

# TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Zgodnie z postanowieniami traktatów (art. 248 ust. 4 traktatu o ustanowieniu WE oraz art. 160c ust. 4 traktatu o EWEA) oraz art. 143 i 181 ust. 2 Rozporządzenia Finansowego z 25 czerwca 2002 r. mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich oraz art. 116 i 135 ust. 2 Rozporządzenia Finansowego z 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do Europejskich Funduszy Rozwoju, Trybunał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich na spotkaniu w dniach 6 i 7 października 2004 r. przyjął

## **SPRAWOZDANIE ROCZNE**

### **za rok obrachunkowy 2003**

(2004/C 293/01)

Sprawozdanie wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału zostało przekazane organowi odpowiedzialnemu za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom

Juan Manuel FABRA VALLÉS  
(Prezes)  
Giorgio CLEMENTE  
Hubert WEBER  
Aunus SALMI  
François COLLING  
Maarten B. ENGWIRDA  
Jean-François BERNICOT  
Robert REYNDERS  
Máire GEOGHEGAN-QUINN  
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Lars TOBISSON  
Hedda von WEDEL  
David BOSTOCK  
Morten Louis LEVYSOHN  
Ioannis SARMAS  
Július MOLNÁR  
Vojko Anton ANTONČIČ  
Gejza HALÁSZ  
Jacek UCZKIEWICZ  
Josef BONNICI  
Irena PETRUŠKEVIČIENĖ  
Igorš LUDBORŽS  
Jan KINŠT  
Kersti KALJULOID



# SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
<b>Wstęp</b> .....	5

## **SPRAWOZDANIE NA TEMAT DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z BUDŻETU**

Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje dodatkowe .....	9
Rozdział 2 — Zarządzanie budżetem .....	47
Rozdział 3 — Środki własne .....	67
Rozdział 4 — Wspólna polityka rolna .....	89
Rozdział 5 — Działania strukturalne .....	151
Rozdział 6 — Polityki wewnętrzne, w tym badania .....	191
Rozdział 7 — Działania zewnętrzne .....	227
Rozdział 8 — Pomoc przedakcesyjna .....	249
Rozdział 9 — Wydatki administracyjne .....	271
Rozdział 10 — Instrumenty finansowe i operacje bankowe .....	301

<b>SPRAWOZDANIE NA TEMAT DZIAŁAŃ SZÓSTEGO, SIÓDMEGO, ÓSMEGO I DZIEWIĄTEGO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (6,7,8 i 9 EFR)</b> .....	315
--	-----

## **ANEKSY**

Aneks I — Informacje finansowe dotyczące budżetu Unii Europejskiej .....	III
Aneks II — Sprawozdania i opinie przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w okresie ostatnich pięciu lat .....	XIX



## WSTĘP

0.1. Dwudzieste siódme sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok 2003 posiada tę samą strukturę, co sprawozdanie za rok 2002: poświadczenie wiarygodności jest przedstawione w rozdziale 1<sup>(1)</sup>; uwagi na temat zarządzania budżetem są przedstawione w rozdziale 2; rozdziały 3–9 prezentują sprawozdanie na temat środków własnych oraz działalności finansowanej z różnych części budżetu, a rozdział 10 obejmuje instrumenty finansowe i operacje bankowe. Uwagi Trybunału na temat Europejskich Funduszy Rozwoju wraz z poświadczeniem wiarygodności są przedstawione osobno w niniejszym dokumencie. Odpowiedzi Komisji (lub innych właściwych instytucji UE) są przedstawione obok uwag Trybunału.

0.2. Podobnie jak w latach poprzednich, szczegółowe analizy i wyniki kontroli przeprowadzonych w ramach poświadczenia wiarygodności stanowią główny element rozdziałów dotyczących dochodu oraz głównych obszarów wydatków, które odpowiadają działom perspektywy finansowej<sup>(2)</sup>. Te „szczegółowe oceny”<sup>(3)</sup> stanowią podstawę poświadczenia wiarygodności przedstawionego w rozdziale 1. W poszczególnych rozdziałach przedstawiono informacje na temat stanu zaawansowania we wprowadzaniu w życie zaleceń wynikających z poprzednich kontroli. Zawierają one także streszczenia dziesięciu sprawozdań specjalnych opublikowanych przez Trybunał od poprzedniego sprawozdania rocznego. Załączniki do rozdziałów 3–9 przedstawiają elementy wykorzystane do monitorowania i oceny zarządzania finansowego budżetem UE.

0.3. Niniejsze sprawozdanie jest publikowane w okresie znaczących zmian dla Unii Europejskiej: rozszerzenie UE do 25 krajów; negocjacje i podpisanie Traktatu Konstytucyjnego; zwiększenie i odnowienie składu Parlamentu Europejskiego oraz zmiana Kolegium Komisji w trakcie trwającej reformy administracyjnej zmierzającej do lepszej realizacji polityk UE oraz lepszego zarządzania finansami. Ponadto prowadzone są negocjacje na temat finansowania Unii Europejskiej w przyszłości oraz wydatków na okres perspektywy finansowej na lata 2007–2013.

(1) Zgodnie z art. 129 ust. 4 rozporządzenia finansowego (Dz.U. L 248 z 16.9.2002) poświadczenie wiarygodności jest również publikowane ze skonsolidowanymi sprawozdaniami rocznymi Wspólnoty Europejskiej w oddzielnym wydaniu *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

(2) Perspektywa finansowa jest uzgadniana wspólnie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją i ustanawia limity wydatków na każdą z siedmiu kategorii (działów) środków na pokrycie zobowiązań oraz na całość środków na pokrycie płatności. Niniejsze sprawozdanie nie przedstawia osobnego rozdziału na temat działu Rezerwy, gdyż środki te są wykorzystywane jedynie jako przeniesienie do innych działów.

(3) Artykuł 248 ust.1 Traktatu WE, zmienionego Traktatem Nicejskim.

0.4. Pomimo postępu ze strony instytucji europejskich, konieczne są dalsze starania, aby zagwarantować, że budżet EU jest wykonywany w sposób, który spełnia uzasadnione oczekiwania obywateli Unii Europejskiej. Trybunał ponownie nie otrzymał uzasadnionego zapewnienia, że systemy nadzoru i kontroli znaczących obszarów budżetu są skutecznie wdrożone, tak aby zarządzać ryzykiem dotyczącym legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Większość wydatków jest zarządzana wspólnie bądź w sposób zdecentralizowany, co wymaga odpowiedniej kontroli nad funduszami UE poprzez stosowanie dobrych praktyk lub właściwe uregulowania prawne. Kontrole Trybunału wielokrotnie ujawniły liczne nieprawidłowości występujące w tych wydatkach.

0.5. W opinii nr 2/2004<sup>(4)</sup> Trybunał podkreśla potrzebę skutecznej i wydajnej kontroli budżetu UE na wszystkich szczeblach administracji. Trybunał uważa, że istnieje możliwość dalszego udoskonalenia koncepcji systemów kontroli poprzez ustalenie jasnych i spójnych celów oraz zakresu odpowiedzialności, zapewnienie skutecznej koordynacji, dostarczenie informacji na temat ich kosztów i korzyści oraz zapewnienie jednolitego stosowania wymogów. Trybunał proponuje opracowanie wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej, aby ułatwić skuteczną kontrolę budżetu UE. Ramy te powinny uwzględniać powszechne zasady i standardy, które posłużą jako podstawa do tworzenia nowych lub rozwoju istniejących systemów kontroli. Komisja powinna być odpowiedzialna za promowanie poprawy w systemach kontroli wewnętrznej we współpracy z Państwami Członkowskimi.

0.6. Szczególnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej, co zostało przedstawione w rozdziale 2 niniejszego sprawozdania rocznego, jest rosnący poziom zaległych zobowiązań — wydatków formalnie przyznaných, ale wciąż nieuregulowanych. Pod koniec 2003 r. ich wartość była równa pięcioletnim płatnościom przy bieżącym wskaźniku wykonania, co przedstawia dużo gorszą sytuację niż w tym samym momencie poprzedniego okresu perspektywy finansowej. Powodem tej sytuacji jest sporządzanie zbyt ambitnych budżetów oraz niezdolność państw członkowskich oraz państw korzystających z pomocy UE do wykorzystania funduszy UE, częściowo z powodu opóźnień w ustanawianiu niezbędnych przepisów w zakresie zarządzania i kontroli, a częściowo z powodu zbyt małej liczby projektów uprawnionych do korzystania z finansowania wspólnotowego.

(4) Opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich na temat modelu „pojedynczej kontroli” (*single audit*) (wraz z propozycją wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej) (Dz.U. C 107 z 30.4.2004).

0.7. Przy sporządzania budżetu perspektywy finansowej na lata 2007–2013 powinny zostać przygotowane realistyczne prognozy w zakresie możliwości wykorzystania funduszy i harmonogramu ich wykorzystania. Znaczna część okresu nowej perspektywy będzie potrzebna na uregulowanie zobowiązań zaciągniętych w okresie obecnej perspektywy na lata 2000–2006. Jeżeli nie zostaną podjęte konkretne działania, niepełne wykorzystanie funduszy w okresie nowej perspektywy zwiększy problem i spowoduje powiększenie się różnicy pomiędzy środkami w budżecie, a ich wykorzystaniem (co wpłynie na realizację polityk w przyszłości).

0.8. W przyszłym roku Trybunał będzie kontynuował wzmocnienie swojej roli jako niezależnej instytucji kontroli Unii Europejskiej. Trybunał wykorzystał rozszerzenie Unii Europejskiej do 25 członków do udoskonalania swoich procedur decyzyjnych, mając na celu poprawę procesu sporządzania swoich sprawozdań i opinii. Trybunał nieustannie stara się poprawić metodologię i instrumenty kontroli, a także szkolić swoich pracowników, aby jak najlepiej wypełniać swoją misję, czyli przyczynić się w sposób aktywny do poprawy zarządzania finansowego Unii Europejskiej na wszystkich poziomach.

SPRAWOZDANIE NA TEMAT DZIAŁAŃ  
FINANSOWANYCH Z BUDŻETU





## ROZDZIAŁ 1

**Poświadczenie wiarygodności oraz informacje dodatkowe**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Poświadczenie wiarygodności przez Trybunał Obrachunkowy	I–IX
Rzetelność rozliczeń	II–IV
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	V–IX
Informacje potwierdzające poświadczenie wiarygodności	1.1–1.88
Wstęp	1.1–1.6
Wiarygodność rozliczeń	1.7–1.26
Uwagi dotyczące skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu	1.11–1.12
Uwagi dotyczące skonsolidowanych sprawozdań finansowych: bilans	1.13–1.15
Zarządzanie finansowe	1.16–1.21
Plan działania na rzecz modernizacji systemu księgowego	1.22–1.26
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	1.27–1.54
Środki własne	1.27–1.30
Wspólna polityka rolna (WPR)	1.31–1.34
Działania strukturalne	1.35–1.38
Polityki wewnętrzne	1.39–1.42
Działania zewnętrzne	1.43–1.46
Pomoc przedakcesyjna	1.47–1.50
Wydatki administracyjne	1.51–1.54
Rozwój systemu kontroli wewnętrznej Komisji	1.55–1.87
Oświadczenia kierownictwa Komisji	1.58–1.71
Postępy w dziedzinie reformy administracyjnej	1.72–1.87

## POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEZ TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

I. Zgodnie z postanowieniami art. 248 Traktatu Trybunał zbadał skonsolidowane sprawozdania roczne <sup>(1)</sup> Wspólnot Europejskich za rok obrachunkowy zakończony dnia 31 grudnia 2003 r. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie ze swoimi standardami i strategiami kontroli. Opierają się one na ogólnie przyjętych standardach międzynarodowych przystosowanych do specyfiki Wspólnoty. W ten sposób Trybunał uzyskał uzasadnioną podstawę do wyrażenia poniższej opinii. Zakres prac Trybunału był ograniczony w zakresie środków własnych <sup>(2)</sup>.

*Rzetelność rozliczeń*

II. Trybunał uważa, że skonsolidowane sprawozdania roczne Wspólnot Europejskich oraz noty wyjaśniające zostały sporządzone zgodnie z postanowieniami rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r. oraz z zasadami, regułami i metodami księgowymi przedstawionymi w załącznikach do skonsolidowanych sprawozdań finansowych <sup>(3)</sup>. Z zastrzeżeniem uwag zawartych w punkcie III, przedstawiają one rzetelnie dochody oraz wydatki Wspólnot za dany rok obrachunkowy, a także ich sytuację finansową na koniec tego roku.

III. Z braku skutecznych procedur kontroli wewnętrznej w zakresie „różnych dochodów” oraz „zaliczek”, Trybunał nie może zapewnić, że transakcje dotyczące pozycji „różni dłużnicy” zostały prawidłowo i kompletnie zarejestrowane.

IV. Nie podważając opinii zawartej w punkcie II, Trybunał zwraca uwagę na fakt, że, podobnie jak w przeszłości, system księgowy użyty do sporządzenia sprawozdań w 2003 r. został zaprojektowany w sposób uniemożliwiający pełną rejestrację aktywów. Dnia 17 grudnia 2002 r. Komisja przyjęła plan działania dotyczący zmodernizowania systemu rachunkowego Wspólnot Europejskich, który powinien zacząć działać dnia 1 stycznia 2005 r. Trybunał zauważa jednak, że całkowite wdrożenie wszystkich nowych zasad i planów kont będzie wymagało znacznych starań ze strony jednostek, których rozliczenia będą podlegać konsolidacji.

*Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń*

V. Mając na uwadze wyniki przeprowadzonych kontroli, Trybunał uważa, że transakcje leżące u podstaw skonsolidowanych sprawozdań rocznych Wspólnot Europejskich są jako całość legalne i prawidłowe w zakresie dochodów, zobowiązań i wydatków administracyjnych.

VI. W zakresie innych wydatków Trybunał stwierdził, że:

- a) w przypadku EFOGR — Sekcja Gwarancji płatności ponownie obarczone zostały istotnymi błędami. Kategoria „rośliny uprawne” jest mniej narażona na ryzyko błędu niż premie zwierzęce, podczas gdy inne kategorie wydatków, niepodlegające Zintegrowanemu Systemowi Zarządzania i Kontroli (IACS), prezentują wyższy poziom ryzyka, a są poddane mniej skutecznym kontrolom. Wciąż istnieje możliwość poprawy w zakresie całości wydatków rolnych, aby naprawić istotne braki stwierdzone w systemach nadzoru i kontroli;
- b) w przypadku działań strukturalnych, z powodu utrzymujących się słabych punktów na poziomie Państw Członkowskich w systemach nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu wspólnotowego, płatności są narażone na te same błędy, powtarzające się z taką samą częstotliwością jak w latach poprzednich;

<sup>(1)</sup> To znaczy: Rachunek dochodów i wydatków: „skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu” oraz „skonsolidowanych sprawozdań finansowych” stanowiących tom I sprawozdań rocznych Wspólnot Europejskich za rok obrachunkowy 2003.

<sup>(2)</sup> Dane, na których opierają się te statystyki, nie mogą zostać bezpośrednio skontrolowane; ponadto kontrole nie obejmują towarów importowanych, które nie podlegają nadzorowi celnemu.

<sup>(3)</sup> Patrz: załącznik 1, tom 1 końcowych sprawozdań Wspólnot Europejskich, rok obrachunkowy 2003.

- c) w przypadku polityk wewnętrznych udoskonalenia w systemach i kontrolach nadzoru nie wystarczą, aby uniknąć znacznych błędów w zakresie legalności i prawidłowości na poziomie płatności. W przypadku programów ramowych w dziedzinie badań błędy te prawdopodobnie będą się powtarzać, jeżeli zasady programów nie zostaną zmienione;
- d) w przypadku działań zewnętrznych stosunkowo duża liczba błędów wciąż utrzymywała się w zakresie legalności i prawidłowości na poziomie organów odpowiedzialnych za realizację projektów oraz samych projektów. Ponieważ 2003 r. był w zasadzie ostatnim rokiem decentralizacji zarządzania, istotne jest, aby narzędzia nadzoru i kontroli systemów oraz wydatków zaczęły działać z uwagą na ciągłą konieczność poprawy;
- e) w przypadku pomocy przedakcesyjnej braki w systemach nadzoru i kontroli zidentyfikowane już w 2002 r. przełożyły się na błędy i wzrost ryzyka mające wpływ na legalność i prawidłowość transakcji.

VII. Trybunał stwierdził postępowanie ze strony Komisji w zakresie reformy jej systemu kontroli wewnętrznej, a także pozytywny wpływ tej reformy na legalność i prawidłowość transakcji podlegających bezpośredniemu zarządzaniu Komisji. Jednak wciąż niezbędny jest postęp w zakresie skutecznego funkcjonowania.

VIII. W ramach wspólnego zarządzania (patrz: pkt VI a) i b)) lub zdecentralizowanego zarządzania (patrz: pkt VI d) i e)) oraz pośredniego scentralizowanego zarządzania (patrz: pkt VI c)), gdzie błędy w znacznym stopniu wpływają na transakcje, należy poczynić większe starania, aby skutecznie stosować systemy nadzoru i kontroli w celu lepszego zarządzania nieodłącznym ryzykiem.

IX. Trybunał stwierdził, że Komisja, jako instytucja na mocy Traktatu (art. 274) odpowiedzialna za wykonanie budżetu, po raz pierwszy przedstawiła w swoim podsumowaniu rocznego sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych i departamentów w 2003 r. analizę gwarantowania przez systemy nadzoru i kontroli tych jednostek w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Wnioski z kontroli Trybunału w większości potwierdzają ustalenia Komisji.

6–7 października 2004 r.

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Prezes

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

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

INFORMACJE POTWIERDZAJĄCE POŚWIADCZENIE  
WIARYGODNOŚCI

## Wstęp

1.1. Zgodnie z art. 248 Traktatu WE Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi Europejskiemu poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw (tzw. DAS, z franc. „*déclaration d'assurance*”). W konsekwencji przyjęcia Traktatu Nicejskiego, który rozszerzył uprawnienia Trybunału, upoważniając go do uzupełniania powyższego poświadczenia o szczegółowe oceny dotyczące głównych obszarów działalności Wspólnoty, od roku obrachunkowego 2002 Trybunał stara się wzmocnić podstawy poświadczenia poprzez oparcie się w szerszym wymiarze na badaniu funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli ustanowionych przez Komisję w każdym z tych obszarów.

1.2. Celem badania wiarygodności rozliczeń Wspólnot Europejskich jest uzyskanie uzasadnionej pewności, że wszystkie dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a roczne sprawozdania finansowe rzetelnie oddają sytuację finansową na koniec roku.

1.3. Celem badania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń jest uzyskanie bezpośredniego lub pośredniego dowodu na to, że transakcje te zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami lub postanowieniami umownymi, a łączna wysokość kwoty stanowiącej przedmiot transakcji została prawidłowo obliczona.

1.4. W zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń Trybunał oparł się w swoim poświadczeniu na szeregu odrębnych źródeł:

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

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.5. Trybunał ponownie szczególną uwagę poświęcił działaniom podejmowanym przez Komisję w ramach reorganizacji jej systemu kontroli wewnętrznej oraz kontynuowania planów działań dołączonych do syntez sprawozdań rocznych i oświadczeń dyrektorów generalnych Komisji za lata obrachunkowe 2001 i 2002 (patrz: pkt 1.55 i 1.87).

1.6. Ponadto Trybunał pragnął przedstawić niektóre podstawowe informacje ogólne oraz informacje dotyczące każdego z głównych obszarów, które stały się przedmiotem szczegółowej oceny, które w perspektywie długookresowej mogą służyć jako podstawa monitorowania i oceny postępów w tych obszarach. Informacje te zostały zaprezentowane w formie tabeli w załącznikach do niniejszego rozdziału oraz rozdziałów 3–9.

*Wiarygodność rozliczeń*

1.7. Uwagi Trybunału dotyczą skonsolidowanych sprawozdań rocznych za rok obrachunkowy 2003, sporządzonych przez Komisję zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r. (4).

1.8. Ze względu na realizację planu działania w sprawie modernizacji systemu księgowego od roku obrachunkowego 2005 (patrz: pkt 1.22 i 1.26) oraz brak właściwego systemu księgowego przygotowanie sprawozdań finansowych na koniec roku opierało się w dużej mierze na zapisach pozaksięgowych. Wykorzystane na ten cel szacunki nie są powiązane z operacjami budżetowymi, z których wynikają, i dlatego centralne służby księgowe nie zawsze są w stanie zagwarantować, że są one dokładne i wyczerpujące. W dodatku obecny system księgowy, oparty w dużej mierze na zasadzie rozliczeń gotówkowych, nie pozwala na dokonywanie podziału na wydatki administracyjne i kapitałowe, na płatności końcowe i finansowane zaliczkowo, a nawet na określenie kwoty zadłużenia i należności. Negatywnie wpływa to na obliczanie wyników finansowych. Ustalenia Trybunału potwierdzają zastrzeżenia zawarte w oświadczeniu Dyrektora Generalnego ds. Budżetu (dotyczące wadliwego przedstawienia aktywów i finansów Wspólnot i Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR) oraz struktury systemów księgowych, opartych na dwóch podsystemach zamiast na jednym zintegrowanym systemie).

1.9. **Tabela 1.1** przedstawia działania podjęte w odpowiedzi na cztery zastrzeżenia odnośnie do wiarygodności rozliczeń, wyrażone w DAS z 2002 r., oraz inne problemy wskazane przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za rok obrachunkowy 2002 r., które zdaniem Komisji zostaną rozstrzygnięte w ramach modernizacji wspólnotowych ram księgowych.

**1.8.** *The European Communities use cash accounting, as do most other public sector organisations in the world. The Commission is aware of the limitations of this approach, which is why it has undertaken the project for the modernisation of the accounting system and the move to accrual accounting as mentioned by the Court. The Commission aims to comply with International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) by 2005, the deadline set in the Financial Regulation, and is addressing the issues mentioned by the Court.*

(4) Artykuł 129 ust. 3 i art. 181 ust. 2 rozporządzenia 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).

**Tabela 1.1 — Działania podjęte w odpowiedzi na zastrzeżenia zgłoszone w powiadczeniu wiarygodności za rok 2002 odnośnie do wiarygodności rozliczeń oraz omówienie potencjalnego znaczenia modernizacji systemu księgowego w kontekście niektórych uwag zgłoszonych w sprawozdaniu rocznym za rok 2002**

Zastrzeżenia zgłoszone w powiadczeniu wiarygodności za rok 2002	Odpowiedzi zawarte w sprawozdaniu rocznym za rok 2002	Rozwój sytuacji
Ze względu na brak wystarczających środków budżetowych prawne zobowiązania na kwotę 820 mln euro zostały zaliczone do zobowiązań pozabilansowych.	W ramach systemu płatności w rocznych ratach Komisja zaciąga zobowiązania wyłącznie na sumę odpowiadającą właściwej rocznej ratie, na co rozporządzenie finansowe pozwala, jeżeli jest to przewidziane w akcie podstawowym.	Nowe rozporządzenie finansowe od dnia 1 stycznia 2003 r. wyraźnie zezwala na zakwestionowaną praktykę.
Zadeklarowana część wkładu Komisji do kapitału Wspólnego Przedsiębiorstwa Galileo (120 mln euro) nie została wykazana jako taka w bilansie po stronie aktywów.	Ze względu na to, że obecna sytuacja odnośnie do charakteru projektu Galileo i jego rozliczeń jest niejasna, planowane są przeglądy w 2003 r.	Galileo jest obecnie zarejestrowany w bilansie zgodnie z metodą praw własności.
Rachunki tymczasowe powinny zostać ponownie sklasyfikowane w innych pozycjach budżetu lub na rachunku dochodów i wydatków, zaleźnie od charakteru ich poszczególnych elementów składowych.	Komisja oczekuje na opinię Komitetu ds. Standardów Rachunkowości w celu uniknięcia potrzeby wprowadzania ponownych zmian. Ponowna klasyfikacja nastąpi wraz z przejściem na rachunkowość opartą na rozliczaniu przyszłych okresów.	Rachunki tymczasowe zostały ponownie sklasyfikowane, z bilansu usunięto pozycję „rachunki przejściowe”.
Wobec braku efektywnych procedur kontrolnych w zakresie dochodów „różnych” oraz wypłaconych zaliczek Trybunał nie mógł uzyskać pewności odnośnie do tego, że rejestrowanie transakcji dotyczących pozycji „dłużnicy różni” jest prowadzone w sposób kompletny i dokładny.	Mechanizm ustalania i odzyskiwania wierzytelności jest w trakcie udoskonalania: prowadzony jest przegląd sald zobowiązań, które pozostały otwarte, realizacja projektów modernizacji zapewni kontrolę rachunkową nad planościami zaliczkowymi i saldem prognozowanych dochodów i zleceń windykacji dotyczących przedawnionych roszczeń, które jest obecnie zgłaszane do departamentów zatwierdzających.	Przedstawiając podjęte działania, Komisja wskazała, że intencjami zostali przeszkoleni, rozważne saldo wierzytelności i zleceń windykacji jest przysyłane kwartalnie do departamentów zatwierdzających, a zaległe odsetki, które należą się z tytułu kwot, na które wystawiono zlecenie windykacji, zostaną wkrótce obliczone przez system księgowy. Komisja wyjaśniła również, że rozpoczęła tworzenie rejestru operacji związanych z wypłatą zaliczek oraz że normy i podręcznik rachunkowości umożliwią poprawę sytuacji i od 2005 r. stosowane będą właściwe procedury rachunkowości. Niemniej jednak dotychczas podjęte działania nie wystarczają, by Trybunał uznał problemy za rozwiązane (patrz: pkt 1.14–1.15).
Problemy, jakie potencjalnie mogą zostać rozwiązane w ramach modernizacji systemu księgowego Wspólnot	Odpowiedzi zawarte w sprawozdaniu rocznym za rok 2002	Przyszły wpływ projektu modernizacji na ramy rachunkowości Wspólnot
Do problemów można zaliczyć m.in. fakt, że ze względu na procedurę wspólnego zarządzania Komisja dopiero na bardzo późnym etapie uzyskuje informacje o zdarzeniach, które w klasycznym systemie rachunkowości opartym na rozliczaniu przyszłych okresów stanowią zdarzenia gospodarcze <b>wywołujące</b> zapisy na rachunkach. Dlatego Komisja powinna rozsadnie określić zdarzenia gospodarcze, które będą powodować zapisy rachunkowe w taki sposób, który pozwoli jej na zachowanie kontroli nad całym procesem. Niezależnie od tego, jaką metodę Komisja ostatecznie przyjmie, istotne jest, by założenia dokonywania zapisów były zawsze porównywalne z obowiązującymi w roku poprzednim i nie zawierały sprzeczności.	Komisja ustanowiła Komitet ds. Standardów Rachunkowości, który zajmuje się tymi problemami. Standardy, które zostaną przyjęte przez Księgowego Komisji, będą w pełni uwzględniać opinie Komitetu.	Komitet ds. Standardów Rachunkowości przyjął już „projekty do dyskusji” wszystkich standardów, z wyjątkiem standardu dotyczącego uprawnień personelu (emerytury). Zanim zostaną przyjęte przez księgowego, zostaną przedstawione innym instytucjom i agencjom do konsultacji. Opracowywany jest nowy podręcznik rachunkowości na potrzeby stosowania nowych reguł rachunkowości.
Określone problemy związane z <b>oceną</b> kwot wykazanych w niektórych pozycjach bilansu dotyczą w szczególności kwot będących w posiadaniu pośredników finansowych (wykazanych w pozycji „różni dłużnicy”), faktycznej stopy ich wykorzystania oraz kwoty związanych z nimi odsetek, jak również określonych wkładów i pożyczek ze środków budżetowych (np. ECIP i Media).	Poczyniono znaczne wysiłki na rzecz pełnej rejestracji pośredników finansowych, co będzie przydatne przy przechodzeniu na rachunkowość opartą na rozliczeniach przyszłych okresów. Dzięki temu, że nowe systemy komputerowe identyfikują operacje związane z wypłatą zaliczek, można ograniczyć liczbę dodatkowych rejestrów rachunkowych.	Komisja udostępniła dodatkowe zasoby w celu rejestrowania operacji związanych z wypłatą zaliczek w grupie otwartych zobowiązań. Także Komitet ds. Standardów Rachunkowości zajął się niektórymi z tych kwestii.
Inne niedociągnięcia dotyczące <b>przedstawiania</b> rozliczeń są nadal aktualne w zakresie dotyczącym niektórych pozycji wydatków rolnych i innych zaliczek, które chociaż niezrealizowane, jako takie zostały wykazane, wykazywania orientacyjnych kwot, takich jak długi, jako rezerwy oraz wykazywanie emerytur w sposób, który neutralizuje ich wpływ na wynik ekonomiczny.	W ramach Komitetu ds. Standardów Rachunkowości omawianych jest wiele kwestii, dlatego Komisja oczekuje na jego ostateczną opinię, by uniknąć konieczności wprowadzania ponownych zmian.	Oczekuje się, że zastosowanie nowych reguł rachunkowości, które mają zostać przyjęte przed końcem 2004 r., rozwiąże szereg podniesionych problemów. Jednakże obecna metoda wykazywania emerytur w bilansie będzie nadal stosowana do czasu wydania przez IPSAS standardu w tym zakresie.
Źródło: Trybunał Obrachunkowy.		

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.10. Pomimo odnotowanych postępów, w szczególności w zakresie przedstawiania sprawozdań finansowych oraz zmniejszenia liczby i zakresu zastrzeżeń, kontrola Trybunału wykazała, że poniższe problemy, na które wskazywano już w poprzednich sprawozdaniach, nadal pozostają aktualne:

a) wydatki na rolnictwo — modulacja: zapisy księgowe przypisano do pozycji budżetu, która w ostateczności nie zostanie obciążona przedmiotowymi wydatkami (88,9 mln euro w 2003 r.), a wydatki, które nie zostały jeszcze zrealizowane (237,9 mln euro na dzień 31 grudnia 2003 r.), zostały przedstawione w rozliczeniach jako już dokonane (patrz: pkt 1.13–1.14 sprawozdania rocznego za rok 2002);

b) PIWE (Partnerzy Inwestyjni Wspólnoty Europejskiej): przesłanki, którymi kierowała się Komisja, rejestrując 100 % odpis aktualizacyjny w wartości pożyczek, inwestycji i zaliczek (88,5 mln euro na dzień 31 grudnia 2003 r.), były wątpliwej natury, jako że części składowe, do których odpis się odnosi, nie zostały określone (patrz: pkt 1.18 sprawozdania rocznego za rok 2002);

c) Eurotech Capital, Venture Consort i program Joint Venture: nie posiadając dokładnych i szczegółowych informacji o zainwestowanych kwotach, Komisja dokonała odpisu swoich udziałów w inwestycjach w całości (12,7 mln euro na koniec 31 grudnia 2003 r.), mimo że płatności były nadal realizowane (patrz: pkt 1.21–1.22 sprawozdania rocznego za rok 2002);

d) EFOGR — Sekcja Gwarancji: wiele organów zatwierdzających operacje zgłosiło zastrzeżenia (patrz: pkt 1.25 sprawozdania rocznego za rok 2002) co do dokładności i kompletności kwot należnych Komisji (905,9 mln euro netto na dzień 31 grudnia 2003 r.);

1.10.

a) *As regards the accounting entry of EUR 88,9 million in 2003, the procedure for the entry of amounts deducted under Articles 3 and 4 of Regulation No 1259/1999 has been drawn up in line with Article 1 of Commission Regulation No 1017/2001 (amending Article 2 of Regulation No 296/1996).*

*As regards expenditure which has not yet been implemented by the Member States (EUR 237,9 million in 2003), Article 5(2) of Council Regulation No 1259/1999 states that these amounts remain available to the Member State concerned for a maximum of three years to finance support measures under Regulation No 1257/1999.*

*The current system of modulation is being phased out and there are no plans to change entry in the budget accounts in its final years. Entry in the general accounts is being examined in connection with the transition to accrual accounting in 2005.*

b) *The value reduction of 100 % was applied because the information required to calculate the exact value of the investments and loans granted under the ECIP instrument was not available. As part of the move to accrual-based accounting (in particular regarding pre-financing) all open files are currently being reviewed. This exercise should be completed by January 2005 and should provide a solid basis for assessing the recoverability of outstanding amounts in the 2004 accounts. Until the completion of this review it is considered both more consistent and more prudent to continue with the 100 % value reduction.*

c) *As far as the presentation of the invested amounts in the balance sheet of the Communities is concerned, the Commission considers that a write-down of invested amounts is fully justified on the basis of the principle of prudence. The very nature of investments in risk capital and other high risk business areas such as joint ventures in the central and eastern European Countries and the Newly Independent States carries an inherent potential risk of loss. The Commission notes that it has made good progress since the previous year in finalising and closing contracts which have reached the end of their term.*

d) *With regard to the correct evaluation of the debts, the doubtful debts provision is based on the best estimates of each paying agency involved — this is the same procedure that was used in 2002. This is based on the surmise that the paying agencies are in the best position to evaluate the chances of recoveries.*

*The Commission has made several improvements to accounting arrangements for CAP debtors in recent years. These include requiring Paying Agencies to maintain debtors ledgers, and Certifying Bodies to check that these ledgers are complete. Certifying Bodies for 81 of the 85 agencies were able to provide assurance that debtors ledgers were not materially misstated.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

- e) rejestrowanie „różnych dłużników” (3 610,04 mln euro na dzień 31 grudnia 2003 r.): Trybunał nie był w stanie potwierdzić, że dane zamieszczone w pozycji „różni dłużnicy” są dokładne i kompletne (patrz: pkt 1.23 sprawozdania rocznego za rok 2002 i pkt 1.14–1.15 tegorocznego sprawozdania);
- f) rejestrowanie kwot będących w posiadaniu pośredników finansowych (w tym pod pozycją „dłużnicy różni” [patrz: lit. e]) na łączną sumę 1 008,6 mln euro na dzień 31 grudnia 2003 r. <sup>(5)</sup>): wobec braku odpowiedniego systemu księgowego Trybunał nie był w stanie potwierdzić, że kwoty, które wykazano jako będące w posiadaniu pośredników finansowych, są kompletne i dokładne (patrz: pkt 1.27 sprawozdania rocznego za rok 2002);
- g) odsetki od zaliczek wypłaconych pośrednikom finansowym: Komisja nadal nie jest w stanie wykazać, że odsetki naliczane od zaliczek są systematycznie i bez opóźnień rejestrowane jako dochody budżetowe, co nasuwa wątpliwości odnośnie do kompletności zapisów dotyczących udziału finansowego Wspólnoty w określonych programach (patrz: pkt 1.29 sprawozdania rocznego za rok 2002);
- h) rezerwa na emerytury: obecny sposób wykazywania w bilansie rezerwy na emerytury (22 800 mln euro na dzień 31 grudnia 2003 r. — zgodnie ze studium aktuarialnym) oraz odpowiadającej jej kwoty należnej od Państw Członkowskich neutralizuje jej wpływ na wynik finansowy (patrz: pkt 1.31–1.32 sprawozdania rocznego za rok 2002);
- i) bieżące zobowiązania: sposób prezentowania pod powyższą pozycją niektórych przeniesionych środków na pokrycie płatności (176,5 mln euro na dzień 31 grudnia 2003 r.) jest nieprawidłowy (patrz: pkt 1.34 sprawozdania rocznego za rok 2002).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- e) *The Commission continues to improve its methods of dealing with this area using the systems currently at its disposal, as stated in response to the remark 1.23 in the annual report 2002 (for example, the regular reporting of overdue amounts since mid-2003.) However, as also stated in the response given last year, the major improvements in this area can only be made with the introduction of the new accounting system in 2005, in particular the accounting for pre-financing payments.*
- f) *As was indicated in 2002, the Commission has already done significant work in this area. However, such problems can ultimately only be resolved with the introduction of the new accounting system in 2005. Currently the figures are established by a manual exercise based on reports supplied by the financial intermediaries.*
- g) *As pointed out last year, while not all interest was recorded as budgetary revenue it was none the less included in the annual accounts. Since the introduction of the new Financial Regulation which requires all interest to be returned to the Commission, the Commission has continued to improve the procedures for recording such interest.*
- h) *As has been discussed in the Accounting Standards Committee, there is currently no international public sector accounting guidance available in this area. Thus until this is available, the current practice will remain in force.*
- i) *As replied in 2002, this issue is being analysed as part of the modernisation of the accounting system project, and changes will be made to the current accounting treatment in 2005.*

### Uwagi dotyczące skonsolidowanych sprawozdań z wykonania budżetu

#### Przejsiowe elementy wykonania budżetu

1.11. Pomimo uwag Trybunału w Sprawozdaniu za rok obrachunkowy 2002 <sup>(6)</sup> nic w sprawozdaniach złożonych na koniec roku nie wskazuje na to, by niektóre transakcje miały zostać w późniejszym okresie skorygowane przez departamenty Komisji lub Państwa Członkowskie (rozliczenie rachunków agencji płatniczych EFOGR — Sekcja Gwarancji, korekta kwot przejściowych w przypadku środków własnych z tytułu VAT i DNB, procedura zakończenia projektów i programów dotyczących polityk wewnętrznych, działań zewnętrznych i funduszy strukturalnych, brakuje także określenia ewentualnego zakresu takich korekt. Nie ma jasności także odnośnie do innych kwestii, które mogą

**1.11.** *The annual accounts necessarily present financial information as known at the time of their closure. The reliability of this information will always be subject to the findings of audits under way at that time or undertaken subsequently. The accounts can only recognise the amounts to be recovered when the Commission adopts its decisions under clearance of accounts or similar procedures.*

<sup>(5)</sup> W tym 46,5 mln euro odsetek.

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.10–1.11.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

przejściowo wpłynąć na rozliczenia, na przykład organy zatwierdzające rozliczenia rolniczych agencji płatniczych zgłosiły zastrzeżenia dotyczące kwoty około 11 300 mln euro (patrz: pkt 4.54), a Komisja odroczyła wydanie decyzji o rozliczeniu finansowym za rok obrachunkowy 2003 wobec rozliczeń agencji płatniczych odpowiedzialnych za 43 % wydatków przewidzianych w roku obrachunkowym 2003, uzależniając jej wydanie od dostarczenia dalszych informacji lub dokończenia określonych działań kontrolnych (patrz: pkt 4.69).

*Zobowiązania budżetowe i zobowiązania warunkowe*

1.12. Zgodnie z nowym rozporządzeniem finansowym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r. zobowiązania budżetowe z tytułu działań trwających dłużej niż jeden rok budżetowy można rozbić na roczne raty na kilka lat jedynie w przypadku, gdy przewiduje to akt podstawowy (7). Podobna praktyka, która była już poprzednio stosowana w przypadku działań strukturalnych (8), zgodnie z regulacjami sektorowymi, jest od tamtego czasu wyraźnie przewidziana także w przypadku innych dziedzin (np. umów międzynarodowych w sektorze rybołówstwa i w innych działaniach zewnętrznych). Zgodnie z rozporządzeniem finansowym kwoty, które nie zostały jeszcze zarejestrowane jako zobowiązania budżetowe, wykazywane są jako zobowiązania warunkowe. Jednak odmienny sposób definiowania zobowiązań w poszczególnych dziedzinach utrudnia interpretację liczb wykazywanych w sprawozdaniach z wykonania budżetu.

**Uwagi dotyczące skonsolidowanych sprawozdań finansowych: bilans***Tradycyjne środki własne*

1.13. Ustalone należności środków własnych zarejestrowane na odrębnych rachunkach, zwanych „rachunkami B”, zostały wykazane w kwocie 1 043,9 na dzień 31 grudnia 2003 r., która w sprawozdaniach finansowych Komisji została obniżona do kwoty netto 729,3 mln euro. Powodem powyższej korekty był fakt, że windykacja sporej części tych należności była wątpliwa. Poziom korekty został obliczony na podstawie statystyk i stanowi wartość szacunkową.

*Rejestrowanie różnych dłużników*

1.14. Rejestrowanie „różnych dłużników” nadal stwarza problemy (9). Płatności tymczasowe są w dalszym ciągu wpisywane jako ostateczne wydatki, a należne kwoty wpisywane są z opóźnieniem. Ze względu na brak odpowiednich procedur kontroli wewnętrznej odnośnie „różnych wydatków” w departamentach intendentów Trybunał nie może uzyskać pewności, że rejestrowanie należnych kwot odbywa się w sposób kompletny i dokładny.

*The Commission is preparing rules for the accounting treatment of such recoveries, and for improving the explanatory notes to the annual accounts, as part of the modernisation of the accounting system. The effects of this analysis should be seen in the 2005 annual accounts.*

*Concerning the Commission's postponement of the financial clearance decision see reply to point 4.79.*

**1.12.** *The Commission, aware of this issue, has improved the explanatory notes to the financial statements accordingly so as to include a clearer explanation of the treatment of commitments foreseen in the Financial Regulation, in particular making reference to the inclusion of a contingent liability concerning the budgetary commitments of differentiated appropriations not yet made for future years.*

**1.13.** *Regulatory amendments providing for an annual estimate by Member States of the amount of the debts in their separate account for which they consider recovery has become unlikely are expected to be formally adopted by the end of 2004.*

**1.14.** *See also reply to 1.10. e).*

*Controls over provisional payments and pre-financing will be improved as from 2005 as part of the modernisation of the accounting system.*

(7) Artykuł 76 ust. 3 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.

(8) Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 1999, pkt 8.16 i sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2000, pkt 9.13.

(9) Patrz: sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.23.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.15. Chociaż odnotowano na tym polu pewne postępy, zwłaszcza dzięki wdrożeniu procedury potrącania wierzytelności z należnych płatności, windykacja znacznej liczby wierzytelności nadal odbywa się z dużym opóźnieniem. Ponadto odsetki nie były obliczane i naliczane w sposób systematyczny, brakuje też odpowiedniej procedury obliczania i rejestrowania na koniec roku na rachunkach kwoty narosłych odsetek. Trybunał uważa, że niezbędna jest bardziej efektywna koordynacja monitoringu dotyczącego zaległości odsetkowych na szczeblu centralnym oraz wdrożenie systemu, który umożliwiłby zainteresowanym służbom niezwłoczne rejestrowanie zaległych kwot.

**Zarządzanie finansowe**

1.16. Od roku obrachunkowego 1999 Trybunał poczynił wiele uwag dotyczących skomputeryzowanego systemu Sincom 2. Uwagi odnośnie do bezpieczeństwa <sup>(10)</sup> dotyczyły między innymi systemu płatności wykorzystywanego do zarządzania finansami przez Komisję, która przyjęła te uwagi i zobowiązała się do rozwiązania zgłoszonych problemów <sup>(11)</sup>. W 2002 r. i na początku 2003 r. jednostka kontroli wewnętrznej (IAC) Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu oraz Służba Audytu Wewnętrznego (IAS) przeprowadziły kontrole zarządzania finansami przez Komisję, które potwierdziły, że problemy wskazane przez Trybunał są nadal aktualne.

1.17. W ramach przygotowywania poświadczenia wiarygodności za rok 2003 Trybunał zbadał, w jakim stopniu zastosowano się do jego poprzednich uwag, i stwierdził, że w niektórych przypadkach problemy nadal pozostały nierozstrzygnięte, w szczególności nie rozwiązano licznych problemów w dziedzinie bezpieczeństwa i rozdziału obowiązków.

1.18. W celu sprostania bieżącym ryzykom należy poprawić wykorzystywane systemy bezpieczeństwa w zakresie definiowania i zarządzania profilami użytkownika oraz zakresem dostępu użytkownika do poszczególnych funkcji systemu. Niektórzy użytkownicy posiadają prawa dostępu do transakcji w ramach zarządzania finansowego, które nie dają się wzajemnie pogodzić. Zbyt wielu jest użytkowników wyposażonych w prawa administratora systemu lub równoważne, pozwalające im realizować wszystkie możliwe transakcje w systemie. Profile niektórych z nich mają charakter ogólny, a nie spersonalizowany, co utrudnia monitorowanie ich czynności. Trybunał stwierdził także, że chociaż użytkownicy o profilu ogólnym są tworzeni *ad hoc* na określony czas i potrzeby, to posiadają szerokie uprawnienia w zakresie dostępu.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.15.** *The Commission has introduced since the beginning of 2003 the central co-ordination of recoveries and monitors unpaid recovery orders, ('ROs'), through a quarterly aged balance that shows the amount of the unpaid ROs outstanding per quarter and per authorising officer. The Commission also records in its database the follow-up actions made for each RO, and the indicators which accompany the aged balance.*

*Since 2004, the Accounting Officer has used an IT tool to monitor the recovery of interest on arrears, and the establishment of ROs by the responsible authorising officer for such interest. Interest is recorded in the accounts during the year when it is received, but no evaluation is made of interest accrued at the year-end, as the Court points out. This issue will be addressed as part of the modernisation of the accounting system project and the move to accrual accounting.*

**1.18.** *The Commission agrees that the number of users with extended access rights was too high. This number has now been significantly reduced. The Commission is developing and will put in place before the end of 2004 a reporting system to enable it to identify such cases in the future.*

*The Commission is currently reviewing all accesses to the central accounting system with the aid of a specialist consultant. This work is expected to be completed by the end of 2004 in time for the introduction of the new accounting system (ABAC).*

<sup>(10)</sup> Patrz: przede wszystkim pkt 8.55 i 8.66 sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 1999 i pkt 9.41–9.43 sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2000 oraz dalsze nawiązania w listach sektorowych w kolejnych latach.

<sup>(11)</sup> Patrz: odpowiedzi na punkty wymienione powyżej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.19. W momencie gdy płatności wprowadzane są do centralnego systemu księgowego, pliki zawierające wszystkie dane o płatnościach przenoszone są do systemu używanego do celu koordynacji z bankami. Komisja powinna nadal dążyć do zapewnienia sobie kompletnej kontroli w zakresie integralności danych zawartych w plikach przesyłanych do banków.

1.20. W 2003 r. Komisja zmodyfikowała własną infrastrukturę techniczną. Zakończono opracowywanie nowego planu działania w sytuacjach kryzysowych, który nie został jeszcze przetestowany. Tymczasem test przeprowadzony w dziedzinie zarządzania finansowego (dnia 17 lutego 2004 r.) sprawdzający możliwość przywrócenia systemu koordynacji przy użyciu alternatywnej strony na wypadek awarii systemu wykazał, że niezbędne są poprawki w procedurze uruchamiania systemu.

1.21. Oprócz problemów określonych w pkt 1.16, także inne kwestie nie doczekały się odpowiedniej reakcji:

- a) zasady regulujące zarządzanie kontami zaliczkowymi nadal nie zostały dostosowane do wymogów związanych z wdrożeniem nowego rozporządzenia finansowego;
- b) należy jeszcze znaleźć sposób, który umożliwi zapobieganie rejestracji zapisów księgowych na zamkniętych kontach bankowych, bez utraty historycznych danych;
- c) należy sporządzić przejrzysty i sformalizowany opis zadań i obowiązków w ramach zarządzania finansowego, który umożliwi odpowiedni podział obowiązków, a zarazem efektywne zarządzanie niezbędną dalszą delegacją kompetencji.

**1.19.** *In November 2003 the Budget Directorate-General introduced a new mechanism for the protection of payment transactions between SINCOM2 and the SWIFT network. This new protection mechanism is not yet fully applicable as it does not cover transactions involving small amounts which are more difficult to alter in the base because of their specific format. The Budget Directorate-General plans to expand the new protection mechanism — which is more complicated to implement for this type of transaction — by the end of 2004.*

**1.20.** *The SINCOM2 contingency plan was tested in November 2002. A new contingency plan will be needed because of the operational changes and changes in technical infrastructure expected when the Commission's new accounting and financial system (ABAC) comes into operation in January 2005. As regards treasury management, the Budget Directorate-General will improve the procedure for launching the SWIFT contingency plan before the end of 2004 along the lines identified during the test.*

**1.21.**

- a) *Although the imprest account section in the treasury has not been fully adapted, extra resources have been devoted to it in order, particularly, to verify the bank accounts of all imprest accounts;*
- b) *An IT procedure exists since the beginning of 2004 which rejects any attempted posting to the general ledger accounts for closed bank accounts;*
- c) *The formalisation of delegations from the Accounting Officer to treasury staff was completed in September 2004.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Plan działania na rzecz modernizacji systemu księgowego**

1.22. Dnia 17 grudnia 2002 r. Komisja przyjęła plan działania na rzecz modernizacji systemu księgowego Wspólnot Europejskich<sup>(12)</sup>, stanowiący odpowiedź na szereg wcześniejszych uwag Trybunału i uwzględniający przepisy nowego rozporządzenia finansowego, przyjętego w czerwcu 2002 r.<sup>(13)</sup> Plan działania, który powinien zacząć w pełni działać dnia 1 stycznia 2005 r., ma dwa główne założenia, a mianowicie przyjęcie nowych ram księgowości<sup>(14)</sup> i rozwój systemów informatycznych potrzebnych do ich wdrożenia<sup>(15)</sup>. Dwa komitety przewidziane w planie działania, rada odpowiedzialna za nadzór na projektem oraz komitet doradczy do spraw standardów księgowości, zostały powołane w pierwszym kwartale 2003 r.

1.23. Komitet Doradczy ds. Standardów Rachunkowości, któremu przewodniczy Księgowy Komisji, składa się z przedstawicieli niektórych instytucji (Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości i Komisji) i organów zdecentralizowanych (agencji)<sup>(16)</sup>, jak również ekspertów zewnętrznych. Zadaniem Komitetu jest badanie międzynarodowych standardów w dziedzinie rachunkowości<sup>(17)</sup> oraz przystosowywanie ich do specyfiki Wspólnoty, jak tego wymaga art. 133 ust. 2 rozporządzenia finansowego. Owocem przeprowadzonego badania było przedstawienie w kwietniu 2004 r. projektu 15 podstawowych reguł rachunkowości, dotyczących różnorodnych aspektów rozliczeń, jakie mogą pojawić się przy przygotowywaniu sprawozdań finansowych na koniec roku, zgodnie z zasadą rozliczania przyszłych okresów<sup>(18)</sup>.

1.24. Wymienione zasady muszą zostać jeszcze ostatecznie przyjęte przez Księgowy Komisji, który oprócz tego musi zapewnić, że zostaną one uwzględnione w planach sprawozdań obowiązujących w tych instytucjach i organach, których sprawozdania mają podlegać konsolidacji<sup>(19)</sup>. Jeżeli chodzi o terminarz opisany w planie działania Komisji, zaawansowanie prac zdaje się wskazywać, że zaplanowane terminy zostaną dotrzymane. Dlatego podstawowe reguły rachunkowości oraz plany sprawozdań organów, których sprawozdania wymagają konsolidacji, powinny być udostępnione odpowiednio wcześniej, by możliwe było wykorzystanie ich na cele sporządzenia rozliczeń za rok obrachunkowy 2005.

*1.24. All directorates-general were consulted on the draft accounting rules in June 2004, as well as the accounting officers of the Institutions and Agencies (in accordance with Article 133 of the Financial Regulation). Their comments and remarks have been taken into account in the finalisation of these rules. These rules have been used as a basis for preparing the accounting manual. The objective of the manual is to describe the application and operation of these rules and the new accounting system. The directorates-general were consulted on the draft manual in July 2004.*

*The chart of accounts was also finalised in July 2004, again based on the new accounting rules and following consultation with the Institutions and Agencies.*

*The accounting rules will be adopted by the Accounting Officer of the Commission in the last quarter of 2004.*

<sup>(12)</sup> Komunikat Komisji: Modernizacja systemu księgowego Wspólnot Europejskich [(COM(2002) 755 final z 17.12.2002].

<sup>(13)</sup> Patrz także: Rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca absolutarium za rok obrachunkowy 2001, pkt 23 (Dz.U. L 148 z 16.6.2003).

<sup>(14)</sup> Działanie nr 16 (ramy księgowości) planu działania [(COM(2002) 426 final z 24.7.2002].

<sup>(15)</sup> Działanie nr 17 (centralne systemy informacji finansowej) Planu działania [(COM(2002) 426 final z 24.7.2002].

<sup>(16)</sup> Artykuł 185 ust. 1 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.

<sup>(17)</sup> Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydane przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC) lub, w przypadku ich braku, Międzynarodowe Standardy Rachunkowości (IAS)/Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej (IFRS), wydawane przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB).

<sup>(18)</sup> Artykuły 123–125 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.

<sup>(19)</sup> Patrz: art. 129 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.25. Jeżeli chodzi o kwestie informatyczne, podjęto działania na rzecz stworzenia systemu informatycznego zawierającego ogólnie<sup>(20)</sup> wszystkie dane rachunkowe potrzebne do wprowadzenia systemu opartego na rozliczaniu przyszłych okresów od dnia 1 stycznia 2005 r., zgodnie z rozporządzeniem finansowym. Postęp w dziedzinie standardów rachunkowości umożliwił przygotowanie projektu architektury i uzgodnień operacyjnych potrzebnych do korzystania z systemu. Lokalne systemy, z których korzystają intendent delegowani, należy połączyć z centralnym systemem informatycznym. Tym niemniej, jak to już stwierdził Trybunał<sup>(21)</sup>, terminarz na niezbędne poprawki i legalizacje jest bardzo ambitny i zachodzi ryzyko, że Komisja zmuszona będzie do stopniowego dostosowywania obecnie wykorzystywanych systemów.

1.26. Sporządzenie bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia 2005 r. ma kluczowe znaczenie dla powodzenia operacji zamiany systemu rachunkowości opartego na rozliczaniu gotówkowym na system oparty na rozliczaniu przyszłych okresów. W tym kontekście dane rachunkowe muszą być przetwarzane w sposób, który zapewni, że dostępne będą elementy porównawcze niezbędne do sporządzenia sprawozdań finansowych za rok 2005 r. Dlatego konieczne jest wyposażenie służb zatwierdzających transakcje w zasoby niezbędne do właściwego przeprowadzenia tej ogromnej operacji oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia i monitoringu ze strony centralnych służb księgowych. Bardzo istotne jest także, by księgowy zapewnił, że procedury inicjowania i zatwierdzania operacji księgowych w służbach zatwierdzających zostały zorganizowane w sposób, który gwarantuje, że fakt ich wykonania zostanie niezwłocznie prawidłowo zaksięgowany, nawet jeżeli na podstawie rozporządzenia finansowego<sup>(22)</sup> za wiarygodność tych danych odpowiada intendent.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.25.** *The project continues to be implemented largely in accordance with the timetable in the Commission's Communication of 17 December 2002, and with the more detailed project plan proposed on 8 July 2003. Subject to the testing of the IT functionalities once their development is completed, the new central IT system, termed 'ABAC', is expected to be ready to undertake the transition to accrual accounting in 2005. The essential of the IT developments required of the services other than the Budget Directorate-General has been scheduled over the second half of 2004. According to the self-assessments received by end-June 2004, all expect to complete these developments by the end of 2004. However, given the limited time available, several expect to complete development at a date which leaves no margin for unforeseen circumstances.*

*The modernisation project has very largely met the objectives set and aims to continue to respect the time table set, so far as concerns meeting the formal requirements of the new Financial Regulation in 2005. The Commission still considers that this ambitious objective is feasible, though remaining subject to the risks faced by all large-scale IT developments.*

**1.26.** *The Commission is aware of the importance and scale of the opening balance sheet exercise, which is why it has allocated the appropriate resources to its services so as to accomplish this task. Extra human resources have been given to directorates-general to help identify the opening balances for pre-financings, invoices and guarantees, as well as for creating the new legal entity files. Meetings to provide further information and support have also been arranged with the directorates-general by the central services and there is constant dialogue between the two. Additionally, a frequently asked questions list is maintained on the Intranet.*

*The Accounting Officer will validate the Authorising Officer's systems as required by the Financial Regulation. The Commission is providing training and guidance to support the authorising services in their responsibility for introducing procedures which ensure the reliability of the accounting data.*

<sup>(20)</sup> Pozabudżetowe operacje zaciągania i udzielania pożyczek zarządzane przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych zostaną włączone dopiero od dnia 1 lipca 2005 r. Informatyczny system rachunkowości Europejskich Funduszy Rozwoju zostanie dostosowany do wymogów systemu opartego na rozliczaniu przyszłych okresów w 2006 r.

<sup>(21)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.8.

<sup>(22)</sup> Artykuł 61 ust. 2 rozporządzenia finansowego z dnia 25 czerwca 2002 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń*

**Środki własne**

1.27. Zakres czynności Trybunału podlegał ograniczeniom opisanym w pkt 3.6 i 3.42.

1.28. Wprawdzie w transakcjach skontrolowanych przez Trybunał zasadniczo nie występowały istotne błędy, jednak Trybunał ujawnił w systemach nadzoru i kontroli Państw Członkowskich i prowadzonych przez nich rozliczeniach środków własnych szereg elementów, które wymagają poprawy, aby zmniejszyć ryzyko, że kwoty udostępnianych środków własnych Wspólnoty będą nieprawidłowe lub zaniżone (patrz: pkt 3.59–3.62).

1.29. Z pominięciem zastrzeżeń dotyczących nadzoru w zakresie stosowania preferencyjnych zasad handlu, właściwi dyrektorzy generalni oświadczyli, że wprowadzone procedury kontrolne dają wymagane gwarancje odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, co zostało potwierdzone przez ustalenia kontrolne Trybunału (patrz: pkt 3.58).

1.30. Ogólna sytuacja w całym sektorze jest stabilna w porównaniu z poprzednimi latami. Jednakże konieczny jest dalszy postęp w eliminowaniu ryzyka dotyczącego dokładności danych statystycznych wykorzystywanych do obliczenia środków (VAT i DNB) oraz legalności i prawidłowości niektórych transakcji.

**Wspólna polityka rolna (WPR)**

1.31. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola funkcjonowania systemów kontroli w Państwach Członkowskich wykazała, że Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) stanowi użyteczne źródło informacji przy ocenie legalności i prawidłowości około 58 % transakcji realizowanych w ramach WPR. Z drugiej strony ujawniono niespójności i niedociągnięcia w kontroli w zakresie pomocy powiązanej z wielkością produkcji (oliwa z oliwek, bawełna, tytoń, pasze suche), pomocy na rozwój obszarów wiejskich, zwrotów eksportowych oraz składowania interwencyjnego (patrz: pkt 4.24–4.46).

*1.28. The Commission will follow up the Court's specific findings with those Member States involved. In the meantime the Commission anticipates that an amendment to the traditional own resources accounting requirements will lead to Member States maintaining more accurate and reliable separate accounts.*

*1.30. The Commission takes note of the weaknesses identified by the Court in its conclusions in Chapter 3 and will examine the measures that could be introduced to address them.*

*1.31. The Commission considers that the supervision and control it exercises over the Common Agricultural Policy (CAP) form a sound basis for addressing the risk of irregularity in the underlying transactions. Errors and deficiencies found in the areas mentioned remain subject to recoveries from the Member States concerned under the clearance of accounts procedure.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.32. Jak to zostało już odnotowane przez Trybunał w latach poprzednich, w wydatkach na WPR wystąpiła znaczna liczba błędów. Ryzyko odnośnie do legalności i prawidłowości nie obciąża jednak w sposób jednakowy wszystkich najważniejszych kategorii wydatków rolnych. Wydatki na rośliny uprawne są mniejszym stopniu narażone na ryzyko błędu niż premie zwierzęce, podczas gdy inne kategorie wydatków prezentują o wiele wyższy poziom ryzyka, a poddane są mniej efektywnym kontrolom (patrz: pkt 4.47).

1.33. Roczne sprawozdanie z działalności i oświadczenie dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa umożliwiłyby lepszą ocenę legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstawy rozliczeń, gdyby w szerszym zakresie opierały się na najistotniejszych dostępnych źródłach informacji, takich jak IACS, niż na informacjach dotyczących lat obrachunkowych poprzedzających rok 2003, których użyteczność na potrzeby poświadczenia wiarygodności przez Trybunał jest nadal ograniczona (patrz: pkt 4.18–4.23).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.32.** *The Commission points out that its budget is exposed to the risk of irregularity in the underlying transactions by the nature of the aid schemes financed by the Community. The Commission endeavours to limit this risk when designing the aid schemes, and through its supervisory systems and controls over the implementation of each scheme. Any control system is a trade-off between the cost of operating the defined intensity of checks on the one hand, and the benefit these procedures bring on the other. In the Community context the benefit involves reducing the risk that funds are wasted and containing the risk of error to a tolerable level, which varies between different budgetary areas, depending on both the cost of controls as well as the inherent risk of transactions containing errors or irregularities. This view is consistent with the Court's opinion no 2/2004 on the 'single audit' model.*

*The Commission has sought to switch support to direct payments to farmers as, inter alia, such a change in policy limits the risk to the Fund and helps to protect EU tax-payers' interests. The 2003 CAP Reform, followed by the second wave of the Reform in 2004 on Mediterranean products, will further enhance this positive evolution. In addition, the Member States had to ensure that many of the schemes referred to by the Court were linked to IACS from 1 January 2003. Regarding export refunds and some intervention measures, the Commission agrees that those schemes are exposed to greater risk. Nevertheless, the continuing reduction in the incidence of irregularities communicated by Member States seems to suggest that the effort made over the years to strengthen controls and sanctions for non-IACS aid (via ex-post checks under Regulation 4045/89, for example) has not been without effect.*

**1.33.** *The declaration of assurance of the Director-General of the Agriculture Directorate-General is, as far as EAGGF Guarantee is concerned, based on the following elements:*

*The existence of an effective clearance of accounts procedure as foreseen by article 53.5 of the Financial Regulation. Financial corrections imposed are based on the Commission audits carried out in Member States. The fact that clearance of accounts decisions are made some years after the year of the expenditure concerned is an integral part of the procedure, which includes the right of Member States to respond to the findings.*

*The assurance which can be gained from the accreditation of paying agencies, the annual certification procedure and the IACS. These elements permit a great deal of reliance to be placed on the control over the expenditure declared.*

*A number of other elements contribute to the basis on which the assurance is obtained. These include results of audits made by the Commission's Internal Audit Service and the Internal Audit Capability and possible information received from OLAF. The Directorate-General for Agriculture also takes account of information received from the Court of Auditors. The annual activity report aims to highlight the principle achievements of the year (see reply to point 4.22.).*

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.34. Chociaż dzięki systemowi IACS obszary ryzyka dotyczące legalności i prawidłowości są ogólnie lepiej zarządzane, to uwzględniając całość wydatków rolnych, nadal istnieje potrzeba poczynienia pewnych postępów w celu usunięcia istotnych wad ujawnionych w systemach nadzoru i kontroli. Poza tym należałoby poprawić treść rocznych sprawozdań i opracowywanie oświadczenia dyrektora, aby mogły stać się źródłem informacji na potrzeby poświadczenia wiarygodności przez Trybunał.

**Działania strukturalne**

1.35. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał potwierdziła, że w systemach nadzoru i kontroli wykonania budżetu Państw Członkowskich nadal występują niedociągnięcia. Postęp w zakresie zamykania różnych form interwencji z okresu programowania 1994–1999 okazał się niewielki, ponieważ Państwa Członkowskie przesyłały niekompletną i nieodpowiednią dokumentację na potwierdzenie wniosków o końcowe wypłaty. Dołączyły do tego trudności, jakie napotkały departamenty Komisji przy przetwarzaniu akt (patrz: pkt 5.67). Kontrola Trybunału potwierdziła, że w systemach zarządzania i kontroli na okres 2000–2006 występują niedociągnięcia tego samego rodzaju, co w latach poprzednich.

1.36. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Trybunał wśród beneficjentów wykazały powtarzanie się błędów tego samego rodzaju i z taką samą częstotliwością, co w latach poprzednich, co potwierdza ustalenia dotyczące wad systemowych (pkt 5.56).

1.37. W rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorzy generalni złożyli zapewnienie odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, jednak Trybunał ustalił, że w przypadku wszystkich działań strukturalnych zastrzeżenia przeczyły złożonym zapewnieniom. W dodatku ustalono, że obszary ryzyka związane z zamykaniem okresu programowania 1994–1999 nie stały się przedmiotem zastrzeżeń w oświadczeniach właściwych dyrektorów generalnych (patrz: pkt 5.57–5.62).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.34.** *The Commission considers the current system of statistical reporting for IACS to be effective. It agrees that, in cases where controls have been poorly executed by Member States (for example certain post-payment checks), improvements should be sought. In any case, discrepancies are investigated and dealt with under the clearance of accounts procedure as appropriate.*

*The Agriculture Directorate-General will take account of the Court's recommendation for future annual activity reports.*

**1.35.** *The Commission considers that the supervision and control it exercises over the structural measures form a sound basis for addressing the risk of irregularity in the underlying transactions.*

*Despite the late submission and variable quality of the closure documentation provided by Member States, the Commission made good progress in 2003 in examining the final claims for 1994-1999 programmes. The closure strategy adopted by the Commission aims to reduce the risk that final payments are made for irregular expenditure.*

*For the 2000-2006 period the Commission refers to its reply to point 1.38.*

**1.36.** *The Commission is continuing to devote a large proportion of its audit resources to checking Member States' systems. Where necessary it uses its powers to suspend payments to programmes whose systems show serious weaknesses which place Community funds at risk and applies financial corrections for resulting irregularities. The Commission follows up errors identified in the Court's and its own audits and take measures to correct them.*

**1.37.** *The assurance given by the four Directorates-General responsible for the resources of the Structural Fund was justified by the progress made in examining and auditing the systems of the Member States. The absence of reservations on 1994-1999 programmes is justified given the rigorous procedures in place in the Directorates-General and the closure audits which are being carried out to verify the reliability of the closure statements.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

1.38. Trybunał odnotowuje ogólnie, że systemy nadzoru i kontroli na okres programowania 2000–2006 nadal nie funkcjonują na należytym poziomie, co przekłada się na dużą liczbę istotnych błędów ujawnionych w tej dziedzinie.

**Polityki wewnętrzne**

1.39. Trybunał ujawnił niedociągnięcia w systemie zarządzania i kontroli w zakresie szóstego ramowego programu badań oraz Programu dla Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w dziedzinie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Ponadto konieczne jest kontynuowanie działań w zakresie systemów nadzoru i kontroli na poziomie Komisji, aby zakończyć wdrażanie standardów kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 6.4–6.16 i 6.41).

1.40. Dokładne badanie transakcji zrealizowanych w sektorze polityk wewnętrznych ujawniło niedociągnięcia w systemach kontroli wewnętrznej Komisji oraz liczne błędy na poziomie beneficjentów końcowych, co potwierdza wcześniejsze uwagi Trybunału odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz niedociągnięcia ujawnione w trakcie zastosowanych procedur kontrolnych (patrz: pkt 6.17–6.26 i 6.42). Analiza kontroli finansowych przeprowadzonych przez Komisję w sektorze polityk wewnętrznych wykazała także, że wielu końcowych beneficjentów zadeklarowało zawyżone wydatki w ramach działań współfinansowanych przez Unię Europejską. W związku z tym Trybunał uważa środki naprawcze przewidziane w przypadku szóstego ramowego programu badań i rozwoju technologicznego za nieodpowiednie w celu obniżenia ryzyka odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (patrz: pkt 6.27–6.33 i 6.43).

1.41. Poprawiła się natomiast jakość i wiarygodność informacji zawartych w sprawozdaniach z działalności za rok 2003, co pozwoliło na lepszą ocenę legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Nadal jednak występują niedociągnięcia w zakresie opracowywania zastrzeżeń (patrz: pkt 6.34–6.40 i 6.44).

1.42. Ogólnie Trybunał odnotowuje, że postępy zaobserwowane w dziedzinie kontroli wewnętrznej w 2003 r. nie są jeszcze wystarczające, aby zapobiec licznym błędom popełnianym przez beneficjentów końcowych oraz niedociągnięciom w funkcjonowaniu własnych systemów Komisji (patrz: pkt 6.45).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.38.** *For the 2000-2006 period the Commission is following a multi-annual strategy, which in addition to including a level of audit work on the current period commensurate with the risks, taking account of other priorities, also involves applying the 'single audit' approach in order to maximise the effect of its own and Member States' audit work. In addition, the Commission disseminates guidance and good practices to Member States.*

**1.39.** *The Commission fully supports the objectives which the Court lists in the report and pursues them in its day-to-day management. The control systems have been strengthened under the administrative reform and will continue to be subject to strict monitoring.*

*As regards the second phase of the European Refugee Fund, the Commission organised monitoring visits to all the Member States in 2002 and 2003. These visits showed that improvements were possible and the shortcomings have been taken into account in the planning of ex-post controls.*

**1.40.** *In particular since the implementation of its administrative reform, the Commission is confident that it respects the requirements of the Financial Regulation regarding ex-ante and ex-post controls on directly managed expenditure. The Commission constantly seeks to improve its supervisory systems and controls, and welcomes the recommendations the Court makes to this effect. At the final beneficiaries' level, the analysis of ex-post financial audits by the Commission shows that final beneficiaries make mistakes often due to the complex nature of the fifth Framework Programme model contract. These mistakes are made in two senses, some contractors overstate, and others understate their expenditure. The net impact of the errors on the Commission's budget remains limited.*

*Measures have been introduced and the sixth Framework Programme has been considerably simplified, leading to substantial improvements in management at the level of participants.*

**1.41.** *Reservations are drafted after thorough examination of the activities of the DGs and the main factors are contained in their annual activity reports. (Each reservation is covered by an action plan which is systematically followed up)*

**1.42.** *The Commission is always trying to improve the systems introduced, particularly in the light of the Court's recommendations (see paragraph 6.44).*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Działania zewnętrzne**

1.43. Chociaż rok 2003 był zasadniczo rokiem, w którym zakończono proces decentralizacji w przypadku programów geograficznych<sup>(23)</sup>, pomiędzy poszczególnymi przedstawicielstwami oraz pomiędzy dyrekcjami Biura Współpracy EuropeAid występują istotne różnice, jeśli chodzi o wiarygodność i efektywność kontroli (badań, przeglądów, inspekcji, kontroli wewnętrznych i kontroli przeprowadzonych przez firmy zewnętrzne) (patrz: pkt 7.14–7.32).

1.44. Na poziomie centralnych departamentów Komisji i przedstawicielstw ujawniono jedynie nieliczne błędy, pozbawione znaczącego wpływu finansowego (patrz: pkt 7.36). Z drugiej strony, kontrola Trybunału doprowadziła do ujawnienia niedociągnięć w systemach kontroli wewnętrznej oraz relatywnie dużej liczby nieprawidłowości na poziomie organów odpowiedzialnych za realizację projektów beneficjentów końcowych oraz samych projektów (patrz: pkt 7.37–7.39).

1.45. Właściwi dyrektorzy generalni oświadczyli, że wprowadzone procedury kontrolne zapewniają należyte gwarancje odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Roczne sprawozdanie z działalności Biura Pomocy Humanitarnej i Biura Współpracy EuropeAid zawierają opis wykorzystywanych systemów kontroli wewnętrznej. Jednakże w przypadku Biura Współpracy EuropeAid Trybunał odnotował, że systemy nadzoru w zakresie legalności i prawidłowości wydatków leżących u podstaw sprawozdań finansowych przedstawianych przez organy odpowiedzialne za realizację nie mogą jeszcze zagwarantować legalności i prawidłowości płatności dokonywanych przez te organy.

1.46. W odniesieniu do całej omawianej dziedziny, niektóre elementy niezbędne dla nadzoru i kontroli systemów i wydatków wykorzystywane były już w 2003 r. Niemniej jednak, w celu wciąż koniecznej poprawy legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, niezbędne jest, aby wymienione elementy funkcjonowały sprawnie na poziomie organizacji odpowiedzialnych za realizację projektów oraz na poziomie beneficjentów końcowych.

*1.43. The main budgetised geographical programmes were almost all devolved during the period 2001-2003 but devolution of the thematic budget lines has taken place during 2004. The gradual implementation of devolution explains to a large degree the difference between Delegations and between the different directorates of EuropeAid.*

*1.44. The Commission agrees with the Court that the observance of tender and procurement procedures by project management units and NGOs remains an area of concern. With the devolution of projects stricter controls can be applied on the spot by the respective delegations. Moreover, since June 2003, in line with the revised grant contract provisions, the project accounts are subject to an audit before the final payment is made.*

*1.45. Essential supervisory systems and controls for EuropeAid were operational in 2003. These controls were considered as adequate for the purpose of deriving overall assurance in the context of the Director-General's declaration. See also the replies to paragraphs 7.45 and 7.48.*

*1.46. Over recent years, the utilisation of standard contractual documents (contracts, grants and financing agreement) has contributed to improve the level of control by the Commission. Payments and the verification of supporting documents are made as required by the financial regulations. Contract provisions for 'certification audits' have also been improved (see replies to paragraphs 7.30 and 7.32). Moreover, the external audit strategy has been strengthened through the establishment of annual audit plans — on the basis of a risk assessment — of audits to be launched by headquarters and delegations.*

<sup>(23)</sup> Decentralizacja oznacza, że centralne departamenty Komisji przenoszą na przedstawicielstwa w państwach beneficjentach zadania i obowiązki związane z zarządzaniem działaniami realizowanymi w ramach współpracy, finansowanymi przez Unię Europejską.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Pomoc przedakcesyjna**

1.47. Pomimo odnotowanych postępów, ocena systemów nadzoru i kontroli po raz kolejny doprowadziła do ujawnienia szeregu niedociągnięć w kontrolach systemu zarządzania i kontroli przeprowadzonych przez Komisję w państwach kandydujących. Niedociągnięcia muszą zostać usunięte w celu obniżenia ryzyka związanego z zaniechaniem prowadzenia kontroli *ex ante* przez przedstawicielstwa Komisji (patrz: pkt 8.40–8.43).

1.48. Badania przeprowadzone przez Trybunał na płatnościach doprowadziły do ujawnienia błędów. Ponadto zachodzi ryzyko, że zobowiązania państw kandydujących w zakresie równoległego współfinansowania mogą nie zostać wypełnione (patrz: pkt 8.30–8.34).

1.49. W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorzy generalni złożyli zapewnienie odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zgłaszając równocześnie zastrzeżenia dotyczące programów Phare i Ispa<sup>(24)</sup>. Trybunał uważa, że ryzyko niewywiązania się przez państwa kandydujące ze zobowiązań w zakresie współfinansowania jest na tyle istotne, że uzasadnia zastrzeżenia zgłoszone w oświadczeniach za rok 2003 towarzyszących rocznemu sprawozdaniu z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rozszerzenia (patrz: pkt 8.36).

1.50. Pomimo że państwa kandydujące osiągnęły w 2003 r. istotny postęp w zakresie tworzenia struktur zarządzających i ustanawiania mechanizmów kontroli wewnętrznej, niezbędne są dalsze starania, aby, po pierwsze, elementy te zaczęły funkcjonować w sposób efektywny i tym samym doprowadziły do pozytywnych zmian w zakresie legalności i prawidłowości wydatków wspólnotowych, a po drugie, by w należyтым stopniu zrekompensować zaniechanie kontroli *ex ante* przez przedstawicielstwa KE. Wnikliwa kontrola przeprowadzona przez Trybunał w 2003 r. wykazała ogólnie, że sytuacja w zakresie systemów nadzoru i kontroli Komisji jest niezadowolająca, co przekłada się na dużą liczbę błędów wykrytych na poziomie transakcji. Błędy te potwierdzają ryzyko, ujawnione już w 2002 r., które wynika z niedociągnięć wykrytych w tych systemach.

*1.47. The Commission is following up the findings of the Court for pre-accession aid and will take every appropriate action. The Commission provided extensive support and guidance to the accession countries and carried out substantial audit work to help them improve their management in accordance with EU rules. It is continuing its work to ensure that the countries that have now joined the European Union have appropriate systems for managing the Structural and Cohesion Funds.*

*1.48. The Commission considers that a number of errors identified by the Court do not have a financial impact and are formal in nature.*

*Co-financing is monitored during implementation. However in a decentralised environment assurance of absolute compliance with any requirement, not only co-financing, can only be obtained when closure audits are carried out.*

*1.49. The Commission considers that the Director Generals' Annual Activity Reports clearly set out risks attaching to pre-accession aid.*

*Nevertheless, the Commission will further consider a reservation on co-financing as this issue matures and in the light of developments.*

*1.50. The Commission is aware of the need for further improvement in the management and control systems in the new Member States and the accession countries. It continues to support these improvements, inter alia through its own audit work.*

*Concerning the errors in its internal systems found by the Court, the Commission refers to its reply to paragraph 1.48.*

<sup>(24)</sup> Dyrektorzy generalni nie zgłosili w oświadczeniach zastrzeżeń dotyczących programu Sapard.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wydatki administracyjne**

1.51. Pomimo starań poczynionych w 2003 r., kontrole Trybunału wykazały, że większość instytucji nie wprowadziła jeszcze w pełni zmian niezbędnych do całkowitego wdrożenia nowych ram kontroli wewnętrznej ustanowionych w rozporządzeniu finansowym (patrz: pkt 9.65).

1.52. Kontrola Trybunału nie ujawniła zarazem żadnych istotnych problemów dotyczących legalności i prawidłowości transakcji jako całości (patrz: pkt 9.66 i 9.68).

1.53. Roczne sprawozdania z działalności większości intendentów delegowanych instytucji oraz oświadczenia dyrektorów generalnych zawierały uzasadnione zapewnienie odnośnie do legalności i prawidłowości wydatków administracyjnych (patrz: pkt 9.16–9.17, 9.24, 9.29, 9.34, 9.46, 9.53, 9.63 oraz 9.67). Jednakże Dyrektor Generalny ds. Stosunków Zewnętrznych zgłosił dwa zastrzeżenia dotyczące wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej w przedstawicielstwach Wspólnoty (patrz: pkt 9.64).

1.54. Chociaż badanie transakcji wykazało, że w porównaniu z poprzednimi latami sytuacja jest stabilna, instytucje muszą nadal prowadzić działania na rzecz wzmocnienia systemów nadzoru i kontroli w celu zminimalizowania obszarów ryzyka towarzyszących obecnym niedociągnięciom w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

**1.51.** *The Commission has considered implementation of the reform as one of its first priorities. So, by the end of 2002 all services conducted a detailed Readiness assessment which indicated that services were ready for implementing the requirements of the new Financial Regulation.*

*The Office for Official Publications of the European Communities has already stated that it intends to increase its efforts in the area mentioned by the Court of Auditors, in particular in the 2003 annual activity report (page 100) and in the Readiness assessment.*

**1.53.** *The Commission notes that it is one of the institutions whose authorising officers by delegation provided reasonable assurance.*

*The Director-General for External Relations in his declaration for 2003 has formulated reserves on the implementation of control standards No 17 (Surveillance) and No 12 (Management information) in the Delegations and maintained the reserve on control standard No 16 (Segregation of duties) formulated in 2002. A specific action plan to address these reserves is under implementation since January 2004.*

**1.54.** *As far as the supervisory systems are concerned, the Commission considers that supervision is really executed in the services but, as stated in the overview of the state of the internal control systems<sup>(1)</sup>, acknowledges that there is still room for improvement in order to evidence that supervision. The Commission plans to have specific workshops on this issue in the second half of 2004.*

*See also the comment concerning the Official Publications Office in the reply to paragraph 1.51.*

<sup>(1)</sup> Overview on the state of internal control in the Commission DGs and Services in 2003 (SEC(2004) 720).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Rozwój systemu kontroli wewnętrznej Komisji

1.55. W związku z poświadczeniem wiarygodności (DAS) za rok obrachunkowy 2002 Trybunał zbadał postęp reformy administracyjnej Komisji <sup>(25)</sup>, przeprowadzając wstępną ocenę nowego systemu kontroli wewnętrznej Komisji, jak również tego, w jakim stopniu zapewnia on legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw płatności budżetowych <sup>(26)</sup>.

1.56. W 2003 r. Trybunał kontynuował ocenę systemu kontroli wewnętrznej w Komisji. Z jednej strony Trybunał zbadał, w jakim zakresie stwierdzenia kierownictwa zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności, oświadczeniach dyrektorów generalnych i syntezach Komisji znajdują potwierdzenie w ustaleniach kontroli przeprowadzonej przez Trybunał i mogą być uwzględnione, w niezbędnych przypadkach, na potrzeby DAS. Z drugiej strony Trybunał zbadał postępy Komisji we wdrażaniu najważniejszych elementów programu korekty wykorzystywanego systemu kontroli wewnętrznej (działania zawarte w Białej Księdze, plany działania dołączone do syntez rocznych sprawozdań z działalności za lata 2002 i 2001 i oświadczeń dyrektorów generalnych Komisji oraz minimalnych zasad kontroli wewnętrznej).

1.57. Zgodnie z art. 274 Traktatu WE Komisja odpowiada za wykonanie budżetu. Niemniej jednak nie wszystkie transakcje podlegają temu samemu systemowi zarządzania, stąd różny jest wpływ reformy Komisji na poszczególne sektory. W odniesieniu do wydatków rozporządzenie finansowe rozróżnia następujące przypadki (art. 53):

1.57.

a) Komisja wykonuje budżet na zasadzie centralizacji (wydatki administracyjne i polityki wewnętrzne). W takich sytuacjach zadania wykonawcze realizowane są bezpośrednio przez jej służby (bezpośrednie scentralizowane zarządzanie) albo pośrednio, gdy Komisja powierza wykonywanie zadań pośrednikom (pośrednie scentralizowane zarządzanie). W przypadku pierwszej kategorii reforma wpływa na wszystkie procedury w zakresie realizacji wydatków. W przypadku drugiej kategorii reforma ma szczególny wpływ na aspekty dotyczące określania, nadzorowania i realizacji przedmiotowych zadań;

b) zarządzanie transakcjami zostaje powierzone władzom krajowym w Państwach Członkowskich (EFOGR — Sekcja Gwarancji i Fundusze Strukturalne). Jest to wspólne zarządzanie, a Komisja zobowiązana jest do weryfikowania, czy władze krajowe działają zgodnie z obowiązującymi przepisami. W powyższym przypadku reforma Komisja wpływa wyłącznie na działania w zakresie monitoringu realizacji;

*b) The Commission has developed an audit strategy based on the single audit approach which aims to improve the management and control systems in the Member States.*

<sup>(25)</sup> W styczniu 2000 r. Parlament Europejski wezwał Komisję do uproszczenia jej administracji, w odpowiedzi na co Komisja przedstawiła dnia 5 kwietnia 2000 r. Białą Księgę zatytułowaną „Reforma Komisji” [(COM(2000) 200 z dnia 5.4.2000)].

<sup>(26)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.62–1.63.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) Komisja może powierzyć wykonywanie określonych części swoich działań państwom beneficjentom, po wcześniejszym przeprowadzeniu kontroli *ex ante* (pomoc przedakcesyjna). Jest to zarządzanie zdecentralizowane i reforma wpływa na większość kwestii związanych z zarządzaniem w ten sam sposób, co w przypadku powierzenia przez Komisję zadań pośrednikowi w ramach scentralizowanego zarządzania.

**Oświadczenia kierownictwa Komisji**

Synteza sprawozdań za rok 2003

1.58. Synteza rocznych sprawozdań z działalności<sup>(27)</sup> stanowi wyraz kontynuowania przez Komisję działań na rzecz przejrzystości w zakresie obowiązku rozliczenia się ze swego zarządzania<sup>(28)</sup>. Trybunał stwierdził, że Komisja po raz pierwszy przedstawiła analizę stopnia gwarancji legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, jaką zapewniają systemy nadzoru i kontroli. W ten sposób Komisja, zgodnie z postanowieniami Traktatu (art. 274), jako instytucja przyjmuje na siebie odpowiedzialność za wykonanie budżetu poprzez uznanie za własne oświadczeń kierownictwa złożonych przez intendenta delegowanego.

1.59. Komisja stwierdza, że nie jest jeszcze w stanie złożyć bez zastrzeżeń zapewnienia odnośnie do jednej istotnej dziedziny wspólnego zarządzania (Fundusze Strukturalne). Ponadto Komisja zauważa, że pomimo należytego poziomu pewności w dziedzinach bezpośredniego i pośredniego scentralizowanego zarządzania nadal występuje problem w zakresie grantów w formie częściowego zwrotu kosztów zadeklarowanych przez beneficjentów. Faktycznie, większość dyrektorów generalnych zarządzających programami tego typu zgłosiła zastrzeżenia, wskazując na częste błędy. Ustalenia Trybunału potwierdzają wszystkie powyższe stwierdzenia (patrz: 5.66, 5.69 i 6.41–6.45).

**1.58-1.60.** *As in previous financial years (see section 5.3.3 of the 2002 synthesis (COM(2003) 391) for shared management), when adopting the 2003 Synthesis of Annual Activity Reports the Commission gave an overview of the assurances given by the various authorising officers by delegation and introduced corrective measures at institution level in the case of recurrent weaknesses in certain sectors.*

*In particular, the Commission has expressed its position on a number of sectors which can be identified more clearly under the new structure of the 2003 synthesis and in which the weaknesses detected by the authorising officers require action at institution level. The synthesis proposes action by the institution only for those areas where important weaknesses have been identified at Commission level. For those areas not explicitly mentioned in the synthesis, the assurances are provided at Directorate-General/Service level through the declaration of each authorising officer by delegation.*

**1.59.** *See replies to paragraphs 1.35 to 1.38.*

*For the Structural Funds, each Directorate-General took account of the level of audit work completed on the systems for the 2000–2006 and its own audit strategy in determining the scope of its reservations, which were generally more limited than in 2002.*

<sup>(27)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Synteza rocznych sprawozdań z działalności za rok 2003 dyrekcji generalnych i służb” [(COM(2004) 418 final z 9.6.2004].

<sup>(28)</sup> Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.108 i sprawozdanie za rok obrachunkowy 2001, pkt 9.98.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.60. Jednakże Komisja nie przedstawiła swojego stanowiska odnośnie do wspólnej polityki rolnej, która stanowi najważniejszą dziedzinę objętą wspólnym zarządzaniem. To samo dotyczy scentralizowanego zarządzania (środki własne i pomoc przedakcesyjna) i połączonego zarządzania (pomoc zewnętrzna).

1.60. See reply to paragraph 1.58.

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych za rok obrachunkowy 2003

**Roczne sprawozdania z działalności**

1.61. Nowy okólnik <sup>(29)</sup> w sprawie rocznych sprawozdań z działalności za rok 2003 r., który w kwestiach ogólnych nawiązuje do wytycznych dotyczących sporządzania rocznych sprawozdań z działalności za rok 2002 i niektórych aspektów wspólnego zarządzania <sup>(30)</sup>, wprowadza zmiany i kilka nowych elementów:

- a) wyznaczono terminarz zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego <sup>(31)</sup>;
- b) dyrekcje generalne wezwano do przedstawiania szeregu wskaźników dotyczących zarządzania <sup>(32)</sup> oraz do prezentowania zastrzeżeń w sposób sformalizowany w standardowej tabelce zawierającej streszczenie informacji <sup>(33)</sup>;
- c) do rocznego sprawozdania z działalności dołączane jest oświadczenie dyrektora finansowego potwierdzające wiarygodność informacji na temat procedury opracowywania, dane finansowe oraz wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej <sup>(34)</sup>.

<sup>(29)</sup> Okólnik w sprawie sprawozdań z działalności za rok 2003 [SEC(2003) 1469 z 19.12.2003].

<sup>(30)</sup> Komunikat Komisji „Przegląd wdrożenia zarządzania kosztami działań w Komisji w roku 2002 oraz wyjaśnienie metodologii sporządzania rocznych sprawozdań z działalności” [(COM(2003) 28 z 12.3.2003] oraz komunikat Komisji „Objaśnienie roli dyrektorów generalnych we wspólnym zarządzaniu” [(C(2003) 1830-2 z 17.6.2003].

<sup>(31)</sup> Artykuł 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego.

<sup>(32)</sup> Wskaźniki wydajności w zakresie zasobów ludzkich, wykonania budżetu i kontroli.

<sup>(33)</sup> W standardowej tabeli należy zamieścić podstawowe informacje dotyczące przyczyny, przyjętego kryterium istotności, obliczeń (jeżeli niedociągnięcie można było wyrazić w liczbach), wpływ odnośnie do uzasadnionego zapewnienia oraz przewidziane działania korygujące.

<sup>(34)</sup> Załącznik do okólnika w sprawie sprawozdań z działalności za rok 2003 [SEC(2004) 147 z 19.2.2004].

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.62. Powyższe elementy oraz przeglądy partnerskie (*peer review*) pozwoliły poprawić jakość rocznych sprawozdań z działalności. Dlatego też właściwe roczne sprawozdania z działalności odnotowywały z reguły podejmowanie dalszych czynności odnośnie do planów działania przyjętych w związku z rocznymi sprawozdaniami z działalności oraz syntezami Komisji za rok 2002<sup>(35)</sup> oraz monitorowanie działań zrealizowanych w odpowiedzi na zalecenia wydane po przeprowadzonych kontrolach wewnętrznych i zewnętrznych. Wydanie specjalnego okólnika w sprawie tych planów działania<sup>(36)</sup>, które uwzględniane są w rocznych planach zarządzania Komisji, pozwoliło na bardziej efektywne monitorowanie postępów. Jednakże, zdaniem Trybunału, wszystkie te działania wymagają dalszej konsolidacji, jeśli mają być realizowane w sposób efektywny.

**Zastrzeżenia w oświadczeniach dyrektorów generalnych**

1.63. W zastrzeżeniach dołączonych do rocznych sprawozdań z działalności dyrektorzy generalni stwierdzają, że kontrola wewnętrzna realizowana w podlegających im służbach daje uzasadnioną pewność, że transakcje leżące u podstaw rozliczeń są legalne i prawidłowe. W przypadku gdy w kontroli wewnętrznej występują niedociągnięcia lub nieprawidłowości, dyrektorzy zgłaszają zastrzeżenie i sporządzają plany działania, w których określone są także terminy ich realizacji.

1.64. Aby umożliwić ocenę faktycznego zakresu zastrzeżenia, dyrektorzy generalni powinni sprecyzować kryteria, jakie przyjęli dla wyznaczenia progu istotności. Poza istotnością wynikającą z właściwości lub kontekstu, wytyczne wyznaczają próg odpowiadający udziałowi w budżecie przeznaczonym na daną działalność, tj. 2 % wartości danej działalności<sup>(37)</sup>. Zdaniem Trybunału takie zdefiniowanie istotności nie jest odpowiednie na potrzeby ustalenia niedociągnięć systemowych<sup>(38)</sup>.

**1.62.** *The Commission considers that the annual activity reports are a useful management tool for supplying information on the weaknesses detected and providing an effective remedy. It feels that substantial improvements have been made to these reports and to the declarations accompanying them in 2003 and will continue its efforts along these lines.*

**1.64.** *In order to highlight only the most serious management weaknesses (management by exception), the term 'reservation' has been restricted to those shortcomings which have a real and verifiable impact — i.e. not those with only a potential risk — on the assurance to be given that the control procedures introduced provide the requisite guarantees as to the legality and regularity of the transactions carried out during the reference year. Now that the term 'reservation' has been defined in this way, progress still has to be made on the precise determination by the authorising officer by delegation of the impact which the reservations expressed have on the assurance given.*

<sup>(35)</sup> Komunikat Komisji: „Synteza rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych i departamentów za rok 2002” [COM(2003) 391-4 z 9.7.2003].

<sup>(36)</sup> Okólnik w sprawie kontynuowania planów działania wynikających z rocznych sprawozdań z działalności za rok 2002 oraz syntez [SEC(2003) 1078 z 10.10.2003] sporządzony w celu wdrożenia działania nr 24 „Dalsze działania poszczególnych służb” (pkt 5.4.6) podsumowania za rok 2002.

<sup>(37)</sup> COM(2003) 28 final z 12.3.2003.

<sup>(38)</sup> W rzeczywistości dane niedociągnięcie może stanowić ryzyko dla zarządzania nawet wtedy, gdy nie wywołuje faktycznych błędów w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. W celu oceny znaczenia niedociągnięć systemowych należy uwzględnić nie tylko ich charakter (tzn. na ile poważna jest wada), lecz także ich zakres (tj. potencjalny wpływ na finanse).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.65. Dyrektorzy generalni mogą pominąć to kryterium, jeżeli uznają to za konieczne w danym kontekście lub też wada jest sama w sobie bardzo poważna. W podobnych przypadkach sprawozdanie musi zawierać uzasadnienie wyboru nowego progu lub kryterium istotności. W odpowiednich przypadkach wybór ten powinien uwzględniać ryzyko nieodłączne związane z każdą z przedmiotowych dziedzin. W związku z tym Komisja powinna określić bardziej odpowiednią, szczegółową politykę wyznaczania progów istotności, w ramach której uwzględniany będzie charakter przedmiotowych transakcji i tolerowane ryzyko w danej dziedzinie, a także politykę wyznaczania zasobów na potrzeby badań <sup>(39)</sup>.

1.66. Wszyscy dyrektorzy generalni stwierdzili, że uzyskali uzasadnioną pewność, że przydzielone im zasoby zostały spożytkowane na wyznaczone cele oraz że kontrola wewnętrzna, jaką wprowadzili, zapewniła legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. 21 z 39 oświadczeń zawiera zastrzeżenia, które ograniczają wartość zapewnien złożonych przez dyrektorów generalnych. Na przykład Dyrektor Generalny ds. Budżetu, podobnie jak w zeszłym roku <sup>(40)</sup>, podtrzymał zastrzeżenia dotyczące niedociągnięć w systemach rachunkowych Komisji <sup>(41)</sup> (patrz: pkt 1.8).

1.67. Najważniejsze zastrzeżenia przedstawia **Tabela 1.2**. Spośród 49 zastrzeżeń zgłoszonych w 2003 r. <sup>(42)</sup> większość dotyczy niedociągnięć ujawnionych już w 2002 r. <sup>(43)</sup>. Natomiast inne zastrzeżenia były na ogół wymieniane już wcześniej przy okazji rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych za poprzednie lata (patrz: pkt 3.58, 4.18, 5.57-5.62, 6.36, 7.47, 8.35, 8.37 i 9.64). Oznacza to, że ujawnione niedociągnięcia mogą zostać wyeliminowane tylko w perspektywie średnioterminowej (patrz: pkt 1.73, 1.76 i 1.79).

**1.65.** *The Commission is willing to consider the possibility of introducing a certain degree of flexibility when determining the materiality thresholds for the various areas of management.*

**1.66.** *See Commission's reply to paragraph 1.8.*

**1.67.** *Although it does not agree with the Court's criticisms in Table 1.2 on the impact and the scope of reservations, the Commission takes note of the Court's observations and will continue to enhance the information so that the Court can use it more effectively in support of its declaration of assurance.*

<sup>(39)</sup> Opinia Trybunału Obrachunkowego nr 2/2004 w sprawie „modelu pojedynczej kontroli” (oraz projekt wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej) (Dz.U. C 107 z 30.4.2004, str. 1).

<sup>(40)</sup> Punkt 1.92 sprawozdania rocznego za rok 2002.

<sup>(41)</sup> Także Wspólne Centrum Badawcze zgłosiło zastrzeżenia odnośnie do wiarygodności rozliczeń.

<sup>(42)</sup> Sytuacja w tej dziedzinie jest stabilna w porównaniu z rokiem ubiegłym.

<sup>(43)</sup> Na przykład w przypadku Dyrekcji Generalnych ds. Rolnictwa, Budżetu, Rozszerzenia, Zatrudnienia i Spraw Społecznych, Środowiska, Rybołówstwa, Społeczeństwa Informacyjnego, Prasy i Komunikacji, Polityki Regionalnej, Stosunków Zewnętrznych, Badań, Energii i Transportu, Eurostat i Wspólnego Centrum Badawczego.

Tabela 1.2 — Nawiazanie przez Trybunał do zastrzeżeń zgłoszonych w 2003 r. przez dyrektorów generalnych

Dziedzina	Główne zastrzeżenia	Wpływ zastrzeżeń na poświadczania dyrektorów generalnych w opinii Trybunału (1)	Zakres zastrzeżeń (2)	Inne niedociągnięcia ujawnione przez kontrolę Trybunału	Wpływ wszystkich tych informacji na wnioski Trybunału (3)
Środki własne	Główne zastrzeżenia — Monitorowanie stosowania preferencyjnych zasad handlu — Przywóz ryżu Basmati — Wołowina „Hilton”	B	A	—	A
Wspólna polityka rolna	— Międzynarodowa Rada ds. Oliwy z Oliwek — System IACS w Grecji	B	C	Brak dostatecznego uwzględnienia systemu nadzoru i kontroli wobec transakcji w roku 2003	C
Środki strukturalne	— EFGR — Sekcja Gwarancji, Europejski Fundusz Społeczny, Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa: systemy zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich (2002/2006) — EFRR: systemy zarządzania i kontroli w Grecji i Hiszpanii (2002/2006) — Systemy zarządzania i kontroli w programach URBAN i INTER-REG (2000/2006) — Fundusze Spójności: systemy zarządzania i kontroli w Grecji, Hiszpanii i Portugalii (2002/2006)	C	C	Ryzyka związane z zamknięciem okresu 1994–1999 i/lub istotne niedociągnięcia w realizacji rozporządzenia (WE) nr 2064/97	C
Polityki wewnętrzne, w tym badania	— Wstępne badania w ramach pośredniego centralnego zarządzania (art. 53 rozporządzenia finansowego) — Kontrole na miejscu — Częstotliwość występowanie błędów (kwalifikowanie wydatków) w deklaracjach poniesionych kosztów w umowach badawczych	B	B	Ryzyka związane z systematycznym przekraczaniem okresu płatności w dziedzinie badań	B
Działania zewnętrzne	— Partnerstwo z organizacjami pozarządowymi	B	C	Systemy monitoringu i kontroli nie są jeszcze w pełni sprawne	C
Pomoc przedakcesyjna	— ISPA: systemy zarządzania i kontroli — PHARE: Nieodłączne ryzyka w systemie zdecentralizowanym, pominięcia w kontrolach systemów i operacji, brak jasności odnośnie do skarg pośredników finansowych	C	C	Ryzyko, że niektóre państwa kandydujące nie będą mogły wypełnić swoich zobowiązań w zakresie współfinansowania	C
Wydatki administracyjne	— Wdrażanie standardów kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwach UE	A	B	—	B

## Legenda:

(1) Wpływ zastrzeżeń na poświadczania dyrektorów generalnych w opinii Trybunału

A: uzasadniona pewność, że systemy kontroli wewnętrznej zapewniają legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

B: uzasadniona pewność, z zastrzeżeniami, że systemy kontroli wewnętrznej zapewniają legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

C: uzasadniona pewność niewystarczająca lub niedostatecznie potwierdzona

(2) Zakres zastrzeżeń:

A: jasny i jednoznaczny

B: zawiera nieznaczne niedokładności

C: zawiera istotne i niedostatecznie usprawiedliwione niedokładności (np. pomija problemy związane ze wspólnym zarządzaniem, obejmuje poprzedni rok obrachunkowy, brakuje w nim obliczeń, zawiera nieużyteczne informacje)

(3) Wpływ wszystkich tych informacji na wnioski Trybunału:

A: źródło użyteczne

B: źródło użyteczne po wprowadzeniu poprawek

C: źródło bezużyteczne (np. istotne niedokładności, brakujące lub nieużyteczne informacje)

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

1.68. Wytyczne odnośnie do sporządzania rocznych sprawozdań działalności i statut nadany intendentom delegowanym<sup>(44)</sup> stwierdzają, że zastrzeżenia nie mogą całkowicie podważać treści oświadczenia i istnieje możliwość, że w wyjątkowych przypadkach<sup>(45)</sup> dyrektor generalny nie będzie w stanie złożyć stosownego zapewnienia.

1.69. W przypadku roku 2003 zakres zastrzeżeń zgłoszonych przez niektóre służby<sup>(46)</sup> jest niezgodny lub niedostatecznie uzasadniony w kontekście zapewnienia składanego w oświadczeniach (patrz: **Tabela 1.2** i pkt 5.57–5.62, 7.48, 8.36 i 8.38). Niemniej jednak, w porównaniu z rokiem obrachunkowym 2002, wyraźniej określono wpływ zastrzeżeń na treść składanych oświadczeń.

1.70. Czynności przeprowadzone przez Trybunał wykazały, że systemy kontroli i nadzoru w szeregu dziedzin perspektyw finansowych nie znajdują się jeszcze na należywym poziomie i niezbędne są dalsze wysiłki na rzecz ich wzmocnienia. Dlatego niektóre niedociągnięcia, które stały się przedmiotem szczególnej uwagi Trybunału w trakcie kontroli, powinny być zostać uwzględnione w oświadczeniach dyrektorów generalnych (patrz: **Tabela 1.2** i pkt 4.22, 5.62, 6.37, 7.48 i 8.36). W dodatku, oświadczenia Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa nie zostało oparte na badaniu transakcji przyporządkowanych do roku obrachunkowego 2003 (patrz: pkt 4.19–4.20).

1.71. Pomimo dostrzeżonych postępów, Trybunał uważa, że w wielu dziedzinach perspektyw finansowych nie może jeszcze systematycznie wykorzystywać rocznych sprawozdań z działalności dyrektorów generalnych jako użytecznego źródła dla sporządzania wniosków kontrolnych (**Tabela 1.2**).

**1.69.** *Determination of the impact of reservations on the assurance is improving as the practice becomes routine. The Commission considers that, at present and increasingly so in the future, determining the consequences of the reservation for the area in question already makes it possible to establish — and will make it even clearer in future — that the assurance to be given by the authorising officer by delegation is totally justified.*

**1.70.** *See answers to paragraphs 1.33, 1.37 and 1.67 and to the specific paragraphs mentioned by the Court.*

**1.71.** *Through its work to improve the content of declarations and its monitoring of compliance with the standards on which the declarations are based, the Commission is endeavouring to make the annual declarations into a reliable indicator of its performance and its strategy for dealing with the risks identified, in order that the Court can use them as a basis for its assurance.*

<sup>(44)</sup> Działanie nr 63 „Opis obowiązków każdego podmiotu finansowego” z Białej Księgi oraz „Wytyczne odnośnie do oświadczeń i zastrzeżeń intendentów delegowanych w ramach rocznego sprawozdania z działalności” [SEC(2002) 401 z 9.4.2002].

<sup>(45)</sup> Z sytuacją taką możemy mieć do czynienia, gdy problemy poruszone w zastrzeżeniu mogą mieć istotny wpływ na budżet dyrekcji generalnej.

<sup>(46)</sup> Na przykład w przypadku Dyrekcji Generalnych ds. Rolnictwa, Edukacji i Kultury, Rozszerzenia, Zatrudnienia i Spraw Społecznych, Rybołówstwa, Prasy i Komunikacji, Polityki Regionalnej i Eurostat.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Postępy w dziedzinie reformy administracyjnej**

Synteza za rok 2003

1.72. W syntezie za rok 2003 Komisja stwierdza ogólnie, że w omawianym roku odnotowano znaczne postępy w dziedzinie reformy administracyjnej i że praktycznie wszystkie działania przewidziane w Białej Księdze zostały zrealizowane, a większość planów działania przewidzianych w syntezach za rok 2001 i 2002 została zrealizowana bądź też poczyniono w nich znaczny postęp. Jednak kontrole Trybunału wykazały, że podobna ocena jest bardzo optymistyczna. W dodatku Komisja sama wielokrotnie przyznaje w syntezie, że w niektórych dziedzinach niezbędny będzie dalszy monitoring w nadchodzących latach, potwierdzając tym samym ustalenia Trybunału odnośnie do następujących kwestii:

- a) realizacji działań przewidzianych w Białej Księdze (patrz: pkt 1.74–1.76) oraz syntezach za rok 2001 i 2002 (patrz: pkt 1.77–1.79);
- b) wdrażania standardów kontroli wewnętrznej<sup>(47)</sup> (patrz: pkt 1.80–1.84);
- c) przedstawiania odpowiednich wskaźników odnośnie do zarządzania kosztami oraz planowania i programowania strategicznego (patrz: pkt 1.85–1.87);
- d) zarządzania i sprawozdawczości finansowej<sup>(48)</sup> (patrz: pkt 1.27–1.54 oraz 1.22–1.26);
- e) jakości i zakresu zastrzeżeń zawartych w oświadczeniach dyrektorów generalnych (patrz: pkt 1.63–1.71).

1.73. Trybunał podziela stanowisko Komisji, że powyższe kwestie są już przedmiotem działań przewidzianych w syntezach za lata poprzednie. Trybunał podkreśla zarazem wagę skonsolidowania wszystkich horyzontalnych planów działania i odnotowuje, że Komisja wyraziła gotowość do rozważenia zaleceń Trybunału zawartych w opinii dotyczącej modelu pojedynczej kontroli<sup>(49)</sup>.

1.72. *The significant progress made in 2003 does not rule out the need to implement the corrective measures in the various sectors identified in the 2003 synthesis report. In some cases, the problems underlying these operations will only be resolved effectively and satisfactorily in the medium term. Thus, every year the synthesis of annual activity reports takes stock of the progress achieved and sets out and updates all the actions to be conducted at Commission level.*

*Each of the actions under the White Paper and previous syntheses calls for the application of an instrument (e.g. a communication, the introduction of a measure, etc.). Once this instrument has been achieved, the action as such is no longer taken into consideration and, if the underlying problem has not been resolved, a new action is undertaken, usually through the annual synthesis report. This makes it possible to update the measures to be taken and also to perform an annual consolidation of ongoing actions which is not obstructed by the wide range of actions carried out in the past. It is thus the consolidation in the most recent synthesis which must be taken into account to obtain a table of ongoing horizontal actions.*

<sup>(47)</sup> W szczególności standardów kontroli wewnętrznej. System kontroli wewnętrznej dotyczy nie tylko służb urzędujących w Brukseli, lecz także placówek lokalnych (przedstawicielstw, reprezentacji i agencji wdrażających).

<sup>(48)</sup> W szczególności wspólnego, bezpośredniego i pośredniego scentralizowanego zarządzania, kontroli *ex-ante* i *ex-post* oraz realizacji rozporządzenia finansowego.

<sup>(49)</sup> Opinia Trybunału nr 2/2004.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Działania przewidziane w Białej Księdze*

1.74. W ramach prowadzonego monitoringu w zakresie postępów w dziedzinie reformy administracyjnej Komisja ogłosiła, że z 36 działań wyszczególnionych w rozdziale V Białej Księgi<sup>(50)</sup> w sprawie „Audytu, zarządzania i kontroli finansowej” 32 zostały zakończone w 2003 r. W związku z tym sporządzone zostało sprawozdanie w sprawie Białej Księgi<sup>(51)</sup>, aby przedstawić cele, jakie pozostały do osiągnięcia, i środki, jakie pozostały do realizacji.

1.75. Trybunał odnotowuje postęp, jaki Komisja poczyniła w zakresie projektowania nowych ram regulacyjnych kontroli, jednak uważa, że rezultaty w zakresie ich wdrażania i bieżącej procedury nie są jeszcze zadowalające. Dlatego spośród 18 z 36 działań przewidzianych w rozdziale V Białej Księgi, które nie zostały zrealizowane przed końcem roku obrachunkowego 2002<sup>(52)</sup>, osiem działań na dzień 31 grudnia 2003 było nadal w trakcie realizacji<sup>(53)</sup>. W ośmiu z dziesięciu dziedzin, gdzie działania zostały teoretycznie zakończone, cel nie został jeszcze w pełni osiągnięty, wdrażanie nie osiągnęło należytego poziomu albo też nie ma gwarancji, że wywrą one trwałe skutki<sup>(54)</sup>.

1.76. Wiele z niedokończonych działań ujętych zostało także w syntezach rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeniach<sup>(55)</sup> (patrz: pkt 1.77–1.79); wymagają one od służb zmiany przyzwyczajęń lub realizacji nowych rodzajów zadań<sup>(56)</sup>. Dokończenie realizacji tych działań, które pozwoli na osiągnięcie wyznaczonych celów, możliwe jest wyłącznie w perspektywie średnioterminowej (**Tabela 1.3**).

**1.74-1.76.** *Once the instruments aimed at by the various measures have been installed, the settlement of outstanding issues will be covered each year by the synthesis reports (see reply to paragraph 1.72). Within this framework, the Commission considers that most of the actions mentioned by the Court had been achieved at 31 December 2003.*

**1.75.** *The Commission would make two comments on Action 83:*

- *in communication COM(2004) 93, which is mentioned by the Court, Action 83 is incorporated into Action 62, which refers both to the reform and to the effect of policies on the resources required;*
- *the resources required are examined every year during the annual policy strategy exercise (APS): since 2003 the Commission has adopted the policy of restricting the new posts it requests to the level needed for an enlarged European Union (see also the communication COM(2002) 311 on this subject) and of satisfying its other requirements by redeployment and the allocation of posts freed by successive early retirement schemes.*

<sup>(50)</sup> COM(2000) 200 final z 5.4.2003.

<sup>(51)</sup> Komunikat Komisji: „Realizacja reformy: sprawozdanie z postępów i przedstawienie działań do realizacji w 2004 r.” [COM(2004) 93 z 10.2.2004].

<sup>(52)</sup> Punkty 1.65–1.67 sprawozdania rocznego za rok 2002.

<sup>(53)</sup> Działania nr 74 „Baza danych umów”, 83 „Odpowiedni poziom obsady kadrowej”, 87 „Badanie postępów osiągniętych przez służby Komisji w procesie przemian”, 93 „Lepsza koordynacja współdziałania OLAF z innymi służbami”, 94 „Zabezpieczenie przed nadużyciami dzięki ustawodawstwu i odpowiedniemu zarządzaniu umowami”, 95 „Optymalizacja systemu wczesnego ostrzegania” 96 „Bardziej efektywne zarządzanie odzyskiwaniem nienależnie wypłaconych funduszy” i 97 „Poprawiony monitoring i kontrola finansowa Funduszy strukturalnych”.

<sup>(54)</sup> Działania nr 66 „Lista nieprawidłowości finansowych”, 71 „Komitet ds. Postępów Kontroli”, 78 „Minimalne standardy kontroli wewnętrznej”, 81 „Wzmocnienie funkcji kontrolnych dyrekcji generalnych”, wewnętrzne struktury audytu/jednostki audytu, 82 „Oświadczenie dyrektora generalnego w składanym rocznym sprawozdaniu z działalności”, 85 „Projektowanie właściwej kontroli wewnętrznej i procedur finansowych”, 90 „Ocena zapotrzebowania na zasoby ludzkie w zakresie zarządzania i kontroli finansowej” oraz 91 „Szkolenia” (zarządzanie i finanse).

<sup>(55)</sup> COM(2004) 418 final z 9.6.2004.

<sup>(56)</sup> Punkt 1.109 sprawozdania rocznego za rok 2002.

**Tabela 1.3 — Analiza Trybunału odnośnie do niezakończonych działań z rozdziału V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola” Białej Księgi i planu działania dołączonych do syntezy rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych za lata 2002 i 2001 (na dzień 31 grudnia 2003 r.)**

Odniesienie chronologiczne i/lub synteza	Działanie	Sektor/Rodzaj środka	Źródło planu działania	Rozpoznanie/konieczne środki uzupełniające
71	Komitet ds. Postępów Kontroli	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Działania ukończone/możliwe udoskonalenia</b></p> <p>Wprowadzono pewne zmiany organizacyjne, by poprawić funkcjonowanie Komitetu, w szczególności reguły przewodniczenia posiedzeniom w przypadku ewentualnego konfliktu interesów, przeniesienie sekretariatu Komitetu z DG ds. Budżetu do Sekretariatu Generalnego oraz wyznaczenie drugiego członka zewnętrznego [COM(2004) 93 z 10.2.2004, pkt 10.3]. Jednakże potrzebne są dalsze udoskonalenia, by Komitet mógł efektywnie monitorować kontrole realizowane przez Komisję.</p> <p><i>Działanie to jest połączone z działaniem 19.</i></p>
78	Minimalne standardy kontroli wewnętrznej	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Działania ukończone/wdrażanie postępujące — możliwe udoskonalenia</b></p> <p>Standardy kontroli wewnętrznej zostały przyjęte dnia 13 grudnia 2000 r. [SEC(2000) 2203] i poprawione dnia 21 grudnia 2001 r. [SEC(2001) 2037]. Przewidują one minimalny poziom kontroli, jaką wdrożyć powinny wszystkie DG Komisji (pełne wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej). Nowe wytyczne, jakie ustanowiono [SEC(2003) 1287 z 26.11.2003, załącznik 5), ograniczają stosowanie standardów kontroli wewnętrznej wyłącznie do wymogów podstawowych.</p> <p>Poziom wdrożenia podstawowych wymogów kontroli na dzień 31 grudnia wskazuje, że działanie to nie zostało jeszcze ukończone (patrz: <b>Tabela 1.4</b>).</p> <p><i>Niniejszej działanie jest połączone z działaniem 1 „Standardy kontroli wewnętrznej” (pkt 5.4.5) syntezy z 2002 r.</i></p>
81	Wzmocnienie znaczenia funkcji kontrolnych DG (struktury kontroli wewnętrznej/jednostki kontrolnej)	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Działania ukończone/możliwe udoskonalenia</b></p> <p>Na dzień 31 grudnia 2003 r. każdy departament Komisji posiadał już własną jednostkę kontroli wewnętrznej [SEC(2004) 250 z 27.2.2004], z wyjątkiem Służby Audytu Wewnętrznego (IAS), Grupy Doradców Politycznych (GOPA), Wspólnej Służby Tłumaczeń Ustnych — Dyrekcja Generalna ds. Tłumaczeń Ustnych i Pisemnych (SCIC-DGT) oraz służby DG ds. Personelu i Administracji — (Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki w Brukseli (OIB), Biuro ds. Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu (OIB), Biuro Administrowania i Rozliczania Świadczeń Indywidualnych (PMO) oraz Europejskie Biuro Doboru Kadr (EPSO)). Jednakże poziom świadczeń wymogów podstawowych w zakresie standardu 22 „jednostka kontroli wewnętrznej” na dzień 31 grudnia wskazuje, że działanie to nie zostało jeszcze ukończone (patrz: <b>Tabela 1.4</b>).</p> <p><i>Działanie to jest połączone z działaniem 12 „Koordynacja służb kontrolnych Komisji” (pkt 3.3.2.) syntezy z 2002 r.</i></p>
83	Odpowiednie poziomy obsady stanowisk	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b></p> <p>Sprawozdanie w sprawie wymagań Komisji w zakresie szkoleń i zasobów jest w trakcie ukończenia.</p> <p><i>Działanie to jest połączone z działaniami 21 „Ocena ryzyka przez kierownictwo” (pkt 3.3.2.) i 22 „Zasoby ludzkie” (pkt 5.3.1) syntezy z 2002 r. oraz 5 i 1.4 „Zasoby ludzkie” syntezy z 2001 r.</i></p>

Odniesienie chronologiczne i/lub synteza	Działanie	Sektor/Rodzaj środka	Źródło planu działania	Rozpoznanie/konieczne środki uzupełniające
87	Przegląd postępu osiągniętego przez służby Komisji w procesie zmian	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b> Służba Audytu Wewnętrznego Komisji planowała zakończyć cykl wnikliwych kontroli we wszystkich dystryktach generalnych do końca września 2004 r. [COM(2004) 93 z 10.2.2004, załącznik 1].</p>
93	Lepsza koordynacja współdziałania Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) z innymi służbami	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b> Tymczasowy protokół porozumienia w sprawie kodeksu postępowania mającego zapewnić sprawną wymianę pomiędzy OLAF a Komisją informacji dotyczących dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez OLAF w Komisji został uzgodniony w lipcu 2003 r. Projekt zmiany rozporządzenia w sprawie OLAF przedstawiony przez Komisję w lutym 2004 r. będzie miał wpływ na powyższy protokół porozumienia [COM(2004) 93, załącznik 1]. Ponadto kontynuowane są działania na rzecz poprawy wymiany informacji i współpracy pomiędzy OLAF a Komisją na podstawie protokołów porozumienia. Działanie to jest połączone z działaniem 15 „Monitoring OLAF” (pkt 5.3.9) syntezy z 2002 r.</p>
94	„Zabezpieczenie” przed nadużyciami poprzez przepisy i odpowiednie zarządzaniu umowami	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Ustawiczne działanie</b> Grupa na rzecz „zabezpieczenia przed nadużyciami” złożona z przedstawicieli różnych służb, którym przewodniczy OLAF, będzie kontynuowała w roku 2004 działania w sferze legislacyjnej na podstawie Komunikatu Komisji w sprawie zabezpieczenia przez nadużyciami [SEC(2001) 2029 z 7.11.2001 i COM(2004) 93, załącznik 1].</p>
96	Bardziej efektywne zarządzanie w zakresie odzyskiwania należności wypłaconych funduszy	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b> Dyrekcje powinny uwzględnić zalecenia Departamentu Kontroli Wewnętrznej i proces monitorowania zaległych wierzytelności powinny być koordynowany bardziej efektywnie na poziomie centralnym przez Dyrekcję Generalną ds. Budżetu. Działanie to jest połączone z działaniem 9 „Windykacja” (pkt 5.3.2) w syntezie z 2002 r.</p>
97	Lepszy monitoring funduszy strukturalnych	Rozdział V „Audyt, finansowe zarządzanie i kontrola”	Biała Księga	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b> Wprowadzenie nowych procedur zarządzania Funduszami strukturalnymi wymagało przyjęcia przez Komisję memorandum wyjaśniającego podział obowiązków w ramach wspólnego zarządzania [C(2003) 1830-2 z 17.6.2003]. Powołano grupę złożoną z przedstawicieli różnych departamentów do analizy działań, których przyjęcie mogłoby poprawić zarządzanie Funduszami strukturalnymi. We wrześniu 2004 r. Komisja przyjęła Komunikat o obowiązkach prawnych [COM(2004) 580 final], a w sierpniu 2004 r. Komunikat o metodologii kontrolnej [C(2004) 3115] (patrz: pkt 1.84). Działanie to jest połączone z działaniami 7 „Podzielone zarządzanie” 17 „Kontrola podzielonego zarządzania” (pkt 5.3.3) w syntezie z 2002 r. oraz działaniami 4 „Fundusze strukturalne” i 12 „Podzielone zarządzanie” w syntezy z 2001 r.</p>
6 (5.3.7)	Ramy rachunkowości	Zarządzanie finansowe	Synteza z 2002 r.	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b> Projekt modernizacji rachunkowości realizowany jest ogólnie zgodnie z ustalonym terminarzem, jeżeli chodzi o spełnienie w 2005 r. wymogów formalnych ustanowionych w nowym rozporządzeniu finansowym [COM(2004) 565 z 18.8.2004]. Działanie to jest połączone z działaniami 16 „Ramy rachunkowości” i 17 „Centralne systemy informacji finansowej” w syntezie z 2001 r.</p>

Odniesienie chronologiczne i/lub synteza	Działanie	Sektor/Rodzaj środka	Źródło planu działania	Rozpoznanie/konieczne środki uzupełniające
8 (5.3.4)	Współfinansowanie	Zarządzanie finansowe	Synteza z 2002 r.	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b>            Utworzona w 2003 r. grupa złożona z przedstawicieli różnych służb pod przewodnictwem Sekretariatu Generalnego, której zadaniem jest wdrożenie tego środka, została podzielona na dwie podgrupy („elementy ryczałtu” oraz „metody kontrolne”). Grupa planuje kontynuowanie prac w 2004 r.</p> <p><i>Działanie to jest połączone z działaniem „Programy badawcze” w Syntezie z 2001 r.</i></p>
12 (3.3.2)	Koordynacja służb kontrolnych Komisji	Kontrola	Synteza z 2002 r.	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b>            Komisja wyjaśniła, jakie obowiązki spoczywają na głównych podmiotach w dziedzinie wewnętrznego audytu i kontroli (SEC(2003)59 z 21 stycznia 2003 r.). Służba Audytu Wewnętrznego zrealizowała szereg zadań koordynujących (sieć Auditnet, tworzenie nowych metod, wspólnych narzędzi i technik), tym niemniej niezbędne są dalsze wysiłki w 2004 r. Na dzień 31 grudnia 2003 r. odpowiedni poziom koordynacji nie został jeszcze osiągnięty.</p> <p><i>Działanie to jest połączone z działaniem 81 „Wzmocniania funkcji kontrolnych DG (jednostki kontrolne)” w Białej Księdze.</i></p>
23 (4.4)	Metodologia rocznych sprawozdań z działalności	Metodologia rocznych sprawozdań z działalności	Synteza z 2002 r.	<p><b>Działania ukończone/możliwe udoskonalenia</b>            Wytyczne odnośnie do sporządzania rocznych sprawozdań z działalności za rok 2003 r. wyjaśniły pojęcia „zastrzeżeń”, „zapewnienia”, „istotności” i „oświadczenia” [(SEC(2003) 1469 z 19.12.2003 i SEC(2004) 147 z 19.2.2004]. Należy jeszcze dokładniej określić pojęcia „istotności” oraz wpływ zastrzeżeń na zapewnienia dyrektora generalnego. Ponadto należy przedstawić szczegółowe wytyczne odnośnie wskaźników oddziaływania (i rezultatu), w szczególności w dziedzinie jakości dochodów i wydatków.</p> <p><i>Działanie to jest połączone z działaniem 82 „Oświadczenia dyrektora generalnego w jego rocznym sprawozdaniu z działalności” w Białej Księdze.</i></p>
2	Działania zewnętrzne	Międzysektorowe kwestie polityczne	Synteza z 2001 r.	<p><b>Działania częściowo ukończone z częściową realizacją celów</b>            Organizacja struktur i zasobów biorących udział w działaniach zewnętrznych nie została poddana ponownemu przeglądowi w celu ustalenia pola potencjalnej synergii.</p>
7	Systemy informatyczne związane z zarządzeniem	Wdrażanie reformy	Synteza z 2001 r.	<p><b>Działanie w trakcie realizacji</b>            Po przeprowadzonej przez IAS kontroli „Przegląd zarządzania IT w Komisji”, sporządzone jest obecnie memorandum Komisji w sprawie interoperacyjności systemów IT wykorzystywanych w dziedzinie zarządzania.</p>

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Plany dziania dołączone do syntez sprawozdań rocznych dyrekcji generalnych i służb Komisji za lata obrachunkowe 2002 i 2001

1.77. W syntezie rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych<sup>(57)</sup> za rok obrachunkowy 2002 zawarto ocenę reformy systemu kontroli wewnętrznej Komisji oraz decyzję o uruchomieniu nowego planu działania mającego doprowadzić do usunięcia ujawnionych niedociągnięć. Plan działania obejmuje 25 działań korygujących, jakie należy zrealizować oprócz planów działania określonych w sprawozdaniach rocznych dyrektorów generalnych i działań stanowiących kontynuację planu działania przewidzianego w syntezie za rok 2001<sup>(58)</sup>. Trybunał stwierdził, że spośród działań, jakie mogą mieć wpływ na legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń<sup>(59)</sup>, działania horyzontalne<sup>(60)</sup> nie zostały ukończone<sup>(61)</sup> do dnia 31 grudnia 2003 r.

**1.77-1.78.** *In line with what was set out in the reply to paragraph 1.72 — that the actions to be undertaken are updated each year and the actions established by previous syntheses disappear — the actions in the 2001 and 2002 syntheses which were not completed at 31 December 2003 have been taken over and updated in the 2003 synthesis.*

*Substantial progress has been made in the implementation of two actions concerning shared management. By September 2004 the Commission had adopted communications on the legal responsibilities under shared management (COM(2004) 580 final) and on the alignment of audit methodology in this area (C(2004) 3115); in December 2003 the Commission also published revised audit manuals for the Structural and Cohesion Funds. In the draft legislation for the Structural Funds in the 2007-2013 period the Commission has also taken up the idea of annual declarations by an independent audit body which was also mentioned in action 17.*

<sup>(57)</sup> COM(2003) 391 final z 9.7.2003.

<sup>(58)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowany „Synteza rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych i szefów służb” [COM(2002) 426 z 24.7.2002].

<sup>(59)</sup> Działania nr 1 „Standardy kontroli wewnętrznej” (pkt 5.4.5), 3 „Komunikacja” (pkt 3.3.2), 6 „Ramy rachunkowości” (pkt 5.3.7), 7 „Wspólne zarządzanie” (pkt 5.3.3), 8 „Współfinansowanie” (pkt 5.3.4), 9 „Windykacja” (pkt 5.3.2), 12 „Koordynacja służb kontrolnych Komisji” (pkt 3.3.2), 13 „Metodologia kontroli” (pkt 3.3.3), 14 „Działania podejmowane w odpowiedzi na sprawozdania z kontroli” (pkt 5.3.8), 15 „Działania następcze OLAF” (pkt 5.3.9), 17 „Kontrola w ramach podzielonego zarządzania” (pkt 5.3.3), 19 „Komitet ds. Postępów Kontroli: organizacja” (pkt 3.3.3), 21 „Zarządzanie oceną ryzyka” (pkt 3.3.2), 23 „Metodologia AAR (przeglądy zrealizowanych działań)” (pkt 4.4) oraz „Działania następcze podjęte podejmowane przez poszczególne służby” (pkt 5.4.6).

<sup>(60)</sup> Działania nr 6, 7, 8, 9, 12, 15, 17, 19, 21 i 23.

<sup>(61)</sup> Działania nr 6, 7, 8, 9, 12, 17 i 21: „kontynuowane”; działania nr 15, 19 i 23: „zrealizowane, częściowo zrealizowane lub planowane jest podjęcie działań następczych”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.78. Podobnie, analiza planu działania przewidzianego w syntezie za rok 2001 r. pokazuje, że większość działań, które nie zostały zrealizowane do końca roku obrachunkowego 2002 <sup>(62)</sup>, na dzień 31 grudnia 2003 r. znajdowało się wciąż na etapie realizacji <sup>(63)</sup>. W dwóch dziedzinach objętych działaniami, które zostały zasadniczo zakończone, wyznaczony cel nie został w pełni osiągnięty, wdrażanie nie osiągnęło należytego poziomu albo też nie ma gwarancji, że wywrą one trwałe skutki <sup>(64)</sup>. W dwóch innych dziedzinach działania nie zostały ukończone, a cele zostały zrealizowane częściowo <sup>(65)</sup>.

1.79. Trybunał zachęca Komisję do wdrożenia niedokończonych planów działania, by nowy system kontroli wewnętrznej zaczął faktycznie funkcjonować, w szczególności w dziedzinach wspólnego zarządzania, zarządzania ryzykiem i windykacji wierzytelności (patrz: **Tabela 1.3**).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.78.** *With regard to the actions on shared management, the Commission refers to its reply to paragraph 1.77.*

*Two separate actions are planned for Action 5: consideration of the resources needed (see reply to paragraph 1.75) and establishment of a method for assessing the resources required for existing and new activities. As regards Action 14, the Personnel and Administration Directorate-General has defined, through a poll in departments, the recruitment profiles relating to their needs and has asked the European Personnel Selection Office (EPSO) to organise the corresponding competitions from 2003 on. In the meantime, it may be necessary to continue recruiting more temporary staff on permanent posts.*

*As regards Action 15, the Commission would point out that on 14 July 2004 it adopted communication C(2004) 2694 on training and recruitment needs in the area of financial management as identified in the synthesis of Annual Activity Reports 2002.*

**1.79.** *The Commission is investing considerable effort and interest in progressing on the three issues highlighted by the Court (i.e. shared management, risk management and recovery) as reflected in both the Synthesis of the 2003 and 2002 annual activity reports and the Overview of the state of internal control systems.*

<sup>(62)</sup> Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.76

<sup>(63)</sup> Działania nr 1 „Programy badawcze”, 4 „Fundusze strukturalne” (wspólne zarządzanie), 5 „Zasoby ludzkie” (reforma), 7 „Informatyczne systemy zarządzania”, 12 „Podzielone zarządzanie”, 14 „Zasoby ludzkie — rekrutacja”, 16 „Ramy rachunkowości” oraz 17 „Centralne systemy informacji finansowej”.

<sup>(64)</sup> Działania nr 9 „Procedury kontroli wewnętrznej, w szczególności procedury finansowe” oraz 15 „Szkolenie” (zarządzanie finansami).

<sup>(65)</sup> Działania nr 2 „Działania zewnętrzne” i 18 „Plany działania”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Standardy kontroli wewnętrznej*

1.80. Trybunał przeanalizował stosowanie standardów kontroli wewnętrznej<sup>(66)</sup> przez 16 dyrekcji generalnych Komisji<sup>(67)</sup>. Celem analizy było nie tylko zbadanie stopnia wdrożenia standardów, lecz także zakresu stosowania ich przez Komisję w celu oceny legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w przedmiotowej dziedzinie.

1.81. Trybunał stwierdził ogólnie, że niełatwo jest porównać zakres i istotę systemów oraz podstawowych mechanizmów kontrolnych, na których opierają się standardy wyznaczone w 2003 r.<sup>(68)</sup>, z tymi, które zostały określone w 2002 r.

**1.81.** *The fact that baseline requirements defined in 2003 are not entirely comparable with those defined in 2002 is consistent with the philosophy of those requirements. In fact, the baseline requirements were initially introduced in 2000 to make the 24 Internal control standards more concrete in practice by defining the minimum requirements at that time. Each year the baselines are updated in order to consider any additional requirement from any relevant Commission's decision/communication adopted in the meantime.*

*In terms of charting progress from one point in time to another, the clarifications/updates made to the baselines make it difficult to compare the position at the end of 2002 and the end of 2003. However, there have been significant actions taken to strengthen internal control, particularly regarding the flow of information from Directorates-General to their Commissioner on critical issues of audit and control and Directorates-General have already demonstrated a strong commitment to delivering this in practice.*

<sup>(66)</sup> Standardy nr 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem”, 12 „Odpowiednie informacje o zarządzaniu”, 14 „Zgłaszanie nieprawidłowości”, 17 „Nadzór”, 18 „Rejestrowanie wyjątków”, 20 „Rejestrowanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej”, 21 „Sprawozdania z kontroli” i 22 „Jednostka kontroli wewnętrznej”.

<sup>(67)</sup> Dyrekcje Generalne ds. Gospodarczych i Finansowych, Rolnictwa, Edukacji i Kultury, Zatrudnienia i Spraw Społecznych, Rybołówstwa, Polityki Regionalnej, Badań, Społeczeństwa Informacyjnego, Rozszerzenia, Budżetu, Personelu i Administracji, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Biuro Pomocy Humanitarnej, Biuro Współpracy EuropeAid, Eurostat i Służba Audytu Wewnętrznego.

<sup>(68)</sup> Komunikat do Komisji: „Samoocena przygotowania służb do wypełnienia podstawowych wymogów kontroli wewnętrznej do dnia 31 grudnia 2003 r.” [SEC(2003) 1287 z 26.11.2003].

## UWAGI TRYBUNAŁU

1.82. Komisja oświadczyła, że do dnia 31 grudnia 2003 r. spełnionych zostało 91 % wymogów podstawowych <sup>(69)</sup>. 26 % tych wymogów wydaje się być wprowadzonych od końca września 2003 r., kiedy to dyrekcje generalne potwierdziły, że są w stanie dotrzymać terminu i do dnia 31 grudnia 2003 r. spełnić wszystkie wymogi podstawowe <sup>(70)</sup>.

1.83. W opinii Trybunału trudno jest ocenić, na ile takie tempo postępów może mieć bezpośredni wpływ na bieżące funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej, na którym opiera się legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. W odniesieniu do wprowadzenia reguł proceduralnych lub instrumentów kontrolnych potrzeba więcej czasu, by móc ocenić, że standardy te są faktycznie stosowane. Dlatego w większości przypadków kontrola Trybunału zmierzała do ustalenia, czy praktyki dyrekcji generalnych były zgodnie z podstawowymi wymogami kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 4.23, 6.5, 7.40–7.41 i 9.55).

1.84. Odnośnie do standardów kontroli wewnętrznej zbadanych w wybranych dyrekcjach generalnych Trybunał stwierdził, że przedstawione informacje były wyważone, jako że dotyczyły w większym stopniu istnienia i wypełniania mechanizmów kontroli wewnętrznej niż ich bieżącego funkcjonowania (patrz: **Tabela 1.4** i pkt 4.23, 5.10, 6.5, 7.43 oraz 9.55). Ogólnie nie można uznać, że stwierdzony poziom wdrożenia wystarcza, by system kontroli wewnętrznej Komisji mógł być podstawą uzasadnionej pewności odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**1.82-1.83.** *As indicated by the Court, Directorates-General assessed in December 2003 that overall 91 % of the baselines were achieved against 65 % reported by September 2003. It should be noted that in many cases those baselines not fully implemented by September 2003 were ongoing actions, where important progress had already been made and where there was only a little work required to finalise them.*

*As stated in the Overview, the Commission acknowledges that in future the focus on internal control will need to concentrate on how well the internal control arrangements are working in practice and delivering the assurances needed rather than focusing overly on compliance.*

*Furthermore, effective implementation of an appropriate internal control system which delivers the assurances needed takes time. In reality, important attempts have already been made in moving beyond compliance. To this end, the Commission has developed a tool, iCAT (internal control assessment tool), to help services to assess the effectiveness of their internal control systems and some Directorates-General started to use a first version of this tool in 2003.*

**1.84.** *The table 1.4 differs from the Commission's services' own assessment, which concludes that the internal control standards were 91 % applied at 31 December 2003. The incomplete application largely concerned areas with little effect on the risk of irregularity.*

*Concerning the link between the level of compliance with those standards and the assurances needed on the legality and regularity of the underlying transactions, see Commission's reply to paragraphs 1.82. and 1.83.*

<sup>(69)</sup> Nota informacyjna M. Schreyer dotycząca przygotowania służb Komisji do wypełnienia minimalnych wymogów kontroli wewnętrznej do dnia 31 grudnia 2003 r. [SEC(2004) 250 z 27.2.2004].

<sup>(70)</sup> SEC(2003) 1287 z 26.11.2003.

**Tabela 1.4 — Analiza Trybunału odnośnie do wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej (mających bezpośredni związek z legalnością i prawidłowością transakcji leżących u podstaw rozliczeń w głównych dyrekcjach generalnych), sytuacja na dzień 31 grudnia 2003 r.**

Dyrekcja generalna lub departament	Wydatkowanie środków na pokrycie płatności w 2003 r. (mln euro)	Standard 11 „analiza i zarządzanie ryzykiem”	Standard 12 „informacje o zarządzaniu <i>ad hoc</i> ”	Standard 14 „zgłaszanie nieprawidłowości”	Standard 17 „nadzór”	Standard 18 „odnotowywanie wyjątków”	Standard 20 „odnotowywanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej”	Standard 21 „sprawozdania z kontroli”	Standard 22 „wewnętrzna jednostka audytu”
ECFIN (DG ds. Gospodarczych i Finansowych)	367	B	B	A	A	A	A	A	A
EMPL (DG ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych)	7 437	A	A	A	A	A	A	A	A
AGRI (DG ds. Rolnictwa)	47 067	A	A	A	B	A	A	A	A
RTD (DG ds. Badań Naukowych)	1 933	A	B	A	A	A	A	A	A
INFOS (DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego)	857	B	B	A	A	A	B	A	A
FISH (DG ds. Rybołówstwa)	838	A	A	A	B	A	A	A	B
REGIO (DG ds. Polityki Regionalnej)	18 540	A	A	A	A	A	A	A	A
EAC (DG Edukacja i Kultura)	796	B	B	A	B	A	A	A	A
JAI (DG ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych)	86	A	B	A	B	A	B	A	A
ELARG (DG ds. Rozszerzenia)	1 675	A	A	A	A	A	A	A	A
AIDCO (Biuro Współpracy EuropeAid)	3 242	A	A	A	A	A	A	A	A
ECHO (Biuro Pomocy Humanitarnej)	518	A	A	A	A	A	A	A	A
ESTAT (Eurostat)	44	B	B	A	B	B	B	A	A
ADMIN (DG ds. Personelu i Administracji)	282	A	A	A	A	A	A	A	A
BUDG (DG ds. Budżetu)	8	A	A	A	A	A	A	A	A
IAS (Służba Audytu Wewnętrznego)	0,4	A	A	A	A	A	A	A	B

Ocena:

A: spełnienie wymogów podstawowych

B: niewłaściwa realizacja wymogów podstawowych

Zródło: Trybunał Obrachunkowy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Wskaźniki jakości dochodów i wydatków*

1.85. Roczne sprawozdania z działalności za rok 2003 zawierają ogólnie informacje dotyczące wyników (w sensie gospodarczym, skuteczności i efektywności), jakie uzyskały dyrekcje generalne w zakresie działań politycznych i zarządzania przyznanymi im zasobami.

1.86. Jednak, jak wykazała analiza Trybunału, sposób opracowywania i wykorzystywania tych danych przez Komisję <sup>(71)</sup> nie jest jeszcze na tyle odpowiedni <sup>(72)</sup>, by za ich pomocą możliwa była ocena efektywności systemu kontroli wewnętrznej oraz kwestii dotyczących legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń <sup>(73)</sup>.

1.87. Trybunał uważa, że przekazywanie informacji w celu monitorowania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń powinno być priorytetem Komisji. W kontekście strategicznego planowania i cyklu programowania dane takie stanowiłyby podstawowy instrument zarządzania służący zapewnianiu odpowiedniej efektywności dochodów i wydatków oraz oceny osiągniętych postępów <sup>(74)</sup>, gdyby obejmowały informacje na temat stopnia wdrożenia podstawowych elementów systemów kontroli i nadzoru oraz częstotliwości występowania, charakteru i wpływu na budżet błędów, jakich wspomniane systemy nie wykryły i nie poprawiły.

**1.85.** *The aim of the annual activity reports is to take stock of the achievement of the objectives laid down in line with the Commission's priorities and the resources required for this purpose. They represent an instrument for monitoring the results of activities in relation to the objectives laid down, the risks involved, utilisation of the resources allocated and operation of the internal control system.*

**1.86.** *The monitoring aspects are therefore highlighted in the annual activity reports. The overview mentioned above in paragraph 1.53 gives a more detailed account of internal control systems at the Commission.*

*The aspects linked to the legality and regularity of transactions are monitored by each Directorate-General. Ex ante and ex post control systems have been introduced or are now being introduced. Nevertheless, the Commission is ready to analyse the possibility of further developing the concepts of performance indicators already launched in the context of the Activity Based Management (ABM) process.*

**1.87.** *Continuous improvement of its performance and the assumption of responsibility by its managers to achieve the objectives laid down and implement an efficient internal control system are Commission priorities.*

*Although monitoring implementation of the control systems and determining the extent to which they guarantee the legality and regularity of transactions is not the sole purpose of the annual activity reports, the Commission is willing to explore the possibility of giving greater coverage to supervisory controls and risk management in the next annual activity report.*

<sup>(71)</sup> SEC(2003) 1469 z 19.12.2003.

<sup>(72)</sup> Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.68–1.74

<sup>(73)</sup> Na przykład Dyrekcje Generalne ds. Konkurencji, Środowiska, Rynku Wewnętrznego, Tłumaczeń Ustnych, Handlu, Energii i Transportu oraz Służba Prawna i Grupa Doradców Politycznych nie przekazują wskaźników efektywności, jak proponują wytyczne.

<sup>(74)</sup> Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 1.110.

## ROZDZIAŁ 2

**Zarządzanie budżetem**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	2.1–2.4
Uwagi ogólne	2.5–2.22
Zwiększenie budżetu	2.5–2.6
92 % wskaźnik wykonania płatności	2.7–2.8
Niższa i lepiej zarządzana nadwyżka	2.9–2.13
Bardziej realistyczne przenoszenie środków na kolejny rok	2.14–2.15
Ciągły wzrost zaległych zobowiązań	2.16–2.22
Uwagi szczegółowe	2.23–2.46
Dochody Wspólnoty	2.23–2.24
Rolnictwo	2.25–2.26
Działania strukturalne	2.27–2.35
Wzrost wartości zaległych zobowiązań	2.33–2.35
Polityki wewnętrzne	2.36–2.38
Działania zewnętrzne	2.39–2.40
Pomoc przedakcesyjna	2.41–2.45
Administracja	2.46
Wnioski i zalecenia	2.47–2.50

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale omówione zostanie wykonanie budżetu w roku 2003 r., ostatnim pełnym roku przed rozszerzeniem Unii, przypadającym na półmetek perspektywy finansowej na lata 2000–2006.

2.2. Roczny budżet Unii Europejskiej przyjmowany jest przez władze budżetowe (Parlament i Radę) na podstawie projektu przedstawionego przez Komisję. Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi, a także innymi państwami — w zakresie wydatków na rolnictwo, działania strukturalne, działania zewnętrzne i pomoc przedakcesyjną.

2.3. Dla zobowiązań i płatności tworzone są odrębne budżety. Większość wydatków na działania strukturalne oraz polityki wewnętrzne i zewnętrzne podlega realizacji w formie programów zarządzanych przez szereg lat (np. od 2000 do 2006 r. w przypadku obecnego okresu programowania Funduszy Strukturalnych), w których zobowiązania budżetowe — odpowiadające prawnym zobowiązaniom do wydatków — ustanawiane są w jednym roku, ale podlegają wypłacie („likwidacji”) przez wiele lat („środki zróżnicowane”) <sup>(1)</sup>.

2.4. Szczegółowe informacje na temat wykonania budżetu w roku 2003 można znaleźć w dokumencie Komisji zatytułowanym „Sprawozdanie z zarządzania budżetowego i finansowego — rok obrachunkowy 2003”. Artykuł 29 rozporządzenia finansowego nakazuje publikowanie tego sprawozdania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Nie stało się tak w przypadku sprawozdania za rok 2002, ale dokument ten został udostępniony na stronie internetowej Komisji <sup>(2)</sup>. Wersja za rok 2003 dostępna jest pod tym samym adresem. Trybunał odnotowuje, że poczyniono wysiłki na rzecz poprawy sprawozdania w porównaniu z wersją za rok 2002, jednak stwierdza, że ogólna analiza mogłaby zyskać na użyteczności, gdyby obejmowała informacje o łącznym stanie realizacji programów wspólnotowych oraz szybkości, z jaką Państwa Członkowskie i państwa beneficjenci dokonują wypłat na rzecz beneficjentów końcowych.

*2.4. The Commission appreciates the Court's statement regarding the improved 'Report on budgetary and financial management' and agrees with the observation of the Court that there is still room for further improvements. With regard to payments to final beneficiaries, the regulations (for example, Regulation (EC) 1260/1999 for the Structural Funds, Regulation (EC) 1663/95 for EAGGF Guarantee) require Member and beneficiary States to reimburse final beneficiaries promptly. In future the Commission could distinguish, in the information provided on the Structural Funds in its 'Report on budgetary and financial management', between advances, paid at the beginning of the period and serving to constitute a rolling fund with which to pre-finance expenditure, and reimbursements of expenditure declared by final beneficiaries. The amount of advances (for the Structural Funds, 7 %) can be taken to be equivalent to the maximum level of payments by the Commission not yet paid to final beneficiaries.*

<sup>(1)</sup> Aby uzyskać więcej informacji o budżecie zob. **Załącznik I**.

<sup>(2)</sup> [http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## UWAGI OGÓLNE

*Zwiększenie budżetu*

2.5. W roku 2003 r. ogólna wartość środków na pokrycie płatności w przyjętym budżecie początkowym <sup>(3)</sup> wzrosła o 1,9 % w porównaniu z końcowym budżetem na rok 2002. Środki na pokrycie zobowiązań wzrosły zaledwie o 0,3 %. Według Komisji, praktycznie statyczny poziom środków na pokrycie zobowiązań „świadczy o determinacji władzy budżetowej i Komisji, by rozwiązać problem zaległych zobowiązań, które wciąż nie zostały spłacone” <sup>(4)</sup>.

2.6. Środki na pokrycie zobowiązań i płatności pozostały odpowiednio o 2,6 mld euro i 5,4 mld euro niższe od limitów rocznych ustanowionych dla nich w perspektywie finansowej <sup>(5)</sup>. W przypadku zobowiązań rezerwa wynika głównie z wydatków na rolnictwo: w innych dziedzinach wydatków osiągnięto lub zbliżono się do wyznaczonego limitu. W przypadku płatności limity wyznaczone w perspektywie finansowej dotyczą budżetu jako całości, a nie poszczególnych dziedzin.

*92 % wskaźnik wykonania płatności*

2.7. **Tabela 2.1** przedstawia ogólny przegląd wykonania budżetu za rok obrachunkowy 2003, obejmujący zarówno zobowiązania, jak i płatności. W 2003 r. udział wykorzystanych środków na pokrycie zobowiązań (wskaźnik wykonania zobowiązań) wyniósł 99 % i był porównywalny do tego z roku 2002 — 98 %. Udział wykorzystanych środków na płatności (wskaźnik wykonania płatności) wyniósł 92 %, co oznacza wzrost w porównaniu z 86 % udziałem osiągniętym w roku 2002. Główną przyczyną tego wzrostu były wyższe wydatki na działania strukturalne — wydano 90 % środków na pokrycie płatności w porównaniu z 74 % w 2002 r. (zob. pkt 2.27–2.30).

2.8. Istnieją dwie główne przyczyny, dla których powyższe ogólne wskaźniki wykonania nie oddają całej prawdy na temat wykonywania budżetu. Po pierwsze, jedynie niewielka część zobowiązań zaciąganych w określonym roku pociąga za sobą wypłaty w tym samym roku (zob. pkt 2.3 i 2.16–2.22). Po drugie, „wypłaty” w znaczeniu przyjętym w rozliczeniach Komisji obejmują zaliczki wypłacane administracji Państw Członkowskim i państw beneficjentów lub innych pośredników, z przeznaczeniem na płatności dla beneficjentów końcowych. W niektórych przypadkach, np. programu Sapard (zob. pkt 2.43), wypłacanie funduszy beneficjentom końcowym trwa znacznie dłużej.

**2.8.** *In the case of Sapard, payments are made upon receipt of eligible claims, where the beneficiaries have to demonstrate that eligible project expenditure has been incurred. This process can be lengthy. The Sapard countries generally experienced technical and procedural difficulties during the initial period of implementation, resulting in delays in the processing of applications and payment claims. Although there are still certain problems in some countries, overall the situation has improved substantially.*

<sup>(3)</sup> Przyjętym przez Parlament Europejski dnia 19 grudnia 2002 r. (Dz.U. L 54 z 28.2.2003).

<sup>(4)</sup> Źródło: Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok obrachunkowy 2003 — Liczby, pkt 3.

<sup>(5)</sup> Kolejne budżety korygujące doprowadziły do ustalenia wartości środków na pokrycie zobowiązań oraz środków na pokrycie płatności odpowiednio na poziomie 2,5 mld euro i 10,4 mld euro poniżej limitów.

Tabela 2.1 — Wykonanie budżetu na rok 2003 według działów perspektywy finansowej

(mln euro &amp; %)

Dział perspektywy finansowej	Limit w perspektywie finansowej	Budżet		Wykonanie budżetu					
		Środki początkowe <sup>(1)</sup>	Środki końcowe <sup>(2)</sup>	Zaciągnięte zobowiązania i zrealizowane płatności	Wskaźnik wykonania	Środki przeniesione na rok 2004	% dostępnych środków końcowych	Środki umorzone	% dostępnych środków końcowych
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c)	(f)	(g) = (f)/(c)	(h)
<i>Środki na pokrycie zobowiązań</i>									
Wspólna polityka rolna	47 378	44 780	44 865	44 462	99 %	41	0,1	361	0,8
Działania strukturalne	33 968	33 980	34 013	33 987	100 %	4	0,0	22	0,1
Polityki wewnętrzne	6 796	6 796	7 744	7 173	93 %	430	5,6	141	1,8
Działania zewnętrzne	4 972	4 949	5 219	5 067	97 %	94	1,8	59	1,1
Pomoc przedakcesyjna	3 386	3 386	3 449	3 393	98 %	43	1,2	13	0,4
Wydatki administracyjne	5 211	5 360	5 616	5 545	99 %	39	0,7	31	0,6
Rezerwy	434	434	328	148	45 %	0	0,0	180	54,9
<i>Zaokrąglenie</i>		1	- 1						
<b>Razem</b>	<b>102 145</b>	<b>98 686</b>	<b>101 233</b>	<b>99 775</b>	<b>99 %</b>	<b>651</b>	<b>0,6</b>	<b>807</b>	<b>0,8</b>
<i>Środki na pokrycie płatności</i>									
Wspólna polityka rolna		44 780	45 096	44 379	98 %	331	0,7	385	0,9
Działania strukturalne		33 173	31 838	28 528	90 %	177	0,6	3 134	9,8
Polityki wewnętrzne		6 204	7 257	5 672	79 %	920	12,7	665	9,2
Działania zewnętrzne		4 844	4 899	4 286	88 %	113	2,3	500	10,2
Pomoc przedakcesyjna		2 707	2 799	2 240	80 %	55	2,0	504	18,0
Wydatki administracyjne		5 360	6 087	5 305	87 %	650	10,7	132	2,2
Rezerwy		434	364	148	41 %	0	0,0	216	59,3
<i>Zaokrąglenie</i>		1	- 1					- 1	
<b>Total</b>	<b>102 767</b>	<b>97 318</b>	<b>98 339</b>	<b>90 558</b>	<b>92 %</b>	<b>2 246</b>	<b>2,3</b>	<b>5 535</b>	<b>5,6</b>

<sup>(1)</sup> Budżet przyjęty ostatecznie przez Parlament Europejski dnia 19 grudnia 2002 r. (Dz.U. L 54 z 28.2.2003).

<sup>(2)</sup> Środki budżetowe po zmianach w wyniku budżetów korygujących i przesunięć oraz łącznie ze środkami przeniesionymi z roku 2002, środki wnoszone przez strony trzecie oraz inne dochody na określone cele oraz dochody udostępnione ponownie.

Źródło: Sprawozdania roczne za rok 2003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Niższa i lepiej zarządzana nadwyżka

2.9. Nadwyżka budżetowa <sup>(6)</sup> w roku 2003 wyniosła 5,5 mld euro — analiza została przedstawiona w **Tabeli 2.2**. Nadwyżka, jakkolwiek nadal znaczna w liczbach bezwzględnych, uległa obniżeniu w porównaniu z 7,4 mld euro w roku 2002 i 15,0 mld euro w roku 2001.

Tabela 2.2 — Elementy nadwyżki w roku 2003 (i 2002)

		2003			2002			
		Budżet	Budżety korygujące <sup>(2)</sup>	Pobrane	Udział w nadwyżce	Budżet	Pobrane	Udział w budżecie
<i>(mln euro)</i>								
<b>Dochody</b>								
Środki własne	88 989	- 4 978	83 633	- 378	80 926	79 775	- 1 151	
Pozostałe dochody	8 514		9 836	1 322	15 126	15 659	533	
<b>Razem</b>	<b>97 503</b>	<b>- 4 978</b>	<b>93 469</b>	<b>944</b>	<b>96 052</b>	<b>95 434</b>	<b>- 618</b>	
<b>Wydatki</b>								
	Niepełne wykorzystanie <sup>(1)</sup>	Budżety korygujące <sup>(2)</sup>	Minus przeniesienia na rok 2004 <sup>(3)</sup>		Niepełne wykorzystanie <sup>(1)</sup>	Minus przeniesienia na rok 2003 <sup>(3)</sup>		
Rolnictwo	717		- 331	386	1 419	- 315	1 104	
Działania strukturalne	8 310	- 5 000	- 177	3 133	8 104	- 3 254	4 850	
Polityki wewnętrzne	1 585		- 920	665	1 390	- 750	640	
Działania zewnętrzne	613		- 113	500	546	- 68	478	
Pomoc przedakcesyjna	559		- 55	504	849	- 51	798	
Administracja	760	22	- 650	132	645	- 548	97	
Rezerwy	216		0	216	481	- 9	472	
Zaokrąglenie	- 1			- 1	1		1	
<b>Razem</b>	<b>12 759</b>	<b>- 4 978</b>	<b>- 2 246</b>	<b>5 535</b>	<b>13 434</b>	<b>- 4 995</b>	<b>8 440</b>	
<b>Różnice kursowe</b>				- 109				- 253
<b>Dochody specjalne <sup>(4)</sup></b>				- 740				0
<b>Pozostałe <sup>(5)</sup></b>				- 146				- 147
			<b>Łączna nadwyżka</b>	<b>5 484</b>				<b>7 422</b>

<sup>(1)</sup> Obejmuje umorzenia niewykorzystanych zobowiązań w wysokości 2 074 mln euro (309 mln w 2002 r.).

<sup>(2)</sup> Budżety korygujące 6/2003 i 7/2003.

<sup>(3)</sup> Przeniesiona kwota obejmuje 1 044 mln euro wniesione przez strony trzecie, nie uwzględniono dochodów specjalnych podlegających normalnym zasadom przeniesienia (684 mln euro w 2002 r.).

<sup>(4)</sup> Korekta z tytułu dochodów specjalnych otrzymanych, ale niewykorzystanych w budżecie. W 2002 r. korekta nie była konieczna ze względu na inne procedury budżetowe.

<sup>(5)</sup> Niewielkie kwoty związane głównie z przeniesieniem ponownie wykorzystanych zobowiązań i składkami EFTA.

Źródło: Sprawozdania roczne za rok 2003.

<sup>(6)</sup> Nadwyżka nie stanowi rezerwy, która może zostać wykorzystana w kolejnych latach. Niewykorzystane środki na pokrycie płatności ulegają w większości przypadków anulowaniu i „utracie”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.10. W odniesieniu do roku obrachunkowego 2002, Trybunał skrytykował Komisję za brak podjęcia działań w sytuacji niepełnego wykorzystania znacznej części dostępnych środków, mimo że przewidziano to przed końcem roku (7). W 2003 r. Komisja podjęła konkretne działania zmierzające do poprawy prognoz w zakresie wykorzystania budżetu, uwzględniając informacje pochodzące z Państw Członkowskich i państwbeneficjentów. Dzięki otrzymywaniu szerszego zakresu informacji, Komisja mogła przedstawić budżet korygujący, w celu obniżenia wartości środków na pokrycie płatności o 5 mld euro przy równoczesnym, proporcjonalnym obniżeniu dochodów.

2.11. Działania Komisji w 2003 r. oznaczały istotną poprawę zarządzania budżetem w porównaniu z poprzednim rokiem. Tym niemniej, fakt, że pomimo podjętych działań nadwyżka pozostała na znacznym poziomie (5,5 mld euro), wskazuje na to, że istniała możliwość znacznie większego obniżenia środków.

2.12. **Tabela 2.3** przedstawia poziom niepełnego wykorzystania środków brutto i jego konsekwencje w ostatnich pięciu latach. W wymienionym okresie niepełne wykorzystanie spowodowało anulowanie 39,9 mld środków na pokrycie płatności. W tym samym okresie budżet wzrósł o 16,3 %, co oznaczało dodatkowe środki o łącznej wartości 53,6 mld euro.

**Tabela 2.3 — Niepełne wykorzystanie środków w latach 1999–2003**

	(mln euro)				
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Niepełne wykorzystanie (1)</b>	<b>7 071</b>	<b>11 478</b>	<b>17 173</b>	<b>13 434</b>	<b>12 759</b>
<i>Udział w budżecie</i>	8,1 %	12,1 %	17,7 %	13,6 %	13,0 %
Powodujące:					
Budżet korygujący	0	0	0	0	4 978
Przeniesienie	5 019	2 609	2 188	4 995	2 246
Umorzenia	2 052	8 868	14 985	8 440	5 535

(1) Niepełne wykorzystanie brutto środków na pokrycie płatności w danym roku oraz środki przeniesione.

Źródło: Sprawozdania roczne w latach 1999–2003.

2.13. Trybunał odnotowuje, że nierealne byłoby oczekiwanie, że budżet zostanie wykonany w 100 %. Wydatki muszą być realizowane w sposób legalny i prawidłowy oraz przy poszanowaniu zasady właściwego zarządzania finansami. W dziedzinach, w których budżet zarządzany jest wspólnie (odpowiadających 80 % wartości budżetu), Komisja może dokonywać płatności wyłącznie na wniosek Państw Członkowskich lub innych pośredników. Nawet realizacja wydatków zarządzanych bezpośrednio przez Komisję zależy często od złożenia wniosku przez beneficjentów. Rezultatem stałego niepełnego wykorzystania jest zwiększanie się ilości zaległych zobowiązań (zob. pkt 2.16–2.22) oraz koncentracja płatności na koniec okresu programowania, co powoduje trudności w ich realizacji.

(7) Punkt 2.10 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2002.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Bardziej realistyczne przenoszenie środków na kolejny rok*

2.14. Jak wskazywał Trybunał w sprawozdaniu rocznym za rok 2002 <sup>(8)</sup>, przenoszenie wydatków na kolejny rok niepotrzebnie komplikuje zarządzanie, księgowanie i sprawozdawczość z budżetu. Przeniesienie środków na pokrycie płatności o wartości 5,0 mld euro z roku 2002, które spowodowało znaczne obniżenie nadwyżki wykazanej w tym roku, obejmowało znacznie większe środki niż przeniesienia dokonane w latach poprzednich (zob. **Tabełę 2.3**). W ramach przeniesionej kwoty, 3,3 mld euro stanowiły środki przeznaczone na pokrycie końcowych roszczeń dotyczących okresu programowania na lata 1994–1999 w zakresie Funduszy Strukturalnych. W sprawozdaniu rocznym za rok 2002 <sup>(9)</sup> Trybunał ostrzegł, że nie wydaje się prawdopodobne, by Komisja była zdolna do wykorzystania wymienionych środków, co też nastąpiło: 1,9 mld euro tych zobowiązań zostało umorzonych w 2003 r., zwiększając wartość nadwyżki.

2.15. Przeniesienie środków na pokrycie płatności z roku 2003 na rok 2004 wynosi 2,2 mld euro, w tym 1,2 mld euro w zakresie budżetu operacyjnego i 1,0 mld euro w zakresie funduszy stron trzecich (zob. pkt 2.37). W porównaniu z rokiem 2002 oznacza to bardziej realistyczny poziom przenoszenia zobowiązań.

*Ciągły wzrost zaległych zobowiązań*

2.16. Na początku cyklu programowego wydatków realizowanych w ramach programów wieloletnich, wiele czasu może zabrać Państwom Członkowskim i państwobeneficjentom ustanowienie wymaganych procedur administracyjnych i kontrolnych, określenie i przyjęcie odpowiednich projektów wydatkowania funduszy UE oraz zapewnienie krajowego współfinansowania. Dlatego, z wyjątkiem pierwszych zaliczek poprzedzających właściwe wydatki na realizację projektu, Komisja ma często trudności z dokonywaniem płatności z budżetu, zanim cykl programowania osiągnie zaawansowane stadium. Budżet środków na pokrycie płatności powinien stać się bardziej realistyczny poprzez lepsze uwzględnienie przebiegu cyklu programu oraz zdolności Państw Członkowskich do absorpcji wydatkowanych funduszy. Zobowiązania zaciągane są na początku programu (z wyjątkiem Funduszy Strukturalnych, gdzie zobowiązania zaciągane są co roku — zob. pkt 2.33) oraz podlegają przenoszeniu <sup>(10)</sup> aż do momentu dokonania wynikających z nich płatności.

**2.14.** *The Commission considers that the carryover procedure set by the regulatory framework is expedient, fairly simple, practical and transparent (see Commission's reply to the 2002 annual report, paragraphs 2.11 and 2.48).*

*After the carryover, the amount of payment appropriations on the budget for the settlement of final claims for the 1994 to 1999 programme period was in line with the Member States' forecasts of the payments they would claim on the commitments outstanding. The budget turned out to be more than required for two reasons. First, the forecasts underestimated the amount of commitments that would not be claimed and would have to be decommitted. In the event, some EUR 2,8 billion of commitments were decommitted in 2003 in addition to the EUR 3,5 billion paid. Secondly, the closure documents (most of which were received just before the deadline of 31 March 2003) were of uneven quality, requiring clarifications and further work by Member States in many cases and delaying closure in these cases until 2004.*

**2.16.** *The Commission recognises that the budget for payment appropriations should be more realistic by taking better account of the programme cycle and the ability of Member States to absorb expenditure. The payments budgets presented by the Commission represent its best estimates of the actual payment needs. As reliance on Member States' payment forecasts led to an over-estimation of needs, the Commission has resorted to budgeting more in line with its own estimates, based on recent patterns in implementation and foreseeable trends. As a result, implementation rates have improved in the last few financial years.*

*The overlap of programme cycles for multiannual programmes tends to smooth the pattern of payments over time. For example, at the beginning of a new Structural Fund programme, period payments made in respect of programmes of the previous period normally compensate for the still low*

<sup>(8)</sup> Punkt 2.11.

<sup>(9)</sup> Punkt 2.26.

<sup>(10)</sup> Pod warunkiem spełnienia określonych warunków, takich jak ostateczna data wykonania wyznaczona zgodnie z zasadami właściwego zarządzania finansami (art. 77 rozporządzenia finansowego) lub środków szczególnych, takich jak zasada roku n+2 w zakresie Funduszy Strukturalnych (zob. pkt 2.35).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

level of payments under current programmes before they reach cruising speed. This compensatory effect was less marked during the changeover from the 1994 to 1999 to the 2000 to 2006 periods, mainly because of the changeover in the payments system between the two periods from an advance-based to a reimbursement-based system. The Commission refers to its communication of 20 September 2002 'Evolution of budgetary execution of the Structural Funds, in particular outstanding commitments (RAL)' (COM(2002) 528 final).

2.17. Wraz ze wzrostem wartości zaległych zobowiązań, wzrastają potrzeby w zakresie płatności w przyszłych latach. Opóźnienia stanowiące nieodłączny element procedury budżetowej przedstawia **Tabela 2.4**. W przypadku wydatków „zróżnicowanych” <sup>(1)</sup>, łączna wartość płatności dokonanych w 2003 r. na podstawie zobowiązań zaciągniętych w trakcie tego roku wyniosła zaledwie 5,7 mld euro na 49,6 mld zaciągniętych zobowiązań, czyli około 11 %. W praktyce uregulowanie niektórych zobowiązań może zająć wiele lat, a w niektórych przypadkach nigdy nie dochodzi do płatności i muszą one zostać anulowane — zob. pkt 2.21.

2.17. The time lag between commitments and payments of 'differentiated' expenditure, which is responsible for the 'RAL', is inherent in the budgeting of this expenditure. As noted in the reply to the previous point, the pattern of such expenditure is smoothed over time by the overlap of financial perspective periods.

**Tabela 2.4 — Zmiana salda zaległych zobowiązań w roku 2003**

(mln euro)

	Ogółem	Wydatki niezróżnicowane				Wydatki zróżnicowane				
		Rolnictwo	Administracja	Rezerwy	Łącznie środki niezróżnicowane	Działania strukturalne	Polityki wewnętrzne	Działania zewnętrzne	Pomoc przedakcesyjna	Łącznie środki zróżnicowane
<b>Zobowiązania przeniesione z lat ubiegłych</b>										
Saldo przeniesienia	<b>99 820</b>	231	473	0	<b>704</b>	66 731	11 205	12 763	8 417	<b>99 116</b>
Płatności	<b>- 35 590</b>	- 210	- 376	0	<b>- 586</b>	- 26 603	- 3 405	- 2 865	- 2 131	<b>- 35 004</b>
Umorzenia	<b>- 4 138</b>	- 3	- 11	0	<b>- 14</b>	- 2 917	- 504	- 658	- 45	<b>- 4 124</b>
Anulowanie	<b>- 102</b>	- 19	- 83	0	<b>- 102</b>	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Zobowiązania zaciągnięte w 2003 r.</b>										
Zaciągnięte zobowiązania	<b>99 775</b>	44 462	5 545	148	<b>50 155</b>	33 987	7 173	5 067	3 393	<b>49 620</b>
Płatności	<b>- 54 968</b>	- 44 169	- 4 929	- 148	<b>- 49 246</b>	- 1 925	- 2 267	- 1 421	- 109	<b>- 5 722</b>
Anulowanie	<b>- 6</b>	0	- 6	0	<b>- 6</b>	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Saldo przeniesienia</b>	<b>104 791</b>	<b>292</b>	<b>613</b>	<b>0</b>	<b>905</b>	<b>69 273</b>	<b>12 202</b>	<b>12 886</b>	<b>9 525</b>	<b>103 886</b>

Źródło: Sprawozdania roczne za rok 2003.

<sup>(1)</sup> Wydatki na działania strukturalne, polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne i pomoc przedakcesyjną.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.18. Na koniec 2003 r. ogólna wartość zaległych zobowiązań wyniosła 104,8 mld euro — zob. **Tabełę 2.4**. Odpowiada to 94 % budżetu zobowiązań na rok 2004 (UE25) i oznacza 5,0 % wzrost w porównaniu z rokiem 2002. Wzrost ten nastąpił pomimo:

- umorzenia zobowiązań o wartości 4,1 mld euro, gdzie 2,7 mld euro związane było z procedurą specjalną (zob. pkt 2.21);
- prawie niezmienionego budżetu zobowiązań w roku 2003 (zob. pkt 2.5); oraz
- włączenia do budżetu dodatkowych środków na pokrycie płatności, przeznaczonych specjalnie na złagodzenie problemu.

W przypadku wydatków zróżnicowanych, saldo zaległych zobowiązań odpowiada około 2,5 roku płatności, przy obecnym wskaźniku wykonania płatności. W podobnym momencie w okresie poprzedniej perspektywy finansowej (1996) wartość zaległych zobowiązań w zakresie wydatków zróżnicowanych wynosiła 47,9 mld euro, co odpowiadało nieco poniżej półtorej roku płatności przy ówczesnym wskaźniku wykonania płatności.

2.19. Jednakże saldo zaległych zobowiązań nie odzwierciedla pełnego zakresu prawnych zobowiązań w zakresie płatności zaciągniętych przez Unię, głównie ze względu na skutki procedury zaciągania zobowiązań w ramach Funduszy Strukturalnych. (zob. pkt 2.33). Na koniec 2003 r. saldo wydatków, na które zaciągnięto prawne zobowiązania na okres programowania 2000–2006, ujawnionych jako pozycje pozabilansowe w rozliczeniach rocznych, ale nie wykazanych jeszcze jako zobowiązania w budżetach rocznych, wynosi około 95 mld euro (zob. pkt 2.34). Przy uwzględnieniu powyższego, łączna kwota zaległych zobowiązań na trzy lata przed końcem obecnego okresu programowania wynosi około 200 mld euro lub pięć lat płatności przy obecnym wskaźniku <sup>(12)</sup>. Jakkolwiek termin na dokonywanie płatności przypada po zakończeniu okresu programowania <sup>(13)</sup>, wysoki poziom zaległych zobowiązań będzie wywierał presję na budżet płatności, co może opóźnić zakończenie programów. Wymienione czynniki ryzyka będą oddziaływać na wykonanie budżetu w pierwszych latach następnego okresu programowania, jak to miało już miejsce w przeszłości.

**2.18.** *The comparison of the level of outstanding commitments between 1996 and 2003 should be seen in the light of a changed system for both annual commitments and payments for the Structural Funds.*

**2.19.** *The Commission refers to its answer to paragraph 2.48.*

<sup>(12)</sup> Pomijając roczne zobowiązania, które zostaną zaciągnięte w innych dziedzinach budżetowych w tym okresie.

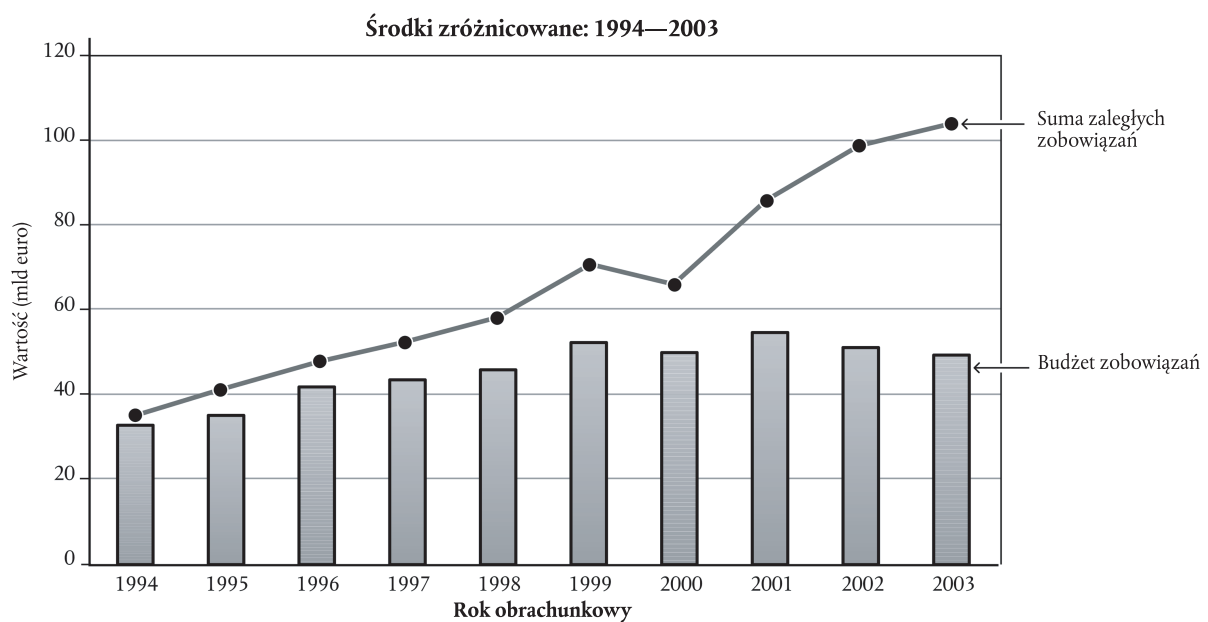
<sup>(13)</sup> Do końca 2008 r. w przypadku płatności w Państwach Członkowskich i do 2010 r. w przypadku końcowych płatności dokonywanych przez Komisję (COM(2002) 528 final z 20 września 2002 r.).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.20. **Wykres 2.1** przedstawia wartość zaległych zobowiązań z tytułu wydatków zróżnicowanych w ubiegłych dziesięciu latach w porównaniu z budżetem zobowiązań w każdym roku. W ciągu pięciu ubiegłych lat nastąpił 47 % wzrost wartości nieuregulowanych zobowiązań z tytułu wydatków zróżnicowanych. Powodem były dwa czynniki: po pierwsze, lata 2000–2003 to lata rozpoczęcia największych programów<sup>(14)</sup> (zob. pkt 2.16), a po drugie, utrzymujące się niepełne wykorzystanie środków na pokrycie płatności (zob. pkt 2.12 i 2.13).

Wykres 2.1 — Zaległe zobowiązania w latach 1994–2003



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

Źródło: Sprawozdania roczne z lat 1994–2003.

<sup>(14)</sup> Fundusze Strukturalne 2000–2006; Szósty Program Ramowy w zakresie badań i technologii 2000–2006.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.21. Trybunał przez szereg lat podkreślał, że Komisja powinna określić i podjąć działania odnośnie do zadawnionych i nieaktywnych zaległych zobowiązań, które nigdy nie doprowadzą do płatności. Pod koniec 2002 r. władza budżetowa i Komisja we wspólnym oświadczeniu podjęły się rozwiązania problemu „potencjalnie nieprawidłowych” zaległych zobowiązań <sup>(15)</sup> do końca 2003 r. W trakcie 2003 r. wśród zobowiązań, które określono jako „potencjalnie nieprawidłowe”, o wartości 17,3 mld, spłacono 4 mld euro, 2,7 mld euro zostało umorzone, a zobowiązania na 10,6 mld euro zostały uznane za prawidłowe i tym samym zostały utrzymane.

2.22. Obecne dane budżetowe i ich analiza dostarczają niewiele informacji o konsekwencjach wysokiego poziomu zaległych zobowiązań, jak również o łącznym poziomie realizacji różnych programów wspólnotowych. Wysoki poziom zaległych zobowiązań oznacza poważną presję na przyszłe płatności, których realizacja może być trudna ze względu na procedurę budżetową i potrzebę przestrzegania limitów ustanowionych w perspektywie finansowej.

**2.22.** *For the Structural Funds the Commission already provides information, inter alia, on the cumulative state of implementation in its annual 'Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds'. The Commission is, however, ready to provide further information (see reply to paragraph 2.50). The demand on future payments should be reduced by the 'n+2' rule (see reply to paragraph 2.48).*

## UWAGI SZCZEGÓŁOWE

*Dochody Wspólnoty*

2.23. Tabela 3.1 podsumowuje dochody Wspólnoty w roku 2003, natomiast wykres 3.1 przedstawia podział różnych rodzajów dochodów. Wykres 3.2 przedstawia ewolucję bieżących dochodów w latach 1989–2003. W szczególności tradycyjne środki własne i środki z tytułu VAT straciły na znaczeniu, natomiast wzrósł udział środków z tytułu Dochodu Narodowego Brutto (DNB). Budżet korygujący nr 6/2003 z 4 grudnia 2003 obniżył kwotę dochodów wymaganych na rok 2003 o 5,0 mld euro.

2.24. Kwota pobranych środków z tytułu VAT uległa obniżeniu o 5,0 % w porównaniu z rokiem 2002, ze względu na korektę podstawy VAT z lat ubiegłych, zmienne kursy wymiany funta szterlinga na euro oraz niższej niż poprzednio jednolitej stawki poboru. Ponadto, obniżenie o 2 % prognozowanego DNB wpłynęło na wysokość środków z tytułu VAT z powodu procedury redukcji <sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Zdefiniowane jako zobowiązania, z tytułu których nie dokonano żadnej płatności w ostatnich dwóch latach, oraz zobowiązania, które wykazywano w budżecie przez co najmniej pięć lat obrachunkowych.

<sup>(16)</sup> Środki z tytułu VAT naliczane są w oparciu o podstawę VAT definowaną jako łączna wartość towarów i usług opodatkowanych podatkiem VAT, zgodnie z Szóstą dyrektywą. Podstawa ta ulega redukcji, tak by w żadnym państwie nie przekraczała 50 % DNB. Obniżenie DNB skutkuje zatem redukcją środków z tytułu VAT.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Rolnictwo

2.25. Ogólna wartość środków na pokrycie zobowiązań i płatności w rolnictwie wyniosła w 2003 r. odpowiednio 44,9 i 45,1 mld euro<sup>(17)</sup>, co oznacza wzrost o 1,2 % w porównaniu z rokiem 2002. Wydatki ukształtowały się ostatecznie na poziomie 44,5 mld euro w przypadku zobowiązań (wskaźnik wykonania 99 %) oraz 44,4 mld euro w przypadku płatności (wykonanie w 98 %).

2.26. Najniższy poziom wydatków (64 %) dotyczył różnorodnych środków stanowiących łącznie 3 % ogółu zatwierdzonych zobowiązań, w tym dopłat eksportowych do produktów przetworzonych, programów żywnościowych i działań weterynaryjnych („wydatki dodatkowe”). Niepełne wykorzystanie środków wynikało głównie z opóźnień w realizacji działań w zakresie weterynarii i zdrowia roślin. Wydatki te obejmują także przeważającą część kwoty przeniesionej na rok 2004. Wydatki w innych dziedzinach budżetu, włączając rozwój obszarów wiejskich<sup>(18)</sup>, zostały zrealizowane prawie w całości.

## Działania strukturalne

2.27. Budżet zobowiązań w roku 2003 wzrósł o 0,4 w porównaniu z rokiem 2002. W porównaniu z tym samym rokiem, budżet płatności wzrósł o 3,2 %. Ogólny wskaźnik wykonania w zakresie płatności (po umorzeniach, o których mowa w kolejnym punkcie) wyniósł 90 %, co oznacza istotny wzrost w porównaniu z rokiem 2002 (74 %).

2.28. Niepełne wykorzystanie brutto w stosunku do pierwotnego budżetu wyniosło 8,3 mld, czyli ukształtowało się na podobnym poziomie jak w roku 2002 (zob. **Tabełę 2.2**). Jednak jego wpływ na ogólną nadwyżkę został zredukowany przez umorzenie 5 mld euro środków na pokrycie płatności, których Komisja nie mogła zrealizować (zob. pkt 2.31). Pomimo niepełnego wykorzystania netto 3 mld euro ze środków przeznaczonych ogółem na działania strukturalne, odnotowano znaczny wzrost wydatków na Działanie 2, w którym poziom realizacji wzrósł z 48 % w 2002 r. do 91 % w roku 2003 (w ramach budżetu wyższego o 1,1 %).

**2.26.** *In veterinary and plant health measures for 2003 commitments were made for 99,7 % of the commitment appropriations. The reason why a large amount of the payments were carried over to 2004 is that, according to the legal base, Member States have time until some point in year n+1 (2004) to request for payment on activities agreed with the Commission and carried out in year n (2003). For the Commission these payments are covered by the commitments made in year n (2003).*

<sup>(17)</sup> Włączając środki przeniesione z roku 2002.

<sup>(18)</sup> W przeciwieństwie do 2002 r., kiedy to wystąpiło znaczne niepełne wykorzystanie środków na rozwój obszarów wiejskich: pkt 2.19 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2002.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.29. W zakresie inicjatyw Wspólnoty, stanowiących programy realizowane przez Państwa Członkowskie z inicjatywy Komisji, poziom realizacji wyniósł w 2002 r. tylko 25 %, a budżet uległ obniżeniu o 2,0 % w roku 2003. Wskaźnik wykonania wyniósł w 2003 r. 48 %, głównie ze względu na opóźnione zakończenie programów z okresu 1994–1999 (30 % wskaźnik wykonania) spowodowane zbyt późnym złożeniem końcowych wniosków przez Państwa Członkowskie. W przypadku płatności w 2003 r. dotyczących okresu 2000–2006, wskaźnik wykonania wyniósł 75 %.

2.30. W przypadku płatności bieżących w ramach obecnych programów Funduszy Strukturalnych (okres 2000–2006), które stanowią blisko 74 % ogólnego początkowego budżetu dla tej dziedziny, wskaźnik wykonania wyniósł około 96 %, co oznacza wzrost w stosunku do poziomu 91 % z roku 2002. Wskaźnik wykonania na zakończenie programów z okresu 1994–1999 był dużo niższy. Kwota dostępnych w 2003 r. środków na pokrycie płatności wyniosła 11,0 mld euro: wykorzystano tylko 3,5 mld (32 %) <sup>(19)</sup>. Komisja zareagowała anulowaniem 5 mld euro środków na pokrycie zobowiązań dotyczących programów rozpoczętych przed 2000 r. w budżecie korygującym, który spowodował zwiększenie ogólnego wskaźnika wykonania.

2.31. W Sprawozdaniu Rocznym za rok 2002 <sup>(20)</sup> Trybunał podkreślił, że niewłaściwe realizowanie prognoz przez Państwa Członkowskie stanowi jedną z głównych przyczyn tego, że Komisja nie jest zdolna do podejmowania na czas odpowiednich działań w sprawie niepełnego wykorzystania środków. W 2003 r. podjęto wysiłki na rzecz poprawy procedury prognozowania i ogólny błąd prognozy w zakresie Funduszy Strukturalnych obniżył się z 73 do 50 %. Tym niemniej, nadal powoduje to, że różnica pomiędzy prognozowanymi a faktycznymi wydatkami wynosi 13,0 mld euro. W przypadku programów na lata 2000–2006, najbardziej trafny szacunek Państwa Członkowskiego zakładał wydatki o 12 % wyższe od faktycznych potrzeb, natomiast szacunek najmniej trafny wydatki ponad dwuipółkrotnie wyższe od faktycznych potrzeb — w przypadku pięciu Państw Członkowskich różnica wyniosła ponad 1 mld euro.

**2.30.** *In addition to payments for 1994 to 1999 programmes of EUR 3,5 billion, some EUR 2,8 billion were decommitted. The combined effect of payments and decommitments reduced the 'RAL' for 1994 to 1999 programmes from EUR 15,4 billion at the end of 2002 to EUR 9,1 billion at the end of 2003, a reduction of 41 %.*

**2.31.** *The Commission refers to its answer to paragraph 2.16.*

<sup>(19)</sup> Jak stwierdzono w pkt 2.26 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2002, Komisja z opóźnieniem kończyła realizację programów, ponieważ większość wniosków o wypłatę została złożona niedługo przed upływem terminu (31 marca) i często były to wnioski niekompletne, co spowodowało poważne ryzyko, że płatności zostaną zrealizowane dopiero w 2004 r. Prognozy Komisji nie uwzględniały w sposób dostateczny możliwości wystąpienia takich opóźnień.

<sup>(20)</sup> Punkt 2.24.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.32. Pomimo podjęcia starań, by wnioski o wypłatę napływały z Państw Członkowskich równomiernie w trakcie całego roku <sup>(21)</sup>, w 2003 r. ponad połowa wypłat została zrealizowana pomiędzy wrześniem a grudniem, a jedna czwarta tylko w grudniu. Koncentracja czynności związanych z obsługą transakcji pod koniec roku powoduje nadmierne zapotrzebowanie na zasoby administracyjne Komisji.

**2.32.** *The Commission has little influence on the pattern of expenditure declarations by Member States. The Regulation asks for payment claims to be submitted three times a year, the third one by the end of October, but does not provide for sanctions. The 'n+2' rule has an impact in both directions: it encourages Member States to file large payment claims just before the year-end; on the other hand, the Commission's regular reminders of the situation of programmes with regard to the rule encourages them to accelerate claims.*

**Wzrost wartości zaległych zobowiązań**

2.33. Środki na pokrycie zobowiązań z tytułu Funduszy Strukturalnych w okresie 2000–2006 muszą zostać włączone do budżetu zgodnie z podziałem perspektywy finansowej określonym przez Radę Europejską na szczycie w Berlinie. Ogólny poziom środków przyznanych na okres siedmiu lat wynosi 230,2 mld euro <sup>(22)</sup> (co obejmuje zarówno Fundusze Strukturalne, jak i Fundusz Spójności). Z 210,6 mld euro przeznaczonych na Fundusze Strukturalne, 201,1 mld euro <sup>(23)</sup> zostało przyznanych Państwom Członkowskim (tzn. zaciągnięto prawne zobowiązania) w ramach programów wydatków przyjętych w latach 2000–2002. Zobowiązania budżetowe są następnie zaciągane corocznie w siedmioletnim okresie programowania. Ze względu na opóźnienia w przyjmowaniu nowych programów niemożliwe było osiągnięcie planowanego poziomu prawnych zobowiązań, dlatego też limity przewidziane w perspektywie finansowej na lata od 2002 r. zostały zwiększone o wartość środków niewykorzystanych w 2000 i 2001 r.

2.34. W latach 2000–2002 niepełne wykorzystanie netto środków na pokrycie płatności w działaniach strukturalnych wyniosło łącznie 26,6 mld euro (w roku 2000: 8,0 mld euro; w roku 2001: 10,5 mld euro; w roku 2002: 8,1 mld euro). Zaległe zobowiązania w działaniach strukturalnych wzrosły o 2,5 mld euro, osiągając poziom 69,3 mld euro w 2003 r., co odpowiada płatnościom za blisko dwa i pół roku przy wskaźniku wykonania płatności z roku 2003. W stosunku do okresu programowania 2000–2006 zaległe zobowiązania wzrosły o 19 %, do poziomu 53,2 mld euro, czyli kwoty 2,3 razy większej od obecnych wydatków. Ponadto, prawne zobowiązania zaciągnięte po szczycie Rady Europejskiej w Berlinie, których nie przekształcono jeszcze w zobowiązania budżetowe (zob. pkt 2.33), wynoszą łącznie 95 mld euro <sup>(24)</sup>, co oznacza, że ogólna wartość zaległych zobowiązań jest równa 164 mld euro albo sześciu latom płatności.

<sup>(21)</sup> Artykuł 32 ust. 3 rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych nakazuje Państwom Członkowskim zapewnienie, o ile jest to możliwe, aby wnioski o płatności okresowe były składane Komisji w trzech transzach rocznie, przy czym ostatnia z nich była składana nie później niż 31 października.

<sup>(22)</sup> Przy cenach z 2003 r.

<sup>(23)</sup> 8,4 mld euro zostało zachowane jako rezerwa wykonawcza, natomiast 1,1 mld euro na pomoc techniczną i środki innowacyjne nie został wstępnie przydzielony.

<sup>(24)</sup> Zob. zobowiązania pozabilansowe w rozliczeniach rocznych: zobowiązania warunkowe — pozycja 5.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.35. W okresie programowania 2000–2006 wprowadzono nowe zasady przewidujące automatyczne umarzanie zobowiązań, na podstawie których nie dokonano żadnej płatności w okresie dwóch lat od zaciągnięcia zobowiązania. Zobowiązania umorzone zgodnie z tymi zasadami w 2003 r. miały wartość zaledwie 31 mln euro, z których 24 mln euro przypadało na Europejski Fundusz Społeczny (EFS), a 7 mln euro na Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) — Sekcja Orientacji. Brak było umorzeń w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), ponieważ Państwa Członkowskie złożyły wnioski o zatwierdzenie wydatków okresowych. Jednakże istnieje ryzyko, że Państwa Członkowskie wystąpiły o zatwierdzenie niekwalifikowalnych wydatków, by uniknąć umorzenia zobowiązań.

2.35. *The Commission recognised the risk to which the Court refers and took action by increasing its checks on payment claims.*

*Polityki wewnętrzne*

2.36. Wydatkami, które w perspektywie finansowej dotyczą polityk wewnętrznych, zarządza przeważnie bezpośrednio Komisja, a przeznaczane są one głównie na badania i rozwój technologiczny — na te cele przeznaczono 58 % płatności zrealizowanych w 2003 r. Budżet zatwierdzonych płatności wykazał 0,8 % wzrost w porównaniu z rokiem 2002, przy dużych różnicach pomiędzy poszczególnymi działaniami. Na przykład wydatki na badania i rozwój technologiczny uległy obniżeniu o 2,7 %, natomiast w wydatkach na sieci transeuropejskie nastąpił 12 % wzrost. Wartość zatwierdzonych środków na pokrycie zobowiązań wzrosła średnio o 3,4 %.

2.37. Wskaźnik wykonania płatności wyniósł 8 %, co oznacza, że był niższy niż w 2002 r. (83 %). Jednakże niepełne wykorzystanie, przez które ogólna nadwyżka zwiększyła się o 625 mln euro, można w dużej części przypisać szczególnym zasadom dotyczącym „specjalnych dochodów stron trzecich” <sup>(25)</sup>. Kiedy państwa trzecie wnoszą wkłady do programów wspólnotowych, wkłady te wykazywane są w roku wniesienia zarówno jako zobowiązanie, jak i środki na pokrycie płatności, nawet jeśli ze względu na czas potrzebny do realizacji projektu rozszczenie o płatności jest rozłożone na wiele lat. Niewykorzystane środki na pokrycie płatności podlegają automatycznemu przeniesieniu aż do pełnego wykorzystania funduszy, co przekłada się na obniżenie wskaźnika wykonania. Z kwoty 1,6 mld euro niepełnego wykorzystania brutto w 2003 r., 0,8 mld stanowiły wydatki związane z dochodami stron trzecich (wskaźnik wykonania 27 %), natomiast pozostała część powstała w wyniku wykorzystania standardowych środków budżetowych — przy wskaźniku wykonania wynoszącym 93 %.

<sup>(25)</sup> Zob. pkt 2.32 i 2.33 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2002.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

2.38. Kwota zaległych zobowiązań na koniec roku obrachunkowego 2003 wyniosła 12,2 mld euro, co oznacza wzrost o 8,9 % w stosunku do roku 2002 i odpowiada dwóm latom płatności przy obecnym wskaźniku wykonania wydatków. Powyższe dane oznaczają, że w 2003 r. zobowiązania wzrosły bardziej niż płatności (odpowiednio 3,4 % i 0,8 %), co częściowo wynika z faktu, że rok 2003 przypadła prawie na początek Szóstego Programu Ramowego (6PR) w zakresie badań i rozwoju technologicznego (2002–2006).

*Działania zewnętrzne*

2.39. Wydatki na działania zewnętrzne są przeważnie zarządzane bezpośrednio przez Komisję i obejmują wiele różnych działów, z których żaden nie ma w całości udziału większego niż 16 %. Przyjęty budżet zobowiązań był o 3 % wyższy niż w 2002 r. W przypadku płatności wzrost wyniósł 3,8 %. Wskaźnik wykonania w zakresie płatności ukształtował się na poziomie 87 %, podobnym do tego z 2002 r. (89 %), co oznacza jedynie, że dodatkowy budżet został wchłonięty.

2.40. Na koniec 2003 r. wartość zaległych zobowiązań wynosiła 12,9 mld euro, co oznacza wzrost o 1,0 % w porównaniu z rokiem 2002. Saldo zaległych zobowiązań odpowiada wartości trzyletnich płatności przy obecnym wskaźniku wykonania.

*Pomoc przedakcesyjna*

2.41. Pomoc przedakcesyjna obejmuje kwoty wypłacane państwom przystępującym i kandydującym do Unii Europejskiej i podlega zagospodarowaniu przeważnie we współpracy z państwami beneficjentami. Jedynie 67 % środków na pokrycie płatności zostało wydanych w 2002 r. W 2003 r. środki na pokrycie zobowiązań i płatności wzrosły odpowiednio o 1,7 % i 4,3 %. W 2003 r. łączna wartość płatności wyniosła 2,2 mld euro, co oznacza, że wskaźnik wykonania ukształtował się na poziomie 80 %. Niepełne wykorzystanie środków, jakkolwiek proporcjonalnie mniejsze niż w 2002 r., spowodowało zwiększenie ogólnej nadwyżki o 0,5 mld euro.

2.42. W przypadku PHARE, wydatki wyniosły 1,5 mld euro, co odpowiada wskaźnikowi wykonania na poziomie 94 % i oznacza znaczny wzrost w porównaniu ze wskaźnikiem wynoszącym 69 % w roku 2002.

## UWAGI TRYBUNAŁU

2.43. Środki na pokrycie płatności w ramach Sapardu <sup>(26)</sup>, najmniejszego z trzech instrumentów przedakcesyjnych, uległy zwiększeniu z roku na rok o 20 % (73 mln ze 112 mln ogólnej kwoty podwyżki), mimo że wskaźnik wykonania w 2002 r. wyniósł zaledwie 34 %. Wartość płatności zrealizowanych na rzecz państw beneficjentów wzrosła do 264 mln euro (poziom 61 %), co zdecydowanie nie wystarczyło na wykorzystanie całego zwiększonego budżetu. Wykonanie zależy od złożenia wniosków o wypłatę przez państwa beneficjentów, a te wpłynęły później, niż oczekiwano. Do końca 2003 r. końcowym beneficjentom przekazano 323 mln euro. Oznacza to znaczny wzrost w porównaniu z rokiem 2002 (34 mln euro), jednak łączna wartość płatności zrealizowanych na rzecz końcowych beneficjentów Sapardu do końca 2003 r. stanowiła nadal jedynie 15 % ogólnie dostępnych funduszy (2 % na koniec 2002 r.)

2.44. Wskaźnik wykonania w zakresie środków na pokrycie płatności w ramach ISPA <sup>(27)</sup> obniżył się z 79 % w roku 2002 do 60 % w roku 2003. Niski stopień wykonania wynika z tego, że budżet był zbyt wysoki w stosunku do potrzeb, a realizacja projektów przebiegała wolniej, niż oczekiwano. Wystąpiły opóźnienia w procedurach przetargowych i zawierania umów oraz w zgłaszaniu przez administrację państw beneficjentów wniosków o pierwsze zaliczki po zatwierdzeniu projektu.

2.45. Na koniec 2003 r. zaległe zobowiązania w ramach wszystkich przedakcesyjnych środków pomocowych miały łączną wartość 9,5 mld euro, co odpowiada czterem latom wydatków przy obecnym wskaźniku wykonania (najwyższy współczynnik wśród wszystkich dziedzin budżetowych). Mimo że budżet płatności uległ zwiększeniu, by umożliwić obniżenie poziomu zaległych zobowiązań, ich saldo wzrosło o 13,2 % w porównaniu z rokiem 2002.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**2.43.** *The Commission's answer to paragraph 2.39 of the Court's 2002 annual report sets out the reasons for the under-utilisation of the budgets for Sapard, one of which was that greater priority was given to firm management of appropriations.*

*Overall spending rates in 2002 were low chiefly because Poland, Romania and Hungary, which together account for 70 % of the total Sapard budget, did not receive the Decision conferring management of aid (itself conditional upon the establishment of sound administrative and control systems by the national authorities) until the second half of that year.*

*Payments made and payment applications received by the Commission as at 1 July 2004 amounted to EUR 688,7 million (32 % of available funds for the 2000 to 2003 period) of which EUR 429,6 million have been transferred to final beneficiaries. The implementation of Sapard has now reached cruising speed.*

**2.44.** *Tendering procedures were protracted in some cases because of the need to ensure a fair and transparent process. The Commission encouraged beneficiary state administrations to request their first advance payments quickly, but they were sometimes slow in doing so.*

**2.45.** *The Commission refers to its reply at paragraph 2.48.*

*In pre-accession aid as in other budget areas, commitments in the budget are predetermined by the conclusions of the Berlin Council 1999 and the related Interinstitutional Agreement. Annual commitments are then made (for Sapard in the decisions authorising signature of each annual financing agreement) which give rise to a global commitment of the appropriations in the Community budget.*

*Consequently, the level of outstanding commitments (the difference between total available commitments and payments made) is not solely a function of future payments but also a result of administrative steps, predetermined by the relevant regulations. Payments are made upon receipt of eligible claims, where the beneficiaries have to demonstrate that eligible project expenditure has been incurred. The ratio of outstanding commitments to payments will continue to fall as payment rates improve.*

<sup>(26)</sup> Program Dostosowań Strukturalnych dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w Państwach Członkowskich i państwach kandydujących w Europie Środkowej i Wschodniej.

<sup>(27)</sup> Instrument wspierania spójności gospodarczej i społecznej w krajach kandydujących, w szczególności w dziedzinie środowiska naturalnego i transportu.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Administracja*

2.46. Wydatki administracyjne obejmują głównie koszty zatrudnienia personelu i użytkowania budynków. Dwie trzecie budżetu wykorzystuje Komisja, a pozostałą część inne instytucje i agencje. Budżet na rok 2003 został zwiększony o 3,5 % <sup>(28)</sup>, by zrównoważyć skutki inflacji i przygotować się na rozszerzenie UE, przy czym środki dla Komisji uległy zwiększeniu o 2,1 %, a dla pozostałych instytucji o 4,5 %, natomiast wynagrodzenia o 6,3 %. Efekty zwiększenia środków dla Komisji złagodziło włączenie do budżetu na rok 2002 zaliczki na poczet wydatków związanych z rozszerzeniem <sup>(29)</sup>; bez tego środka budżet w 2003 r. przekroczyłby limit wyznaczony w perspektywie finansowej. Poziom realizacji wyniósł 87 %, czyli uległ nieznacznemu obniżeniu w porównaniu z rokiem 2002 (89 %).

## WNIOSKI I ZALECENIA

2.47. Na podstawie wykonania budżetu na rok 2003 można uznać, że Komisja odniosła częściowy sukces w zakresie zarządzania budżetem: szacunki uległy poprawie, zredukowano niepełne wykorzystanie, podjęto także działania na rzecz obniżenia środków przed końcem roku. Tym niemniej roczna nadwyżka w wysokości 5,5 mld euro (oraz niepełne wykorzystanie środków leżące u jej podstaw) pozostaje na wysokim poziomie i wskazuje na to, jak znaczny jest zakres możliwych udoskonaleń.

**2.47.** *The annual payment budget is principally established through a 'bottom-up' procedure. For each commitment, the corresponding payment profile is determined, as a rule assuming a normal rate of implementation. Accordingly, unforeseen delays and downward adjustments of programmes lead to an under-implementation (i.e., an over-budgeting) of appropriations.*

*At authorising officer level, priority is given to safeguarding the availability of payment appropriations to be able to meet, at due date, all payment obligations. The need to safeguard the availability of appropriations is also partly due to the time-consuming procedures for transfers and supplementary budgets, which require the approval of the budgetary authority.*

*For the Structural Funds, by far the biggest source of aggregate under-implementation and/or over-budgeting in the last years, the payment budget has been based on Member States' forecasts, with a substantial downward adjustment due to the Commission's own estimates, as well as a need for an overall budgetary rigour, capping the annual growth of the payment budget. The past substantial forecasting uncertainties for the Structural Funds have been, to a large extent, related to the closure of the 1994 to 1999 programmes with unexpected large under-utilisation of the programme allocations by Member States.*

*However, within the above constraints, the Commission is looking at possibilities to reduce the aggregate over-budgeting of the past years. One possibility is to shorten the time span — and thereby the uncertainties — between the payment forecast, budget decisions and implementation. This can be done by revising forecasts during the budgetary procedure, before the budget is finally approved, however, only within the limits of the Financial Regulation. A second possibility is to make an active use of the 'early warning system', i.e., the annual budget implementation plan and*

<sup>(28)</sup> Podobnie jak zobowiązania i płatności, ponieważ wydatki administracyjne nie są zróżnicowane.

<sup>(29)</sup> Podobny zabieg zastosowano w budżecie na rok 2001 na cele roku obrachunkowego 2002.



## UWAGI TRYBUNAŁU

2.48. Wartość zaległych zobowiązań nadal wzrastała w 2003 r., osiągając poziom 104 mld euro na koniec roku, pomimo działań podjętych przez Komisję, takich jak zapewnienie dodatkowych środków na pokrycie płatności oraz specjalnych działań w sprawie „potencjalnie nieprawidłowych” zobowiązań. Ponadto wymienione saldo nie uwzględnia 95 mld euro prawnych zobowiązań zaciągniętych w ramach Funduszy Strukturalnych. Przedłużanie się okresu mijającego od zaciągnięcia zobowiązania od płatności, prawdopodobieństwo zwiększonego zapotrzebowania na obsługę administracyjną na koniec bieżących okresów programowania oraz potencjalna presja na przyszłe okresy programowania stanowią dziedziny, w których wymagane jest pilne działanie.

2.49. Ciągłe niepełne wykorzystanie środków należy zestawić z ustawicznym zwiększaniem budżetu w tym samym okresie. Bezcelowe jest coroczne zwiększanie budżetu w sytuacji, gdy brakuje potencjału do wykorzystania środków w ramach wieloletnich programów w przewidzianych ramach czasowych. Trybunał zaleca, by podczas procedury budżetowej przyjmowano realistyczne stanowisko odnośnie do możliwości dokonywania wypłat, zarówno w przypadku ustalania budżetu zobowiązań, jak i płatności.

2.50. Trybunał zaleca Komisji kontynuowanie działań na rzecz pozyskiwania szerszych informacji na temat wykonania budżetu. Analizy budżetu realizowane przez Komisję powinny dostarczać przejrzystych informacji na temat ogólnego stanu realizacji programów wspólnotowych, uwzględniających wykorzystanie zobowiązań, poziom płatności na rzecz beneficjentów końcowych oraz zobowiązania, które dopiero zostaną zaciągnięte. Powyższe udoskonalenia będą wymagały znacznych wysiłków Komisji i Państw Członkowskich w zakresie dostarczenia niezbędnych informacji. Jednakże większa przejrzystość powinna pomóc w lepszym zarządzaniu budżetem oraz umożliwić obywatelom lepsze śledzenie sposobu, w jaki wykorzystywane są fundusze UE.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*its monitoring and revision, involving an amending budget which reduces payment appropriations (as happened in 2003 for the Structural Funds). A third possibility is to enhance payment forecasts and their monitoring, one example being the efforts to improve the Member States' forecasts for the Structural Funds.*

**2.48.** *The time lag between commitments and payments of 'differentiated' expenditure, which is responsible for the 'RAL', is inherent in the budgeting of this expenditure.*

*For the Structural Funds, which account for the bulk of the 'RAL', the risk of an overhang that is difficult to manage in terms of settling payments at the end of the current programme period has been reduced, compared to the past, by the 'n+2' rule, which in effect involves closing annual commitments continuously during implementation some three years after they were entered in the budget. The 'n+2' rule should result in a stabilised level of outstanding commitments over the next few years, absorbing also the EUR 95 billion of legal commitments referred to by the Court as they fall due. A 'RAL' for the 2000 to 2006 period of 2,3 times current annual payments (see paragraph 2.34) is in line with the Commission's forecast. The Commission refers to its 'RAL' communication of September 2002 (see paragraph 2.16) and to the joint declaration on the liquidation of old and 'potentially abnormal' commitments (see paragraph 2.21).*

**2.49.** *Past absorption problems are only one criterion in forecasting payments. For example, past delays in implementation may actually imply a need for future increases of appropriations.*

**2.50.** *The Budgetary and Financial Management Report has focused on annual implementation. In addition, the Commission has, in certain areas, provided more comprehensive reports. For the Structural Funds, the Commission prepares annually the document 'Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds', covering, inter alia, the cumulative state of implementation.*

*As in 2003 for the recommendation of inserting a section on own resources, the Commission is ready to follow this recommendation. It is willing in the next Budgetary and Financial Management Report to provide information on the cumulative state of implementation of the most important Community programmes, as well as the use of commitments and payments at different levels to the extent that this information is available to the Commission, as recommended by the Court. As this will require establishing new sources of information, it will take some time to fully implement the Court's recommendation.*



## ROZDZIAŁ 3

**Środki własne**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	3.1–3.2
Szczegółowa ocena w kontekście potwierdzenia wiarygodności	3.3–3.62
Tradycyjne środki własne	3.3–3.41
Wstęp	3.3–3.6
Ocena systemów nadzoru i kontroli	3.7–3.34
Systemy nadzoru i kontroli Komisji	3.7–3.9
Systemy nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich	3.10–3.34
Rezultaty kontroli deklaracji celnych i krajowych systemów księgowych	3.35–3.40
Należności ustalone, lecz dotąd nieudostępnione Komisji (rachunki B)	3.36–3.40
Czynności innych kontrolerów	3.41
Środki własne z tytułu VAT/DNB	3.42–3.57
Wstęp	3.42–3.43
Ocena systemów nadzoru i kontroli	3.44–3.50
Systemy nadzoru i kontroli Komisji	3.44–3.48
Opóźnienia w płatnościach i przekazywaniu danych dotyczących środków własnych z tytułu VAT i DNB	3.49–3.50
Rezultaty kontroli korekt i potrąceń w deklaracjach VAT złożonych przez Państwa Członkowskie	3.51–3.57
Uwagi	3.54–3.57
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	3.58
Wnioski i zalecenia	3.59–3.62
Przygotowanie państw przystępujących w zakresie środków własnych	3.63–3.68

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

3.1. Dochody budżetu Unii Europejskiej pochodzą ze środków własnych i innych rodzajów dochodów. Jak pokazuje **Tabela 3.1**, **Wykres 3.1** i **Wykres 3.2**, środki własne stanowią jak dotąd główne źródło finansowania wydatków budżetowych (89 %). Wyróżnia się trzy kategorie środków własnych: tradycyjne środki własne (opłaty celne, rolne i cukrowe) (13 %), środki własne z tytułu podatku od wartości dodanej pobranego przez Państwa Członkowskie (26 %) oraz środki własne z tytułu dochodu narodowego brutto Państw Członkowskich (61 %). Odnośnie budżetowego zarządzania zasobami własnymi — zob. pkt 2.23–2.24.

**Tablica 3.1 — Przychody w latach obrachunkowych 2002 i 2003**

(mln euro)

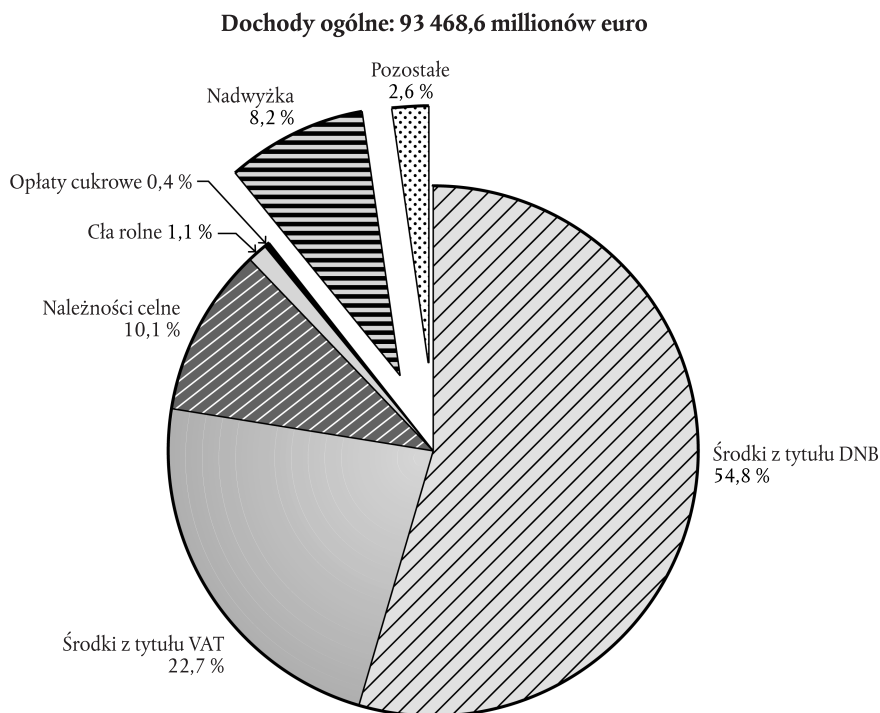
Rodzaj dochodu i odpowiadająca mu pozycja w budżecie	Rzeczywiste dochody w 2002 r.	Tworzenie budżetu na rok 2003		Rzeczywiste dochody w 2003 r.	Zmiana w % (2002 to 2003)
		Budżet początkowy	Budżet końcowy		
	(a)	(b)	(c)	(d)	$e = [(d) - (a)] / (a)$
<b>1 Tradycyjne środki własne</b>	9 214,0	12 140,3	10 906,2	10 857,2	17,8 %
— Cła rolne (Rozdział 1 0)	886,4 <sup>(1)</sup>	879,8	879,8	1 011,8	14,1 %
— Opłaty cukrowe i od izoglukozy (Rozdział 1 1)	649,5 <sup>(1)</sup>	546,6	546,6	383,2	– 41,0 %
— Należności celne (Rozdział 1 2)	9 701,1 <sup>(1)</sup>	10 713,9	9 479,8	9 462,1	– 2,5 %
— Korekta z tytułu kosztów poboru za rok 2001 (Rozdział 2 0)	– 2 023,0 <sup>(2)</sup>	—	—	—	—
<b>2 Środki z tytułu VAT</b>	22 388,2	24 121,3	21 748,0	21 260,1	– 5,0 %
— Środki z tytułu VAT w bieżącym roku obrachunkowym (Rozdział 1 3)	22 539,0	24 121,3	21 748,0	21 534,9	
— Salda z poprzednich lat (Rozdział 3 1)	– 150,8	0,0		– 274,8	
<b>3 Środki z tytułu DNB</b>	45 947,6	59 404,0	51 356,7	51 235,2	11,5 %
— Środki z tytułu DNB w bieżącym roku obrachunkowym (Rozdział 1 4)	45 850,3	59 404,0	51 356,7	50 624,3	
— Salda z poprzednich lat (Rozdział 3 2)	97,3	0,0	0,0	610,9	
<b>4 Ujemne pozycje budżetowe</b>	148,2	0,0	0,0	280,1	89,0 %
— Korekta dla WB (Rozdział 1 5)	149,0	0,0	0,0	281,1	
— Końcowa kwota korekty dla WB (Rozdział 3 5)	– 0,8	0,0	0,0	– 1,0	
<b>5 Inne dochody</b>	17 736,4	1 837,4	8 513,9	9 836,1	– 44,5 %
— Nadwyżka z poprzednich lat obrachunkowych (Rozdział 3 0)	15 375,0	1 000,0	7 676,8	7 676,8	– 50,1 %
— Pozostałe dochody (Tytuły 4 do 9)	2 361,4	837,4	837,1	2 159,3	– 8,6 %
<b>Razem</b>	<b>95 434,4</b>	<b>97 502,9</b>	<b>92 524,8</b>	<b>93 468,6</b>	<b>– 2,1 %</b>

<sup>(1)</sup> Przedstawione liczby nie uwzględniają kosztów poboru w roku 2002 (3 725,6 mln euro), które zostały wykazane w budżecie na rok 2002 w rozdziale 1 9. Dlatego w przypadku roku 2003, zarówno budżet, jak i liczby ujęte w rozdziałach 1 0, 1 1 i 1 2 nie uwzględniają kosztów poboru, a rozdział 1 9 przestał istnieć.

<sup>(2)</sup> Rozdział 2 0 został dodany tylko w roku 2002, by umożliwić korektę kosztów poboru tradycyjnych środków własnych z 10 % na 25 %, która zaczęła obowiązywać w trakcie 2002 r., ale ze skutkiem retroaktywnym od 1 stycznia 2001 r. (zob. Sprawozdanie Roczne Trybunału za rok 2002, pkt 2.16).

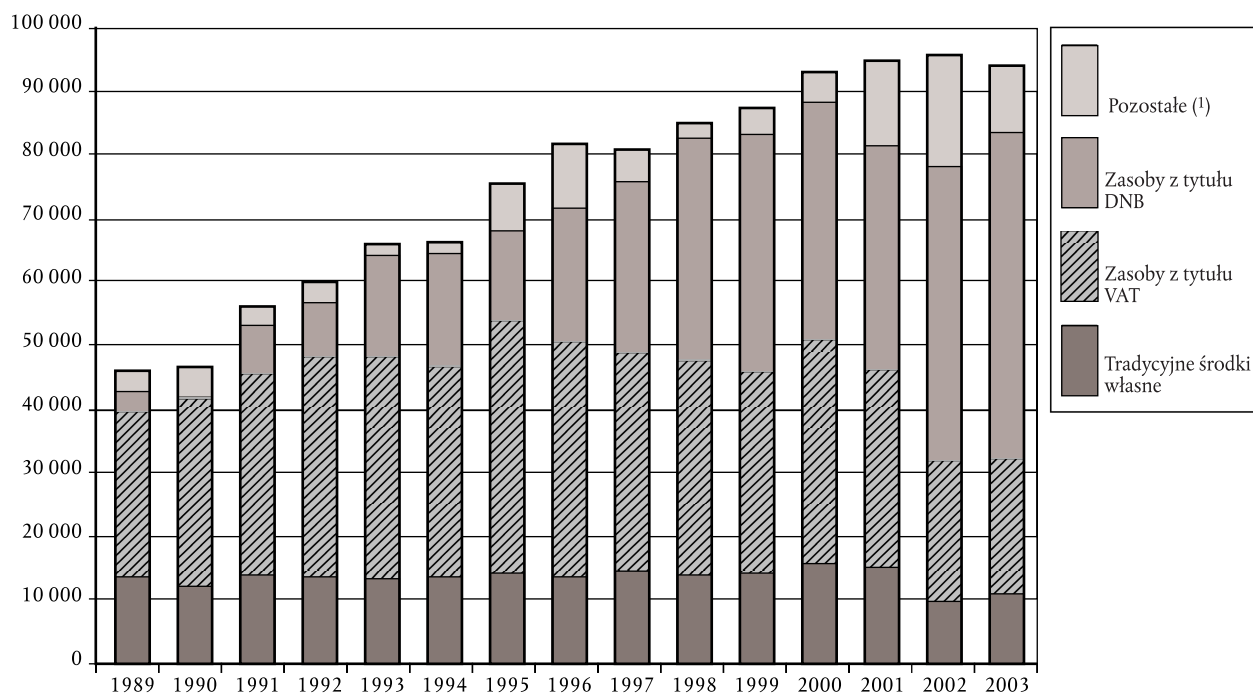
Źródło: Bilans dochodów i wydatków w roku 2003.

Wykres 3.1 — Struktura źródeł dochodów w 2003 r.



Źródło: Bilans dochodów i wydatków w roku 2003.

Wykres 3.2 — Ewolucja źródeł dochodów bieżących w latach 1989–2003



(1) Obejmuje nadwyżkę z poprzedniego roku obrachunkowego i dochody pozostałe.

Źródło: Bilans dochodów i wydatków w roku 2003 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.2. Na pozostałe dochody składają się głównie nadwyżki z poprzedniego roku obrachunkowego. W ostatnich trzech latach (2001–2003) element ten miał większe znaczenie niż uprzednio; kwestia ta została omówiona w pkt 2.9–2.13.

## SZCZEGÓŁOWA OCENA W KONTEKŚCIE POTWIERDZENIA WIARYGODNOŚCI

*Tradycyjne środki własne***Wstęp**

3.3. Państwa Członkowskie ustalają i pobierają tradycyjne środki własne zgodnie z krajowymi przepisami prawnymi i uregulowaniami, które muszą spełniać wymogi określone w przepisach wspólnotowych<sup>(1)</sup>. Państwa Członkowskie muszą zebrać dane wynikające z indywidualnych zgłoszeń celnych na tzw. rachunku A oraz przekazać łączną kwotę ustalonych ceł, po potrąceniu kosztów ich poboru, na rachunek Komisji w określonym terminie w miesiącu następującym po tym, w którym ustalono należność. Na zasadzie wyjątku, należności celne, które nie zostały zapłacone lub zabezpieczone, albo zostały zabezpieczone w warunkach odwołania, nie muszą być przekazywane do czasu ich faktycznego poboru. W przypadku skorzystania z tej opcji przez Państwa Członkowskie, należności celne nie zostają zapisane na rachunku A, lecz na odrębnym rachunku<sup>(2)</sup> (tzw. rachunku B).

3.4. Pobór tradycyjnych środków własnych obciążony jest ryzykiem, takim jak unikanie ceł przez podanie błędnych informacji lub przemyt, błąd w obliczeniach albo brak ustalenia należności celnych z powodu niewykrytych błędów lub niedociągnięć w systemach, a także błędów lub zaniechań popełnionych w ramach rozliczania się przez Państwa Członkowskie z pobranych opłat celnych, czego skutkiem jest podanie Komisji nieprawidłowych danych odnośnie do kwoty do przekazania.

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

<sup>(2)</sup> Artykuł 6 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.5. Działania kontrolne Trybunału obejmowały ocenę systemów nadzoru i kontroli zarówno w Komisji, jak i w Państwach Członkowskich oraz bezpośrednie sprawdzanie deklaracji celnych i krajowych systemów rachunkowości. Na działania te złożyły się:

- a) kontrola organizacji nadzoru celnego w dwunastu Państwach Członkowskich <sup>(3)</sup>, w których łącznie zebrano 96 % ogółu opłat przywozowych w 2003 r., w celu sprawdzenia, czy aktualnie przyjęte rozwiązania zapewniają odpowiedni poziom kompletności. Trybunał zbadał w szczególności zarządzanie rolniczymi kontyngentami taryfowymi w sześciu Państwach Członkowskich, kontrole celne w przypadku przywozu w ramach preferencyjnych zasad handlu w siedmiu Państwach Członkowskich oraz nadzór celny w portach dziesięciu Państw Członkowskich;
- b) badanie rachunków Komisji w zakresie tradycyjnych środków własnych oraz stanowiących ich podstawę krajowych systemów księgowych w dwunastu Państwach Członkowskich <sup>(3)</sup>, jak również analiza przepływu cel ze wszystkich Państw Członkowskich, w celu zyskania odpowiedniej pewności, że kwoty wykazane na każdym etapie były kompletne i prawidłowe. Działania te obejmowały ocenę wewnętrznych kontroli i rozliczeń oraz kontrolę wybranych transakcji z każdego szczebla.

3.6. Trybunał podkreśla, że kontrola nie może obejmować przywozów niezgłoszonych albo takich, które zostały pominięte w ramach nadzoru celnego i nie pobrano od nich opłat celnych.

### Ocena systemów nadzoru i kontroli

#### *Systemy nadzoru i kontroli Komisji*

3.7. Komisja może wezwać Państwa Członkowskie do przeprowadzenia kontroli dotyczącej ustalenia i udostępnienia tradycyjnych środków własnych, może także sama przeprowadzać taką kontrolę, zarówno we współdziałaniu z władzami danego Państwa Członkowskiego, jak i niezależnie od nich <sup>(4)</sup>. Indywidualne sprawozdania kontrolne skierowane są do zainteresowanych Państw Członkowskich i podlegają one, wraz z udzielonymi na nie odpowiedziami, rozpatrzeniu na posiedzeniach Komitetu Doradczego ds. Środków Własnych <sup>(5)</sup>. Co trzy lata sporządzane jest sprawozdanie ogólne w sprawie funkcjonowania organizowanych kontroli, które następnie przedstawiane jest władzy budżetowej <sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Belgia, Dania, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Niderlandy, Austria, Portugalia, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

<sup>(4)</sup> Artykuł 18 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000.

<sup>(5)</sup> Komitet Doradczy ds. Środków Własnych (KDŚW), ustanowiony na podstawie art. 20 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000, składa się z przedstawicieli Państw Członkowskich i Komisji oraz stanowi platformę łączności pomiędzy Komisją i Państwami Członkowskimi w sprawach środków własnych. Komitet rozpatruje kwestie dotyczące wdrożenia systemu środków własnych, jak również dokonuje szacunków tych środków.

<sup>(6)</sup> Ostatnie sprawozdanie zawiera dokument COM(2003) 345 final, Czwarte sprawozdanie Komisji w sprawie funkcjonowania systemu kontroli tradycyjnych środków własnych (2000–2002).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.8. Trybunał dokonał przeglądu działań jednostki Komisji, która przeprowadziła wspomniane kontrole. Stwierdzono, że podobnie jak w latach poprzednich, zastosowana metodologia była racjonalna, a dokumentacja działań prawidłowa. Kwestie poddane kontroli wybierane są na podstawie analizy ryzyka. W 2003 r. priorytetowy obiekt działań jednostki stanowiło monitorowanie systemu poboru tradycyjnych środków własnych w państwach przystępujących. Trybunał także dokonał przeglądu tej kwestii i nie stwierdził w tych państwach istotnych braków w tym zakresie, poza tymi, które wymienione zostały w sprawozdaniach z monitoringu przesyłanych przez Komisję do Rady (zob. pkt 3.63–3.68).

3.9. Ponadto, w ramach prowadzonej ciągłej analizy ryzyka w zakresie tradycyjnych środków własnych, jednostka przeprowadziła we wszystkich Państwach Członkowskich kontrolę dotyczącą rachunku B i procedury umarzania oraz zarządzania deklaracjami celnymi złożonymi drogą elektroniczną. W odniesieniu do rachunków B, wyniki podane przez jednostkę są zgodne z tymi, które uzyskał Trybunał (zob. pkt 3.40); w zakresie deklaracji elektronicznych — jednostka stwierdziła, że systemy są w zasadzie zadowalające, komputeryzacja przyniosła korzyści i należy wprowadzić ją w szerszym zakresie. Do służb kontrolnych Komisji nie należy wydawać ogólnego potwierdzenia, że rachunkowość prowadzona jest w sposób prawidłowy, a wszelkie należne kwoty zostały określone i ustalone. Tym niemniej Trybunał uwzględni wyniki ich działań.

*Systemy nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich*

3.10. Systemy nadzoru i kontroli tradycyjnych środków własnych w Państwach Członkowskich obejmują w pierwszym rzędzie kontrole wykonywane przez władze celne, które we wspólnotowym kodeksie celnym zdefiniowano jako (?) „ogólne działania prowadzone przez te władze w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa celnego oraz, w razie potrzeby, innych przepisów mających zastosowanie do towarów znajdujących się pod dozorem celnym”. Ogólnie przepisy wspólnotowe nie przewidują ani określonych metod, ani poziomu kontroli celnych i kwestie te pozostawiono uznaniu Państw Członkowskich. Poniżej przytoczono wnioski dotyczące określonych aspektów dozoru celnego.

**Rolnicze kontyngenty taryfowe**

3.11. Trybunał przeprowadził kontrolę zarządzania rolniczymi kontyngentami taryfowymi. W ramach tych kontyngentów, określone produkty rolne mogą zostać sprowadzone do Unii przy obniżonej lub zerowej stawce celnej. Celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał było uzyskanie pewności, że kontyngenty te zostały legalnie i prawidłowo przydzielone oraz ocena działań w zakresie zarządzania i monitoringu związanych z różnymi uzgodnieniami kontyngentowymi.

**3.11.-3.12. Tariff quotas are managed:**

- either by import certificates, giving a right to import at a reduced or zero tariff for a specified amount of products within a specified period. This system gives commercial security to importers;
- or by the 'first come/first served' system based on customs declarations, giving a right to import at a reduced or zero tariff for the quantity shown on an import declaration in so far as the import quota has not been exhausted on the day of declaration.

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



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.12. Kontyngentami zarządza Komisja za pośrednictwem właściwych władz w Państwach Członkowskich. Sprowadzający towary zwracają się do władz krajowych o przyznanie pozwoleń na przywóz. Po potwierdzeniu przez Komisję, że przydział kontyngentu jest możliwy, władza krajowa wydaje pozwolenie na przywóz, które sprowadzający towary obowiązany jest przedstawić władzom celnym, wraz z towarami zgłaszanymi do przywozu. Służby celne odpowiadają za weryfikację, czy sprowadzane towary są zgodne z pozwoleniem na przywóz. Po sprowadzeniu całej ilości, na jaką zostało wydane pozwolenie na przywóz, podlega ono zwrotowi do władz wydających. Krajowe władze powiadamiają Komisję o faktycznej ilości towarów sprowadzonych w ramach uzgodnień kontyngentowych.

3.13. Trybunał zbadał zarządzanie kontyngentami zarówno w Komisji, jak i w sześciu Państwach Członkowskich (Belgia, Francja, Hiszpania, Niemcy i Zjednoczone Królestwo). Powyższej kontroli poddane zostały najważniejsze sektory rynku. Trybunał zwraca uwagę, że w poniższych dziedzinach wymagane będzie podjęcie dalszych działań przez Komisję.

3.14. Duża ilość kontyngentów<sup>(8)</sup> i różnych procedur z nimi związanych stanowią duże obciążenie dla służb administracyjnych zarówno w Komisji, jak i w Państwach Członkowskich oraz zwiększają ryzyko nieprawidłowego stosowania i braku efektywności. Dlatego Trybunał wzywa Komisję do uproszczenia i zharmonizowania ram proceduralnych związanych z kontyngentami.

**3.14.** *Awareness of the problem raised by the Court was one of the reasons which led to the start of work on the AMIS-Quota project in 2002. The project foresees a central and integrated IT system that will help to manage agricultural import tariff quotas other than those managed by the 'first come, first served' system. The project will allow the national competent authorities to feed the newly developed computerised system directly with data concerning the quantities covered by import licences (requested, issued, used, and unused). AMIS-Quota will reduce the workload necessary for managing quotas and will contribute to the monitoring and transparency of the management process by centralising all relevant quota management information.*

*The Commission is currently examining the regulations and systems relating to tariff quotas and import/export licences, with a view to making appropriate simplification proposals. It is intended that the implementation of AMIS-Quota, together with the outcome of the simplification study, will provide a positive response to the problems raised by the Court.*

*As far as monitoring is concerned, since 2001, 64 quotas concerning agricultural products have been transferred to the 'first come, first served' system with the aim of facilitating the management and corresponding monitoring.*

<sup>(8)</sup> W okresie prowadzenia kontroli przez Trybunał obowiązywało około 950 środków kontyngentowych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.15. Trybunał stwierdził na podstawie kontroli, że system przekazywania Państwom Członkowskim odpowiednich i aktualnych informacji dotyczących urzędowych pieczęci używanych przez krajowe władze odpowiedzialne za wydawanie pozwoleń<sup>(9)</sup> nie był odpowiednio stosowany w czterech z sześciu wizytowanych Państw Członkowskich. Trybunał zaleca, by Komisja poddała przeglądowi procedury zawiadamiania Państw Członkowskich i podjęła odpowiednie działania zaradcze.

3.16. Obecnie określone kontyngenty umożliwiają dużej grupie importerów związanych z jednym głównym operatorem złożenie własnych wniosków o wydanie pozwolenia na przywóz, aby zapewnić sobie przydział maksymalnego kontyngentu. Prowadzi to do niepotrzebnej biurokracji i spowalnia procedury rozpatrywania wniosków. Dlatego Trybunał zaleca Komisji wydanie dodatkowych przepisów, mających zapobiec podobnym sytuacjom.

3.17. W odniesieniu do francuskich departamentów zamorskich (Gwadelupa, Gujana, Martynika) Trybunał stwierdził, że władze francuskie nie wystąpiły o przyznanie żadnych kontyngentów na sprowadzanie określonych produktów w ramach uzgodnień kontyngentowych. Francuskie władze celne nie przekazały także Komisji informacji o sprowadzonych ilościach. Oznacza to, że przywóz może odbywać się z przekroczeniem dostępnych kontyngentów. Trybunał wzywa Komisję do zbadania i skorygowania powyższych nieprawidłowości w zarządzaniu kontyngentami we francuskich departamentach zamorskich.

3.18. Trybunał stwierdził także nieprawidłowości we wdrażaniu przepisów dotyczących kontyngentów oraz kontrolach związanych z przywozem odbywającym się w ramach uzgodnień kontyngentowych w szeregu innych Państw Członkowskich. Trybunał wzywa Komisję do zbadania tych przypadków.

#### **Kontrole celne przy przywozie towarów w ramach preferencyjnych zasad handlu**

3.19. Wspólnota jest stroną szeregu porozumień dotyczących preferencyjnych zasad handlu (około 40, dotyczących 150 krajów). W 2001 r. do preferencyjnego traktowania zgłoszono towary, których wartość odpowiadała 21 % ogólnej wartości towarów przywożonych do Wspólnoty. Preferencyjne zasady handlu opierają się na pojęciu pochodzenia, co oznacza, że preferencyjnym traktowaniem objęte są wyłącznie towary pochodzące z państw beneficjentów.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.15.** *The Commission supplies Member States on a regular basis with all information available concerning the 'licence issuing' agencies and prints of their official stamps via the Member States' representatives on the Management Committee on Trade Mechanisms.*

*The Commission will remind Member States of the necessity of making the information available to those customs offices responsible for verifying the licences.*

**3.16.** *In an effort to counter this, the Commission proposed prohibiting access to certain quotas for known linked persons under Article 143 of Regulation (EEC) No 2454/93 (Implementing provisions of the Customs Code). This proposal has been vigorously opposed by almost all Member States.*

*In the beef sector the requirements<sup>(1)</sup> as to who can apply for the quota have been tightened. Proofs must be presented of independent activity by the importer, coupled with a high security to be forfeited where appropriate documents are not produced.*

**3.17.** *The Commission is considering the appropriate action to take in the light of the French authorities' extensive and detailed responses to the Court's comments.*

**3.18.** *The Commission is continuing to followup the implications of these findings with the relevant Member States. Five of the points have been satisfactorily resolved including financial corrections, where required.*

<sup>(9)</sup> Artykuł 30 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1291/2000 ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu pozwoleń na wywóz i przywóz oraz świadectw o wcześniejszym ustaleniu refundacji dla produktów rolnych (Dz.U. L 152 z 24.6.2000, str. 1).

<sup>(1)</sup> Regulation (EC) No 954/2002 and (EC) No 780/2003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.20. Zasady ustalania pochodzenia są skomplikowane i panuje powszechne przekonanie, że władze celne mają trudności ze sprawdzeniem, czy preferencyjne zasady wykorzystywane są w sposób prawidłowy. W Zielonej Księdze o preferencyjnych zasadach pochodzenia, wydanej w grudniu 2003 r. <sup>(10)</sup>, Komisja odnotowała, że zasady te wymagają generalnej rewizji i wszczęła proces konsultacji.

3.21. Obecne zasady preferencyjne charakteryzuje głównie potwierdzanie statusu pochodzenia towarów przez właściwe władze państwa wywozu lub (pod pewnymi warunkami) przez samego eksportera, a następnie potwierdzanie preferencyjnego pochodzenia przez państwo wywozu, na żądanie państwa przywozu.

3.22. Monitorowanie prawidłowego stosowania zasad preferencyjnych opiera się na podziale zadań i wzajemnym zaufaniu pomiędzy różnymi zainteresowanymi władzami krajowymi. W tym kontekście Trybunał odnotowuje, że w deklaracji za rok 2003 Dyrektor Generalny ds. Podatków i Unii Celnej zgłosił zastrzeżenia co do nadzoru nad handlem preferencyjnym, zwłaszcza w odniesieniu do cukru sprowadzanego z państw bałkańskich, których przedmiotem nie jest wprawdzie kwota związanych z tym środków własnych, jednak wskazują one na potrzebę prowadzenia efektywnej współpracy administracyjnej przez zainteresowane władze.

3.23. Właściwa równowaga jest niezbędna w trzech dziedzinach — kryteriów i ram prawnych nabywania statusu pochodzenia, nadzorowania ich stosowania oraz realizowanych procedurach. W 2003 r. Trybunał skupił się na systemach referencyjnego przywozu obowiązujących w siedmiu Państwach Członkowskich będących najważniejszymi państwami przywozu <sup>(11)</sup>. Trybunał poddał badaniu kontrole celne przy przywozie, późniejsze wykorzystywanie wniosków o weryfikację pochodzenia oraz strategię kontroli celnych.

Kontrole celne przy przywozie

3.24. Główny środek kontrolny przy przywozie polega na sprawdzeniu autentyczności świadectw pochodzenia. Uzgodnienia przewidują, że państwa wywozu przekazują nazwy i adresy władz odpowiedzialnych za wydawanie świadectw wraz ze wzorami pieczęci, jakich używają, aby umożliwić państwom przywozu kontrolę świadectw.

**3.20.** *The consultation period on the Green Paper on preferential origin rules is now closed and the Commission is preparing a synthesis of the replies received and orientations both for determining origin and revising administrative management and control.*

**3.22.** *The Director General's reservation demonstrates the Commission's awareness of the need for assurance of the proper application of rules of origin by exporting countries worldwide despite a lack of sufficient resources to monitor all preferential partner countries.*

*The Commission intends to ensure proper follow-up of the Director General's reservation.*

<sup>(10)</sup> Zielona Księga o przyszłości reguł określania pochodzenia w preferencyjnych zasadach handlu (COM(2003) 787 final z dnia 18 grudnia 2003 r.).

<sup>(11)</sup> Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Niderlandy, Zjednoczone Królestwo.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.25. Jednakże w dwóch Państwach Członkowskich (Niemczech i Hiszpanii) stwierdzono występowanie systematycznych problemów z kopiowaniem i rozprowadzaniem wzorów pieczęci do lokalnych urzędów celnych. Kopie, które zostały przekazane lokalnym urzędowi celnym, docierały tam z opóźnieniem lub były nieczytelne, co uniemożliwiało właściwą kontrolę świadectw. Istnieje zatem ryzyko, że preferencyjnym traktowaniem obejmowane są towary, które się do takiego traktowania nie kwalifikują.

3.26. Dokonano sprawdzenia grupy deklaracji przywozowych dotyczących wybranych produktów z państw trzecich. Odnotowano, że wszystkie świadectwa pochodzenia z określonych państw w grupie zostały wydane retrospektywnie, to znaczy po tym, jak towary opuściły państwo wywozu. Tymczasem powinno mieć to miejsce wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych<sup>(12)</sup>, ponieważ oznacza to, że władze państw wywozu nie miały możliwości skontrolowania towarów przed ich wysyłką. Pomimo tego, władze celne Państw Członkowskich nie wniosowały o późniejszą weryfikację żadnego z tych świadectw.

## Późniejsza weryfikacja

3.27. Przepisy przewidują, że późniejsze weryfikacje świadectw pochodzenia i faktur przeprowadzane są „wrywkowo”, lub w każdym przypadku, gdy organy celne mają uzasadnione wątpliwości co do autentyczności tych dokumentów<sup>(13)</sup>. Skuteczność składania zapytań o autentyczność świadectw pochodzenia zależy od efektywnej współpracy władz wydających.

3.28. W grupie świadectw wybranych losowo przez urzędy celne udział wniosków o weryfikację, które pozostawiono bez odpowiedzi w krajach trzecich beneficjentach był bardzo wysoki w stosunku do przypadków, które budziły uzasadnione wątpliwości. Na przykład w przypadku jednego z Państw Członkowskich (Belgia) tylko na 40 % wniosków o weryfikację uzyskano odpowiedź w przepisowym terminie sześciu miesięcy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami brak odpowiedzi w przypadku weryfikacji „wrywkowej” oznacza, że preferencyjny status towarów podlega utrzymaniu i w konsekwencji preferencyjne traktowanie może zostać przyznane niesłusznie. Z drugiej strony odnotowano, że dwa Państwa Członkowskie (Hiszpania i Zjednoczone Królestwo) uznały wszystkie późniejsze weryfikacje za przypadki „budzące uzasadnione wątpliwości” i wycofywały preferencyjne traktowanie w razie braku odpowiedzi.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.25. *The Commission supplies Member States with complete and prompt information on exporting countries' competent authorities and the stamps they use through a new electronic interface called 'SMS'. In addition the Commission has now received assurance from both Member States that solutions to the problem have been identified and implemented. This may be the subject of future scrutiny.*

3.26. *The Commission will examine the situation referred to by the Court and will take the necessary measures where appropriate.*

3.28. *It is important to distinguish between the different purposes behind the two methods of selecting certificates for post-clearance verification by the country of issue. Reasonable doubt is for use where the customs authorities have a concern about the bonafides of a certificate but insufficient grounds for refusing preferential treatment immediately. In these circumstances in the absence of any or a satisfactory response within a specific time period then it is appropriate to require payment of the full rate of duty. Verifications of randomly selected certificates merely provide an indicator of the overall level of reliability of the system. In those circumstances the absence of a prompt response from the issuing country does not provide grounds for charging the importer the higher rate of duty. The Commission is however aware that the frequent use of randomly selected verification requests might prove counter-productive, and the need for such checks will be revisited when the Commission services' consider the action to take on the Green paper.*

*In recent years the Commission has paid attention during its inspections of traditional own resources to the proper selection and prompt follow-up of verifications on the basis of reasonable doubt. The Commission notes that the Court's examination of this area appears to indicate that these efforts have been largely successful. The Commission has been assured by Spain and the United Kingdom that procedures are now in place to request occasional verifications on a random basis and will encourage Belgium to tackle the level of non-response noted by the Court.*

<sup>(12)</sup> Artykuł 85 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celnny (Dz.U. L 253 z 11.10.1993, str. 1), ostatnio zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2286/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. (Dz.U. L 343 z 31.12.2003, str. 1).

<sup>(13)</sup> Artykuł 94 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Strategia kontroli celnych

3.29. W miarę jak Państwa Członkowskie czynią postępy we wprowadzaniu bezpapierowych elektronicznych systemów odpraw celnych<sup>(14)</sup>, kontrole przesuwają się z etapu przywozu na etap poprzywozowy. Wymienione obniżenie poziomu kontroli w momencie przywozu do Państw Członkowskich jest równoważone głównie przez kontrole realizowane po odprawie celnej; tym niemniej także zwiększenie ilości późniejszych weryfikacji świadectw pochodzenia mogłoby przyczynić się do zrównoważenia efektów zmian. Tymczasem nie znaleziono żadnych dowodów na to, że taki wzrost nastąpił. Przykładowo, w dwóch wizytowanych Państwach Członkowskich (Belgia i Hiszpania) późniejsze weryfikacje zostały przeprowadzone w stosunku do mniej niż 1 % preferencyjnych przywozów.

3.30. W przypadku gdy kontrole realizowane po przywozie wykazują, że przywozy nie kwalifikowały się do preferencyjnego traktowania, importer, który posiada świadectwo pochodzenia i jest w stanie wykazać, że działał w dobrej wierze, może zostać zwolniony z opłaty, którą w innym przypadku zobowiązany byłby ponieść. Nie ma takiej możliwości, gdy jako świadectwa pochodzenia służą faktury<sup>(15)</sup>, ponieważ odpowiedzialność za nie ponosi raczej eksporter niż władze krajowe. Tym samym zwiększone wykorzystywanie deklaracji na fakturze w charakterze dokumentu potwierdzającego pochodzenie mogłoby okazać się korzystne z punktu widzenia środków własnych i, jak odnotowuje Trybunał, jest to jedna z propozycji przedstawionych przez Komisję w Zielonej Księdze wspomnianej powyżej.

*3.29. As the Court itself remarks in paragraph 3.10 Community customs legislation rarely prescribes specific levels of customs control. In line with this approach no rates have been set for such verifications. The arrangements for verification by third countries are just one of the tools available to Member States to meet their obligation to ensure the proper application of that legislation.*

*3.30. As already indicated in reply to paragraph 3.20 the Commission is considering the follow-up to be given to the Green Paper.*

**Nadzór celny nad towarami wprowadzanymi do portów**

3.31. Trybunał zbadał odprawy celne realizowane w wybranych portach 10 Państw Członkowskich<sup>(16)</sup>, gdzie należności celne przywozowe stanowią główny strumień dochodów i mają udział od 10 do 50 % w ogólnej wartości pobranych należności celnych. Kontrola skoncentrowała się na ocenie tych elementów nadzoru celnego i procedur kontrolnych, jakie mają zagwarantować, że wszystkie towary podlegają zgłoszeniu w sposób prawidłowy i terminowy oraz że należności celne przywozowe są odpowiednio ustalone.

3.32. Stwierdzono, że z wyjątkiem nieprawidłowości ujawnionych w Antwerpii (Belgia), opisanych w kolejnym punkcie, realizowane procedury wystarczają, by zapewnić, że przybywające towary są prawidłowo zgłaszane, a należności celne właściwie określone.

<sup>(14)</sup> Zob. Komunikat Komisji w sprawie prostego i bezpapierowego środowiska ceł i handlu (COM(2003)452 final z dnia 24 lipca 2003 r.).

<sup>(15)</sup> Deklaracje na fakturze stanowią uproszczoną formę dokumentu preferencji, akceptowaną jak dowód pochodzenia przywozów z określonych państw (zwykle nie mogą przekroczyć określonej wartości), zamiast świadectw wydawanych przez oficjalne organy. Mają one formę oświadczenia o ustalonej formule, które eksporter składa na fakturze lub innym dokumencie handlowym. Podlegają one późniejszej weryfikacji na takich samych zasadach, co świadectwa pochodzenia.

<sup>(16)</sup> Belgia, Dania, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Niderlandy, Austria, Portugalia, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.33. W Antwerpii nie przedstawiono do kontroli dużej liczby kontenerów wybranych przez celników do badania promieniami rentgenowskimi. Z miesiąca na miesiąc procent kontenerów, które nie zostały przedstawione do kontroli, wykazywał wzrost, osiągając w sierpniu 2003 r. poziom 16 % (197 z łącznej liczby 1 251 wybranych kontenerów). Podobne unikanie kontroli celnej bardzo niekorzystnie wpływa na jakość nadzoru celnego. Generalnie, za brak przedstawienia do kontroli przewidziana jest jedynie grzywna w wysokości 125 lub 250 euro. Odnotowano także, że w Antwerpii stopień realizacji 16 z 32 celów przewidzianych w planie kontroli był niższy niż 50 %.

## Terminy czasowego składowania

3.34. Towary przybywające drogą morską mogą zostać oddane do czasowego składowania przez okres maksymalnie 45 dni, zanim zostanie im nadane przeznaczenie celne. Trybunał odnotowuje, że Państwa Członkowskie bardzo różnie stosują w praktyce powyższy termin. W Portugalii termin jest ściśle przestrzegany i jego przekroczenie karane jest grzywnami w wysokości 5 % wartości celnej. Jednakże w szeregu pozostałych Państw Członkowskich kontrola celna w zakresie przestrzegania tego terminu nie jest rygorystyczna i tak np. w Hamburgu (Niemcy) nie wykazano żadnych przypadków naruszenia terminu 45 dni, natomiast w Helsinkach (Finlandia) ładunki, które przyplłynęły ponad rok wcześniej, wciąż znajdowały się w składowaniu czasowym, a lokalne instrukcje dotyczące samej reguły wymagały aktualizacji.

**Rezultaty kontroli deklaracji celnych i krajowych systemów księgowych**

3.35. Jak zaznaczono powyżej (zob. pkt 3.5.b)), Trybunał zbadał księgowość w zakresie tradycyjnych środków własnych prowadzoną przez Komisję i Państwa Członkowskie oraz przeanalizował wpływ należności. Nie stwierdzono poważnych problemów w księgowaniu i udostępnianiu Komisji głównego strumienia wpływów z należności celnych przez rachunki A. Jednakże w zakresie rachunków B dokonano poniższych obserwacji.

*Należności ustalone, lecz dotąd nieudostępnione Komisji (rachunki B)*

3.36. Ustalone należności, wobec których nie wymagano żadnego zabezpieczenia, oraz należności, które zakwestionowano i mogą podlegać zmianie, nie muszą być udostępniane Komisji, jeżeli zamiast tego zostaną zapisane przez Państwa Członkowskie na oddzielnych rachunkach (rachunkach B). Każde Państwo Członkowskie składa Komisji kwartalne sprawozdanie z posiadanych rachunków B. Salda rachunków uwzględniane są w bilansie Wspólnot w pozycji „Kwoty należne od Państw Członkowskich”.

**3.33.** *Once the Commission has had the opportunity to examine the Belgian authorities' comments it will take any necessary follow-up action.*

**3.34.** *The Commission will follow-up the Court's findings in Germany and Finland and will use those from the two locations in Portugal in its current correspondence with the Portuguese authorities about anomalies in the control of temporary storage found in other ports during Commission inspections.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.37. Dnia 31 grudnia 2003 r. saldo brutto rachunków B w księgach Komisji, czyli 2 364,32 mln euro, było o 1,9 % wyższe niż saldo na dzień 31 grudnia 2002 r. (2 321,2 mln euro) <sup>(17)</sup>.

3.38. Saldo rachunku B obejmuje grupę dawno wprowadzonych kwot, których pełne ściągnięcie należy obecnie uznać za bardzo wątpliwe. W pkt 1.19 sprawozdania rocznego za rok 2000 Trybunał skomentował, że utrzymywanie na rachunkach B zapisów kwot, jakie prawdopodobnie nie zostaną ściągnięte, jest bezużyteczne. Podobnie, w opinii nr 7/2003 <sup>(18)</sup> Trybunał przyjął z zadowoleniem propozycję Komisji <sup>(19)</sup> odnośnie do wprowadzenia zmian w rozporządzeniu, w tym wprowadzenia obowiązku odpisywania przez Państwa Członkowskie kwot środków własnych, które nie zostały ściągnięte w określonym terminie (pięciu lat) od dnia, w którym roszczenie o zapłatę stało się ostatecznie wymagalne. Do czasu przyjęcia tej poprawki saldo rachunku B obejmować będzie coraz większą sumę, na którą składać się będą kwoty, których ściągnięcie nie będzie nigdy możliwe.

3.39. Aby uwzględnić ten problem, Komisja dokonała w swoim bilansie częściowego odpisu w wysokości 1 043,9 mln euro, co oznacza obniżenie salda rachunku B o 58,9 % do 729,3 mln euro. Trybunał zbadał metodę użytą przy obliczaniu korekty i stwierdził, że była ona odpowiednia do okoliczności.

3.40. Podobnie jak w latach ubiegłych <sup>(20)</sup>, zarówno Trybunał, jak i Komisja podczas przeprowadzonych kontroli (zob. pkt 3.9) stwierdzili występowanie systematycznych problemów z rachunkami B, obejmujących opóźnienia w dokonywaniu zapisów, błędne zapisy, pominięcia i nieprawidłowe skreślenia w szeregu Państw Członkowskich (Belgia, Niemcy, Grecja, Portugalia, Finlandia i Zjednoczone Królestwo). Niemcy usunęły z rachunku B kwoty w łącznej wysokości 40,1 mln euro, jednakże pełne uzasadnienie tej redukcji nie zostało dotąd przekazane. Ponadto nieprawidłowości stwierdzono także w przekazywaniu Komisji sald rachunków B (Belgia, Włochy, Szwecja).

**3.38.** *The Commission anticipates that the amendment introducing a specific deadline will be adopted by the Council in the latter part of 2004.*

**3.40.** *As the Court acknowledges the Commission is continuing to examine Member States' management of the B account and to require remedial action where necessary. As has already been alluded to in the Commission's responses to paragraph 3.38. the Commission is also pursuing amendments to the regulations governing the operation of the B account with a view to improving its accuracy and reliability.*

<sup>(17)</sup> Liczby przed potrąceniem kosztów poboru (25 %).

<sup>(18)</sup> Opinia nr 7/2003 w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot.

<sup>(19)</sup> Projekt rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (COM(2003) 366 final — 2003/0131 (CNS)).

<sup>(20)</sup> Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za rok 2002, pkt 3 12.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Czynności innych kontrolerów**

3.41. Wykorzystywanie tam, gdzie to możliwe, czynności innych kontrolerów do uzyskania informacji na cele pracy i wniosków kontrolnych Trybunału stanowi wartościową pomoc do oceny w kontekście potwierdzenia wiarygodności. Podczas kontroli nadzoru celnego w portach morskich (zob. pkt 3.31–3.34) miała miejsce konkretna współpraca z niemieckim Federalnym Trybunałem Obrachunkowym (*Bundesrechnungshof*). Przyjęto podejście zakładające wspólną kontrolę, wykorzystano te same kwestionariusze kontrolne, a Trybunał uwzględnił wyniki kontroli potwierdzone przez dołączoną dokumentację. W szeregu Państw Członkowskich (Dania, Grecja, Hiszpania, Włochy, Niemcy, Finlandia) Trybunałowi udostępniono dokumentację kontrolną na potrzeby potwierdzenia wiarygodności, która została w ten sposób wykorzystana. Jednakże w wielu Państwach Członkowskich dokumentacja czynności przeprowadzonych przez organy kontrolne i badawcze zajmujące się kwestiami celnymi jest z samej zasady niedostępna dla Trybunału.

*Środki własne z tytułu VAT/DNB*

**Wstęp**

3.42. W przeciwieństwie do przychodów, jakie UE uzyskuje z tradycyjnych środków własnych, środki własne z tytułu VAT i DNB odpowiadają makroekonomicznym statystykom opartym na danych, których nie można sprawdzić bezpośrednio. Z tej przyczyny punktem wyjścia kontroli VAT/DNB jest otrzymanie przez Komisję wskaźników makroekonomicznych przygotowanych przez Państwa Członkowskie (w postaci prognoz lub faktycznych wartości) oraz próba oceny systemu postępowania z danymi przez Komisję przed ostatecznym włączeniem ich do końcowych rozliczeń. Tym niemniej, konkretne aspekty danych statystycznych leżących u podstawy środków własnych z tytułu VAT/DNB mogą być poddane odrębnej kontroli przez Trybunał, takiej jak przeprowadzona w bieżącym roku kontrola korekt i potrąceń wykazanych w deklaracjach VAT Państw Członkowskich.

3.43. Kontrola Trybunału dotycząca środków własnych z tytułu VAT i DNB dotyczyła tym samym systemów nadzoru i kontroli, korekt i potrąceń w deklaracjach VAT Państw Członkowskich oraz ustalenia budżetu i jego wykonywania w następujących dziedzinach:

- miesięcznych płatności Państw Członkowskich,
- salda i korekt wprowadzonych w saldach w stosunku do lat poprzednich,
- obliczenia korekty przysługującej Zjednoczonemu Królestwu oraz jej finansowanie w 2003 r. oraz ostateczne jej obliczenie i finansowanie za rok 1999,
- refundacji dla Państw Członkowskich.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

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

3.44. Czynności kontrolne Komisji <sup>(21)</sup> realizowane we współpracy z Państwami Członkowskimi stanowią kluczowy element systemu kontroli w zakresie środków własnych z tytułu VAT/DNB. Trybunał dokonał przeglądu czynności jednostek realizujących powyższe kontrole.

3.45. W odniesieniu do środków własnych z tytułu VAT, w rezultacie kontroli przeprowadzonych na miejscu w trakcie roku obrachunkowego 2003, zgłoszono dziewięć nowych zastrzeżeń (zob. pkt 3.57) dotyczących konkretnych elementów deklaracji VAT Państw Członkowskich <sup>(22)</sup>. Odnotowano postęp w ograniczaniu liczby zastrzeżeń (dwadzieścia zostało wycofanych w ciągu roku), jednakże 74 pozostawało aktualnych na koniec 2003 r. (zob. także pkt 3.57) <sup>(23)</sup>.

3.46. Przygotowanie i sprawozdania z tych kontroli, które skoncentrowały się na deklaracjach VAT Państw Członkowskich, są na wysokim poziomie, podobnie jak działania podjęte w odpowiedzi na wnioski kontrolne. Tym niemniej, Trybunał odnotowuje, że efektywność kontroli mogłaby ulec dalszemu zwiększeniu, gdyby deklaracje VAT były składane w przejrzystych ramach prawnych i proceduralnych i przyjęto by przejrzystą politykę w zakresie postępowania z zastrzeżeniami Komisji (zob. także pkt 3.57).

3.47. Odnośnie do środków własnych z tytułu DNB, Trybunał w uwagach zawartych w sprawozdaniu rocznym za rok 2002 <sup>(24)</sup> wskazał, że niejasny był faktyczny charakter kontroli <sup>(25)</sup> przeprowadzanych przez Komisję w formie rocznych kwestionariuszy DNB wykraczających poza zwykły początkowy test arytmetyczny, ze względu na brak szczegółowych wytycznych co do charakteru i zakresu takich badań. Realizując zalecenie Trybunału, Komisja wprowadziła specjalną listę kontrolną do sprawdzania danych zawartych w kwestionariuszach DNB.

**3.45.** *The Commission recently decided to sub-divide some reservations where this seems likely to enable separate elements of complex problems to be resolved one-by-one. Where this is done, absolute numbers of reservations may appear to diminish more slowly, even though there remain fewer real problems.*

**3.46.** *The present legal framework enables Member States to reflect their particularities and the Commission's controls must necessarily take account of national variations. Nevertheless, the Commission will continue to encourage national administrations to present data in a clear, readily understandable, rigorous and more uniform way. For the policy regarding reservations, see the reply to paragraph 3.57.*

<sup>(21)</sup> Wizyty kontrolne mają podstawę w rozporządzeniu Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej oraz 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.

<sup>(22)</sup> Deklaracja VAT jest dokumentem sporządzanym przez Państwa Członkowskie, który musi zawierać dane używane do określenia bazy VAT. Baza VAT stanowi podstawę obliczenia środków własnych z tytułu VAT i jest potrzebna do realizacji kontroli przez Komisję (art. 7 i 11 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89).

<sup>(23)</sup> Przy uwzględnieniu dalszych podziałów wprowadzonych przez Komisję w 2003 r. aktualna liczba zastrzeżeń wynosi 85.

<sup>(24)</sup> Zob. sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 3.40–3.41 i 3.51–3.52.

<sup>(25)</sup> Artykuł 19 rozporządzenia Rady nr 1150/2000 przewiduje coroczne kontrole sum przewidzianych na błędy w zestawieniu oraz, w razie konieczności, zbadanie obliczeń i podstawowych statystyk. Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1287/2003 przewiduje weryfikację źródeł i metod, na których opierały się Państwa Członkowskie przy obliczaniu DNB.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.48. Tym niemniej, Komisja nadal tylko w ograniczonym stopniu przeprowadza bezpośrednią weryfikację rachunków krajowych, na podstawie których przedstawiane są liczby zawarte w kwestionariuszach DNB.

*Opóźnienia w płatnościach i przekazywaniu danych dotyczący środków własnych z tytułu VAT i DNB*

3.49. Portugalia i Szwecja spóźniły się z opłaceniem składek na poczet środków własnych z tytułu VAT i DNB, których termin płatności przypadał na pierwszy dzień roboczy grudnia 2003 r. Portugalia wpłaciła zaległą składkę w wysokości 113 mln euro 2 stycznia 2004 r. Szwecja wpłaciła zaległą składkę w dwóch ratach, 715,2 mln SEK (79,1 mln euro) 19 grudnia 2003 i 2 546,2 mln SEK (280,5 mln euro) 2 stycznia 2004 r. We wszystkich przypadkach Komisja zażądała odsetek z tytułu zwłoki, które Portugalia i Szwecja uregulowały w terminie.

3.50. Ponadto, wzrastająca liczba Państw Członkowskich złożyła deklaracje VAT do Komisji po terminie. Dziewięć Państw Członkowskich nie dotrzymało terminu przesłania deklaracji VAT za rok 2002, który przypadał na 31 lipca 2003 r. Ponadto trzy Państwa Członkowskie nie dotrzymały terminu na złożenie kwestionariusza DNB, który przypadał na 22 września 2003 r. Trybunał wskazuje, że brak przestrzegania wspólnotowych terminów mógł utrudnić prace Komisji w zakresie obliczania składek Państw Członkowskich na środki własne oraz przeprowadzanych kontroli odnośnie do VAT/DNB.

### **Rezultaty kontroli korekt i potrąceń w deklaracjach VAT złożonych przez Państwa Członkowskie**

3.51. Trybunał zbadał obliczanie oraz wykazywanie korekt i potrąceń w deklaracjach VAT sporządzanych przez Państwa Członkowskie, które, podobnie jak pobór VAT przez Państwa Członkowskie zbadane przez Trybunał w zeszłym roku, stanowią istotny czynnik w obliczaniu środków własnych z tytułu VAT. Trybunał poddał przeglądowi także działania administracyjne Komisji związane z prawidłowym stosowaniem ustawodawstwa w zakresie środków własnych z tytułu VAT.

3.52. Celem obliczania korekt i potrąceń jest uzyskanie zharmonizowanej podstawy VAT, w oparciu o którą naliczane są środki własne z tytułu VAT, zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym<sup>(26)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**3.48.** *Verification of the national accounts is carried out through the analysis of countries' inventories of sources and methods used to compile GNI. The Commission does little direct verifications of data in the sense indicated by the Court, but is investigating the possibility for carrying out more direct verifications in the future.*

**3.49.** *The Commission shares the Court's concern about these instances of delayed payment.*

*Making use of systematic monitoring and rigorous follow-up action, the Commission seeks to ensure that Member States respect Community rules for own resources payments.*

**3.50.** *The Commission's records show that six VAT statements met the deadline of 31 July. Two more arrived on 1 August and by 31 August only two statements were lacking, although one Member State had sent only a summary. The penultimate statement was received on 12 September and the Portuguese statement on 1 April 2004, following the opening of infringement proceedings.*

*The Commission has recently increased pressure on Member States to respect the deadlines, even if in practice control work has not been significantly hampered by these mostly minor delays.*

<sup>(26)</sup> Zob. art. 2 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. i art. 2 dyrektywy Rady nr 77/388 (szósta dyrektywa) z dnia 17 maja 1977 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.53. O tym, jakie znaczenie mają korekty i potrącenia dla środków własnych z tytułu VAT, świadczy ich łączna wartość bezwzględna<sup>(27)</sup>, która w roku obrachunkowym 2002 wynosiła ok. 245 137 mln euro lub 5,85 % zharmonizowanej podstawy VAT.

Uwagi

**Przedstawienie oraz użycie metodologii i danych**

3.54. Trybunał odnotował występowanie różnic w zakresie traktowania korekt i potrąceń wykazywanych przez Państwa Członkowskie w rocznych deklaracjach VAT. Różnice te mogą zaszkodzić zharmonizowanemu i dokładnemu obliczaniu korekt i potrąceń oraz prowadzić do nierównego traktowania Państw Członkowskich. Różnice dotyczą ilości szczegółowych danych przedstawianych na poparcie obliczeń oraz okresu, z którego pochodzą użyte dane. Ulegają one jeszcze pogłębieniu wskutek braku przejrzystych reguł<sup>(28)</sup> w zakresie metody obliczania danych, prezentowania obliczeń i związanych z nimi danych oraz określających, jakie dane można wykorzystać.

3.55. Chociaż to Państwa Członkowskie odpowiedzialne są za wykonanie prawidłowych obliczeń korekt i potrąceń oraz zawiadomienie Komisji o metodologiach wykorzystanych przy ich obliczeniu, przy dostosowywaniu i aktualizacji swoich metodologii i źródeł danych opierają się one w dużym stopniu na wynikach wizyt kontrolnych Komisji.

**Postępowanie z zastrzeżeniami**

3.56. W przypadku gdy korekty lub potrącenia zostały obliczone niezgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym, Komisja może zgłosić zastrzeżenie umożliwiające poprawienie tych korekt i potrąceń po upływie przewidzianego przepisami terminu<sup>(29)</sup>.

*3.54. Corrections and compensations are made because Member States do not apply Community VAT provisions in the same way. This implies a special effort on national administrations' part if data are to be presented in the same clear and consistent way, especially as they may not possess the same information about taxes and taxpayers for reasons often related to differing national circumstances (cultural factors, data protection rules, etc.). The Commission continues its efforts to ensure the use of precise, uniform methods and reliable, up-to-date sources.*

*3.55. Member States raised numerous questions of methods and sources with the Commission following the introduction of the VAT resource and newer Member States did so following successive enlargements. They tend to stop doing this after an initial period. Radical adjustments are now rare and the Commission is satisfied that its services have not failed to discuss any changes, which are often made at the Commission's urging, with the Member States concerned. Nevertheless, the Commission will remind Member States of the legal requirement for them to take the initiative in reporting significant changes rather than waiting for the Commission to raise the matter.*

<sup>(27)</sup> Łączna wartość bezwzględna korekt i potrąceń za przedmiotowy rok obrachunkowy została obliczona jako suma pozytywnych i negatywnych korekt w przychodach z VAT, niezależnie od ich znaków, podzielona przez średnią stawkę ważoną każdego Państwa Członkowskiego, oraz suma pozytywnych i negatywnych potrąceń w stosunku do pośredniej podstawy VAT.

<sup>(28)</sup> Ramy proceduralne w zakresie obliczania i wykazywania korekt i potrąceń ustanowiono głównie w rozporządzeniu Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 w sprawie ostatecznych, jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej oraz w wewnętrznym przewodniku w sprawie ustalania środków własnych z tytułu VAT sporządzonym przez Komisję dla urzędników UE i administracji Państw Członkowskich.

<sup>(29)</sup> Zob. art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/1989.

## UWAGI TRYBUNAŁU

3.57. Trybunał zauważył brak konsekwencji w wysuwaniu i wycofywaniu zastrzeżeń dotyczących korekt i potrąceń, a zastrzeżenia mogą pozostawać w mocy przez długi okres. Może to prowadzić do nierównego traktowania Państw Członkowskich, co wpłynęłoby na podstawę VAT. Trybunał zaleca Komisji dokonanie przeglądu i udokumentowanie jej wytycznych w zakresie postępowania z zastrzeżeniami.

*Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych*

3.58. Trybunał zbadał roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych w DG ds. Podatków i Unii Celnej (zob. pkt 3.22), DG ds. Budżetu i Eurostat. Jakkolwiek roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Budżetu wspomina o czynnościach kontrolnych dotyczących tradycyjnych środków własnych oraz środków własnych z tytułu VAT, to nie zawiera ono żadnej konkretnej wzmianki o czynnościach kontrolnych w zakresie środków własnych z tytułu DNB, mimo że te stanowią źródło ponad połowy dochodów. Podobnie, roczne sprawozdanie z działalności Eurostatu nie wymienia czynności kontrolnych w zakresie danych dotyczących DNG, które DG ds. Budżetu wykorzystywała dla obliczenia środków własnych z tytułu DNB.

*Wnioski i zalecenia*

3.59. Biorąc pod uwagę zakres kontroli (zob. pkt 3.5–3.6) oraz z wyjątkiem kwestii odnoszących się do rachunku B, o których mowa w pkt 3.40, przeprowadzone przez Trybunał kontrole i analizy systemów przyniosły ogólnie zadowalające wyniki co do rzetelności księgowości prowadzonej w zakresie tradycyjnych środków własnych (zob. także elementy monitoringu w **Załącznikach 1 i 2**). Również działania kontrolne dotyczące systemów i związanych z nimi transakcji, które stanowią podstawę prowadzonych rachunków, przyniosły ogólnie satysfakcjonujące wyniki w zakresie dotyczącym legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, zarazem jednak doprowadziły do wysunięcia wobec systemu następujących zaleceń:

- a) odnośnie do rolniczych kontyngentów taryfowych, Trybunał ujawnił wiele obszarów, w zakresie których Komisja i Państwa Członkowskie mogłyby poprawić zarządzanie kontyngentami (zob. pkt 3.11–3.18);
- b) odnośnie do handlu preferencyjnego (zob. pkt 3.19–3.30), Trybunał odnotowuje, że efektywność kontroli przestrzegania jego zasad zależy od współpracy oraz że wiele wniosków o weryfikację władze krajów trzecich beneficjentów pozostawiły bez odpowiedzi. Problem ten będzie musiał zostać uwzględniony w procedurze konsultacji uruchomionej przez Komisję, podobnie jak zbadanie wad systemu ewidencjonowania opartego na dokumentach, zwłaszcza w sytuacji przechodzenia na systemy bezpapierowe;

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.57. *Reservations are not normally placed where the financial consequences of a requested change are judged negligible, where a method has been accepted in the past but needs adjustment or where a change of sources and/or methods is expected to be agreed before the next control visit, provided that there is no risk that the VAT statement in question will be time-barred. Reservations are lifted when the Member State has met the Commission's demands. Where questions of principle or interpretation are at stake, the Commission has stated its intention to instigate legal proceedings in the European Court of Justice. The Commission can agree to review and document this policy.*

3.58. *Annual activity reports present the activities of Directorates-General at a high level of aggregation and tend to deal with specific activities mainly if they are priorities or have given rise to particular problems. It is therefore not surprising that the activity of verifying GNI data is not explicitly visible in the reports from the two services. This activity appears in its rightful place in the annual management plans of the two services, which set out the work programme for the year and are subject to regular internal monitoring and review.*

3.59. *The Commission has explained in its reply to paragraph 3.40 its ongoing efforts to improve Member States' management of the B account together with the regulatory amendments expected to be in place by the end of 2004.*

- a) *As stated in the replies to paragraphs 3.17. and 3.18., the Commission will do all in its power to improve matters.*
- b) *The Commission's Green paper was a root and branch exploration of the whole concept of proof of preferential origin as it now applies, the way it is established and the respective responsibilities of economic operators and public authorities in managing and controlling it. Progress in this area will be an important part of following-up the Green Paper, as has already been indicated in response to point 3.20.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

c) odnośnie do portów, z wyjątkiem nieprawidłowości w Antwerpii (zob. pkt 3.33), Trybunał stwierdził, że nadzór celny był ogólnie prowadzony w sposób zadowalający. Tym niemniej, istnieje pole do przyjęcia znormalizowanego podejścia wobec terminu czasowego składowania (zob. pkt 3.34).

3.60. W odniesieniu do przedmiotu kontroli określonego w pkt 3.42–3.43, Trybunał stwierdził, iż środki z tytułu VAT i DNB były w sposób prawidłowy obliczane przez Komisję i przekazywane na rachunki Wspólnoty.

3.61. Jednakże kontrola korekt i potrąceń wykazanych w deklaracjach VAT składanych przez Państwa Członkowskie doprowadziła do ujawnienia dwóch nieprawidłowości w systemie (zob. pkt 3.54–3.57), które, podobnie jak kwestia zastrzeżeń wymieniona w pkt 3.45, wzbudziła pewne wątpliwości co do dokładności i rzetelności deklaracji VAT złożonych przez Państwa Członkowskie:

- a) brakuje przejrzystych reguł obliczania korekt i potrąceń, prezentowania obliczeń i związanych z nimi danych oraz wyboru danych, które można wykorzystać. Komisja powinna przedstawić propozycje w postaci zmian w ustawodawstwie albo wydania wiążących instrukcji i wytycznych, które zapewniłyby bardziej przejrzyste i jednolite postępowanie Państw Członkowskich w sprawie korekt i potrąceń oraz ustanowiłyby bardziej zorganizowane ramy dla kontroli prowadzonych przez Komisję;
- b) odnotowano brak konsekwencji w wysuwaniu i wycofywaniu zastrzeżeń dotyczących korekt i potrąceń. Komisja powinna dokonać przeglądu i udokumentować postępowanie w sprawie zastrzeżeń, w celu zapewnienia przejrzystego, spójnego i równego traktowania Państw Członkowskich.

3.62. W odniesieniu do środków własnych z tytułu DNB, Trybunał powtarza zalecenie wydane w roku ubiegłym<sup>(30)</sup>, by Komisja zintensyfikowała czynności weryfikacyjne dotyczące krajowych danych księgowych wykorzystywanych przy wypełnianiu kwestionariuszy DNB w celu zwiększenia rzetelności obliczeń tego najważniejszego środka własnego (zob. pkt 3.48 oraz elementy monitoringu w *Załączniku 2*).

PRZYGOTOWANIE PAŃSTW PRZYSTĘPUJĄCYCH  
W ZAKRESIE ŚRODKÓW WŁASNYCH

3.63. Ze względu na przystąpienie do Unii Europejskiej dziesięciu nowych Państw Członkowskich, Trybunał dokonał przeglądu przygotowania tych państw do przystąpienia, biorąc pod uwagę fakt, że od momentu przystąpienia będą one musiały stosować ustawodawstwo wspólnotowe odnośnie do środków własnych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

c) *Once it has had the opportunity to consider the Belgian authorities' views the Commission will take any necessary measures regarding Antwerp. The Commission will continue to follow-up the question of Member States' management of prompt removal from temporary storage during its inspections of TOR.*

**3.61.** *The Commission believes that while complete accuracy and reliability can never be wholly guaranteed, its control activities, its bilateral contacts with Member States and the meetings of the Advisory Committee on Own Resources (ACOR) all serve to ensure a high level of uniformity, transparency and equality of treatment. Reservations also contribute to this process:*

- a) *The Commission has issued non-binding guidelines for the establishment of VAT statements, which the Court possesses. While the Commission has no power to issue binding instructions and is most unlikely to obtain such power, its services work to ensure that each Member State correctly applies the existing rules to its own particular situation. This is done through control missions and the resulting reports, through meetings of the ACOR and by the use of an intranet site accessible to all European Union and national officials concerned that acts as a major stimulus to greater uniformity. The Commission notes the suggestions made by the Court in this chapter and will make every effort to put them into effect.*
- b) *The Commission's policy on reservations is explained in paragraph 3.57. As noted there the Commission will clarify and document this policy.*

**3.62.** *The Commission is examining ways to carry out more direct verification in the sense indicated by the Court.*

<sup>(30)</sup> Zob. pkt 3.57 sprawozdania rocznego za rok obrachunkowy 2002.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

3.64. Celem przeglądu była ocena, jak Komisja monitorowała prawidłowość i rzetelność działań dotyczących środków własnych w wymienionych państwach, a ustalenie i dalsze postępowanie odnośnie do obszarów, w których nadal występowały problemy, było odpowiednie i kompletne. Wszystkie trzy rodzaje środków własnych zostały objęte przeglądem.

3.65. W wyniku przeglądu nie ujawniono w tych państwach żadnych istotnych niedociągnięć ponad te, które wymieniono w sprawozdaniach z monitoringu składanych Radzie przez Komisję. Trybunał pragnie jednakże zwrócić uwagę na poniższe kwestie, w których wymagane są dalsze działania lub kontynuacja obecnych, zarówno przez Komisję, jak i państwa przystępujące.

3.66. W trakcie realizowania przeglądu przez Trybunał szereg dziedzin procedur celnych znajdowało się wciąż na etapie tworzenia, przez co zbyt wcześnie było na ocenę, czy będą one sprawnie funkcjonować w momencie przystąpienia do UE. W szeregu państw najważniejszymi kwestiami pozostałymi do uregulowania były informatyczne technologie celne oraz kwestie wzajemnych połączeń. Projekty w tych obszarach realizowane były z poważnym opóźnieniem, dalsze opóźnienia mogły zagrozić właściwemu działaniu służb celnych w momencie przystąpienia i po nim. Procedury księgowo-służb celnych nie zostały opracowane do końca i Trybunał nie mógł na tym etapie uzyskać gwarancji, że zasady księgowania tradycyjnych środków własnych i ich udostępnianie Komisji będzie odbywało się w sposób prawidłowy. Konieczne są także działania na rzecz zapewnienia, że w ramach kontroli celnych i rozliczeń towarów systematycznemu zastosowaniu podlegać będą metody analizy ryzyka.

3.67. W odniesieniu do środków własnych z tytułu VAT, Komisja powinna rozważyć, czy nie należałoby udostępnić państwom przystępującym przykładów „najlepszych praktyk” z obliczeń realizowanych przez obecne Państwa Członkowskie. Obecnie państwa przystępujące nie zawsze wiedzą, jaki zakres danych należy przedstawić w formie obliczeń i dołączonych dokumentów.

3.68. Realizacja prowadzonych pod kierownictwem Eurostatu projektów PHARE dotyczących kompletności oraz wykazów DNB, mających doprowadzić do całkowitej zgodności szacunków DNB z systemem ESA 95, uległa opóźnieniu w stosunku do pierwotnego terminarza.

**3.66.** *The Court draws attention to some of the challenges involved in evaluating, in advance of accession, whether the acceding countries would be able to fulfil their obligations to collect and account for traditional own resources. As part of its monitoring activity the Commission identified those areas where further progress was required and obtained commitments from the countries concerned to take the action needed. Progress against these commitments was monitored monthly until accession.*

*The Commission tasks needed in the customs IT field to prepare the EU enlargement were completed well in advance of the deadline. The Commission has provided active support to the countries concerned in the development and testing of the customs IT systems. Since enlargement no problems have been experienced with interconnectivity between the customs IT systems and the Commission's systems and all the new Member States have provided the obligatory traditional own resources accounting statements on time. The Commission will be visiting every new Member State during the last four months of 2004 to examine the procedures and systems actually in place and to evaluate the timeliness and accuracy of their accounting for traditional own resources.*

**3.67.** *The Commission has in fact used existing Member States' statements that it considers exemplary to show the new Member States what is expected and has followed this up by on-the-spot explanations of how these examples may be adapted to other countries' needs. This action is reinforced by the use of the CIRCA intranet to increase awareness of best practice.*

**3.68.** *The Commission confirms the delay reported by the Court, but believes there is sufficient time for the Commission to verify the new Member States' GNI calculations before the 2004 data become final in 2008 (in accordance with Article 10(8) of Council Regulation 1150/2000).*

## ZAŁĄCZNIK 1

**Środki własne — Opracowywanie kluczowych uwag**

Uwagi	Podjęte środki	Niezbędne środki
<b>Udostępnianie środków własnych</b>		
<i>Opóźnienia w udostępnianiu środków własnych</i>		
Badanie przez Trybunał księgowości i procedur centralizacyjnych w zakresie tradycyjnych środków własnych wykazało niekiedy, że niektóre ustalone należności nie zostały udostępnione Komisji lub nastąpiło to ze znacznym opóźnieniem.	Jednostka Komisji odpowiedzialna za zadania kontrolne określone w rozporządzeniu (rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000) interweniuje we wszystkich przypadkach opóźnień i Państwa Członkowskie wzywane są w odpowiednich przypadkach do zapłaty należnych odsetek. W trakcie systematycznych kontroli jednostka w większym stopniu skoncentrowała się na kwestiach księgowych i podjęto działania na rzecz rozstrzygnięcia problemów występujących w systemach w przypadkach ujawnionych przez Trybunał lub Komisję.	Działania Komisji są zadowalające.
<b>Ustalone kwoty, które nie zostały dotychczas udostępnione</b>		
<i>Treść rachunków</i>		
Wpisy na rachunkach B zawierają błędy, obejmujące powtórzenia wpisów, nieprawidłowe kwoty oraz pozycje, które powinny zostać ujęte na rachunkach A.	Jednostka Komisji odpowiedzialna za działania kontrolne określone w rozporządzeniu (rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000) poświęciła znaczne środki na rachunki B i przedstawiła sprawozdanie odnośnie do ujawnionych problemów, jednakże w szeregu Państw Członkowskich nadal systematycznie występują problemy.	Niektóre Państwa Członkowskie muszą przeznaczyć środki na poprawę przedmiotowych systemów księgowych.

ZAŁĄCZNIK 2  
**Systemy nadzoru i kontroli**

Dziedzina: Środki własne

System: Tradycyjne Środki Własne i Zasoby z tytułu VAT/DNB

Elementy systemu nadzoru Komisji	Tradycyjne środki własne	VAT	DNB
Początek	A	A	A
Praktyczna transpozycja na etapach postępowania — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	A	A	A
Faktyczne działania — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	A	A	B
Wyniki — efekt zaradczy — efekt prewencyjny	A	A	A
Ocena ogólna	A	A	A

A Funkcjonuje prawidłowo, wymagane poprawki w nieznacznej ilości lub nieistotne.

B Funkcjonuje, jednak niezbędne są poprawki: bardziej bezpośrednia weryfikacja danych dotyczących DNB.

Uwagi:

- System nadzoru został stworzony przed reformą Komisji.
- Oceny opierają się na szczegółowym przeglądzie zrealizowanym przez jednostki monitoringu i ich sprawozdaniach.



## ROZDZIAŁ 4

**Wspólna polityka rolna**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	4.1–4.4
Szczegółowa ocena na cele Poświadczenia Wiarygodności	4.5–4.51
Zakres kontroli	4.5–4.6
Prace organów zatwierdzających	4.7–4.8
System IACS	4.9–4.12
Kontrole po dokonaniu płatności na podstawie rozporządzenia nr 4045/89	4.13–4.16
Próba transakcji zbadana przez Trybunał	4.17
Roczne sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa	4.18–4.23
Ocena Trybunału odnośnie do różnych dziedzin wydatków WPR	4.24–4.46
Systemy płatności obszarowych	4.24–4.30
Systemy premii zwierzęcych	4.31–4.34
Dopłaty wypłacane na podstawie wielkości produkcji	4.35–4.39
Rozwój obszarów wiejskich	4.40–4.43
Inne wydatki	4.44–4.46
Wnioski	4.47–4.48
Zalecenia	4.49–4.51
Sprawdzenie zgodności rozliczeń	4.52–4.80
Wstęp	4.52
Decyzja o zgodności finansowej rozliczeń za rok 2003	4.53–4.69
Opinie kontrolne organów zatwierdzających	4.54
Analiza pracy organów zatwierdzających	4.55–4.61
Decyzja Komisji	4.62–4.69
Decyzje o zgodności podjęte w 2003 r.	4.70–4.76
Prawidłowość korekt	4.71–4.72
Zasada 24 miesięcy	4.73
Terminy dokonywania korekt	4.74
Decyzje o zgodności rozliczeń w latach poprzednich	4.75–4.76
Wnioski Trybunału	4.77–4.80
Decyzja o zgodności finansowej rozliczeń	4.77–4.79
Decyzja o zgodności	4.80
Działania wynikające z wcześniejszych uwag	4.81–4.98
Dopłaty eksportowe — miejsce przeznaczenia i wprowadzenie do obrotu	4.81–4.89
System wsparcia w sektorze oliwy z oliwek	4.90–4.98
Najważniejsze uwagi zawarte w sprawozdaniach specjalnych	4.99–4.139
Oszacowanie dochodów gospodarstw wiejskich przez Komisję	4.99–4.105
Zarządzanie i nadzór Komisji w zakresie działań i wydatków w zwalczaniu pryszczycy	4.106–4.112

---

	<i>Punkty</i>
Odzyskiwanie nieprawidłowych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej	4.113–4.121
Stworzenie Systemu Identyfikacji i Rejestracji Bydła (SIRB) w Unii Europejskiej	4.122–4.129
Kontrola właściwego zarządzania finansowego wspólnej organizacji rynku tytoniu	4.130–4.139

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

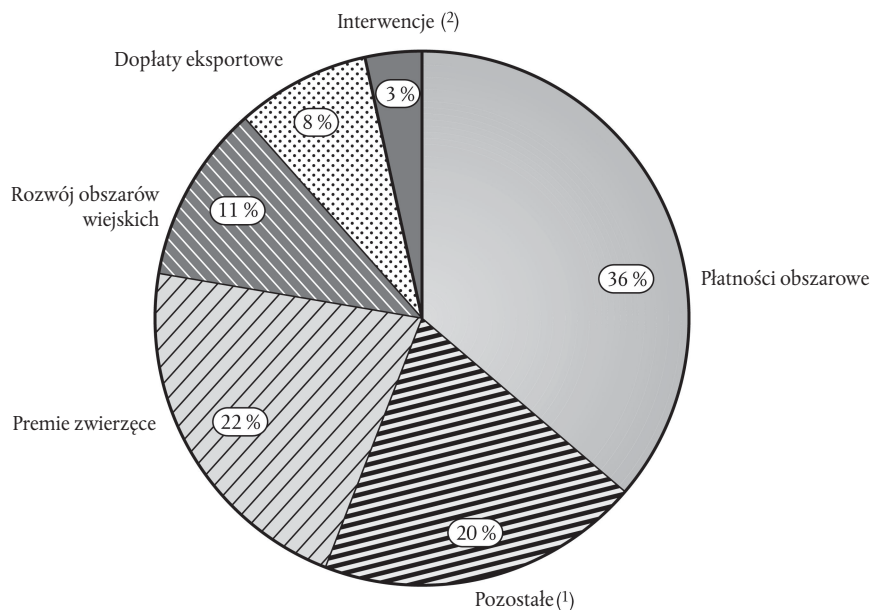
4.1. W 2003 r. wydatki na wspólną politykę rolną (WPR) tzn. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR–Sekcja Gwarancji), wyniosły łącznie 44 378 mln euro. **Wykresy 4.1 i 4.2** pokazują sposób wykorzystania tych środków. **Wykres 4.1** przedstawia rozłożenie wydatków na poszczególne kategorie gospodarcze (dopłaty bezpośrednie, dopłaty eksportowe, etc.), natomiast **Wykres 4.2** pokazuje, w jaki sposób wydatki rozłożyły się na poszczególne sektory produkcji rolnej (wołowina i cielęcina, oliwa z oliwek, etc.).

4.2. Główny udział (58 %) w wydatkach w ramach WPR mają dopłaty bezpośrednie dla rolników wypłacane na podstawie powierzchni uprawianej ziemi lub liczby zwierząt hodowanych w gospodarstwie, stanowiące istotny element WPR od czasu zmian wprowadzonych w 1992 r. Mają one przede wszystkim zrekompenzować rolnikom straty, jakie ponoszą w wyniku obniżenia cen w ramach WPR.

4.3. Prawie wszystkie wydatki w ramach WPR realizowane są przez agencje płatnicze w Państwach Członkowskich. W przypadku większości wydatków procedura przebiega w następujący sposób:

- a) w roku poprzedzającym rok, w którym ma być dokonana płatność, rolnicy składają wnioski do agencji płatniczych, w oparciu o powierzchnię uprawianej ziemi, liczbę kwalifikowanych zwierząt posiadanych w określonym okresie przechowywania, etc.;
- b) agencje płatnicze dokonują kontroli administracyjnej powyższych wniosków, a w odniesieniu do wybranej próby wniosków — kontroli na miejscu, głównie poprzez Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS);
- c) agencje płatnicze wypłacają środki wnioskodawcom i zgłaszają poniesione wydatki Komisji, która następnie pokrywa je zwraca;
- d) rozliczenia i płatności agencji płatniczych badane są przez niezależnego audytora (organ zatwierdzający), który składa sprawozdanie Komisji w lutym roku następującego po roku budżetowym;
- e) do 30 kwietnia tego samego roku Komisja musi podjąć decyzję (zgodność finansowa), czy zaakceptuje przedstawione rozliczenia i sprawozdania kontrolne, czy też wezwie do przeprowadzenia dalszych czynności lub dostarczenia dalszych informacji;
- f) Komisja może następnie zbadać płatności dokonane przez agencje płatnicze i w przypadku ustalenia, że były one nieprawidłowe lub kontrola finansowa była niedostateczna, może zdecydować, że określone wydatki zostaną poniesione przez zainteresowane Państwa Członkowskie i tym samym nie obciążą budżetu UE (w żargonie wspólnotowym Komisja „odrzuca” takie wydatki w ramach „zgodności rozliczeń” i „decyzji o zgodności”). W przypadku odrzucenia określonych wydatków, Komisja proporcjonalnie obniża środki przekazywane agencjom płatniczym.

**Wykres 4.1 — Podział wydatków z EFOGR — Sekcja Gwarancji na poszczególne kategorie gospodarcze w roku obrachunkowym 2003**



(1) Pozostałe: dopłaty do produkcji, przetwarzania i konsumpcji wypłacane producentom lub organizacjom producentów i przetwórcom, a także inne środki.

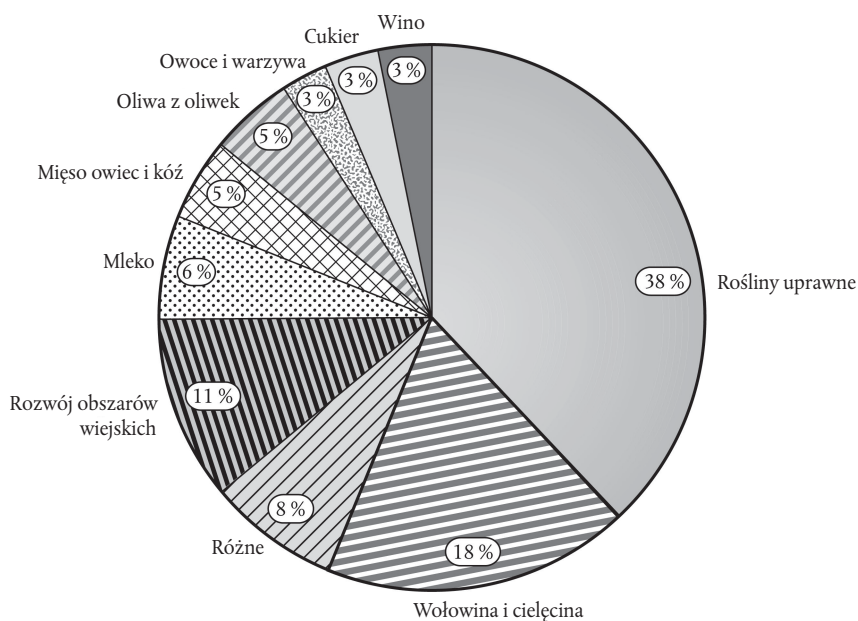
(2) Interwencje: publiczne i prywatne składowanie, środki związane z wycofaniem z obrotu owoców i warzyw, obowiązkowa i doborowolna destylacja.

NB: Kalkulacja wydatków przypadających na kategorie gospodarcze została przeprowadzona na kwotach brutto, przed potrąceniem wydatków „negatywnych” (wierzytelności, rozliczenia i wstrzymania wypłaty zaliczek oraz opłat wyrównowawczych od mleka).

Ogólnie płatności obszarowe, premie zwierzęce oraz inne rodzaje bezpośrednich dopłat mają 67 % udział w ogólnych wydatkach w ramach WPR.

Źródło: Sprawozdania roczne Komisji za rok 2003 — kwoty brutto.

**Wykres 4.2 — Wydatki z EFOGR z podziałem na poszczególne sektory w roku obrachunkowych 2003.**



Źródło: Sprawozdanie roczne Komisji za rok 2003 — Część II.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.4. Każdego roku Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa sporządza sprawozdanie z działalności dotyczące wydatków Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa (DG AGRI) oraz oświadczenie dotyczące ich legalności i prawidłowości.

SZCZEGÓŁOWA OCENA NA CELE POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Zakres kontroli*

4.5. Trybunał przeprowadził:

- a) przegląd prac organów zatwierdzających (patrz: pkt 4.7–4.8);
- b) ocenę systemów nadzoru, zwłaszcza IACS i badań po dokonaniu płatności (patrz: pkt 4.9–4.16);
- c) bezpośrednie badanie transakcji (patrz: pkt 4.17);
- d) badanie sprawozdania i oświadczenia Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa (patrz: pkt 4.18–4.23).

4.6. W pkt 4.24–4.46 zawarta jest ocena Trybunału dotycząca legalności i prawidłowości wydatków w ramach WPR, oparta w głównej mierze na źródłach wymienionych powyżej. Uwagi odnośnie prawidłowości rozliczeń przedstawiono w Rozdziale 1, pkt 1.10–1.11.

*Prace organów zatwierdzających*

4.7. W ramach kontroli agencji płatniczych, organy zatwierdzające badają ich rozliczenia, przetwarzanie i badanie wniosków o wypłatę środków WPR, a także, czy spełniają one kryteria akredytacji (patrz: pkt 4.57). Właściwe przepisy UE nie nakładają na organy zatwierdzające obowiązku zbadania wniosków na poziomie rolników lub przedsiębiorców (patrz: pkt 4.8.c).

4.8. W ramach corocznego badania procedury sprawdzenia zgodności rozliczeń, Trybunał zbadał czynności organów zatwierdzających dotyczące 80 % wydatków w 2003 r., (patrz: pkt 4.55–4.61). Jakkolwiek Komisja miała zastrzeżenia odnośnie czynności wykonanych przez szereg organów zatwierdzających (patrz: pkt 4.65), na cele Poświadczenia Wiarygodności przez Trybunał przedstawiła na ich temat następujące wnioski ogólne:

- a) sprawozdania dostarczają gwarancji, że dane finansowe przekazane przez agencje płatnicze (uwzględnione w rozliczeniach Komisji) są w zdecydowanej większości prawidłowe, jednak gwarancje te nie rozciągają się na informacje dotyczące dłużników szeregu agencji (patrz: pkt 4.61);

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) sprawozdania na ogół dostarczają gwarancji, że agencje płatnicze badają i przetwarzają płatności zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednak znaczna liczba organów zatwierdzających zgłosiła w swoich opiniach kontrolnych zastrzeżenia odnośnie niektórych dziedzin wydatków (patrz: pkt 4.54);
- c) czynności organów zatwierdzających (określone w rozporządzeniu nr 1663/95) nie miały jednak z założenia zapewniać i nie zapewniają bezpośrednich gwarancji, że informacje dostarczone przez wnioskodawców, na podstawie których agencje płatnicze obliczają należne płatności, są poprawne i tym samym, że same płatności są legalne i prawidłowe.
- (c) *The work of the certifying body is to give assurance on the integrity, accuracy and veracity of the accounts.*

## System IACS

4.9. System IACS składa się z komputerowej bazy danych gospodarstw rolnych i wniosków o wypłatę, systemów identyfikacji działek rolnych oraz identyfikacji i rejestrowania zwierząt, jak również zestawu procedur kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu. IACS obejmuje bezpośrednio wydatki w systemie płatności obszarowych (patrz: pkt 4.24–4.30) oraz premii zwierzęcych (patrz: pkt 4.31–4.34). Wnioski w ramach wielu innych systemów muszą być zgodne z IACS (patrz: pkt 4.35).

4.10. Trybunał kontynuował ocenę funkcjonowania IACS (patrz: pkt 4.9–4.13 sprawozdania rocznego trybunału za rok 2002). W niniejszym roku Trybunał zbadał, w jaki sposób wdrożono IACS w kolejnych siedmiu agencjach (Niedersachsen (Niemcy), Extremadura (Hiszpania), Luksemburg, Austria, Finlandia, RPA i DARD (Zjednoczone Królestwo) oraz ponownie zbadał sytuację w pięciu agencjach, w których w 2002 r. wykrył problemy, tj. Bavaria (Niemcy), ONIC i OFIVAL (Francja), LASER (Holandia) and AGEA (Włochy)).

4.11. Najważniejsze ustalenia kontrolne Trybunału są następujące: **4.11.**

- a) poziom kontroli administracyjnych (zwłaszcza weryfikacje działek i baz danych o zwierzętach) był dobry lub dostateczny we wszystkich agencjach płatniczych z wyjątkiem Luksemburga (płatności obszarowe i premie zwierzęce), natomiast w Austrii i Północnej Irlandii wystąpiły nieprawidłowości w naliczaniu lub stosowaniu kar w związku z wnioskami o premie zwierzęce;
- (a) *The aspects raised by the Court in respect of Austria and Northern Ireland are being followed up in the context of the clearance of accounts procedure. The situation in Luxembourg is being dealt with in the clearance of accounts procedure.*
- b) analiza ryzyka i procedury wyboru w zakresie kontroli na miejscu były na ogół na nieodpowiednim poziomie (patrz także: pkt 4.26);
- (b) *The Court's remarks are in line with the Commission's own findings, which have resulted in detailed discussions with the Member States and a significantly reinforced IACS legislation with effect from claim year 2004.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

- c) większość kontroli na miejscu została przeprowadzona właściwie, jednak w przypadku większości agencji występowały pewne ewidentne niedociągnięcia, a poziom kontroli w zakresie premii zwierzęcych był niższy niż w przypadku płatności obszarowych (patrz: np. DARD (Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo), gdzie nazbyt szeroko informowano o zamiarze przeprowadzenia kontroli);
- d) wiele agencji nie składało odpowiednich sprawozdań z wyników kontroli. Wyliczenia przesłane Komisji przez agencje Niedersachsen, Luksemburgi RPA Anglia (dotyczące premii zwierzęcych) zawierały błędy i nieprawidłowości. Sprawozdawczość w zakresie premii zwierzęcych jest mniej rzetelna niż w przypadku płatności obszarowych.

**Załączniki 2 i 3** przedstawiają dalsze szczegóły odnośnie do ustaleń Trybunału.

4.12. W przypadku 14 Państw Członkowskich, które należycie wdrożyły IACS (nie zalicza się do nich Grecja), wyniki kontroli stanowią ważne źródło informacji na potrzeby oceny legalności i prawidłowości transakcji w ramach WPR. Jednak odnotowane wyżej błędy w zakresie prezentowania wyników kontroli, zwłaszcza w przypadku premii zwierzęcych (patrz: pkt 4.31–4.32) zmniejszają wiarygodność przedstawionych liczb, podczas gdy okoliczność, że wyniki kontroli przesyłane Komisji nie uwzględniają podziału na różne płatności obszarowe i obejmują także badania przeprowadzone w zakresie obszarów upraw paszowych, zmniejsza użyteczność informacji odnośnie płatności obszarowych (patrz: pkt 4.24–4.30).

*Kontrole po dokonaniu płatności na podstawie rozporządzenia nr 4045/89*

4.13. W przypadku szeregu środków pomocowych w ramach WPR, w tym dopłat eksportowych, dopłat do przerobu i przetwórstwa, przetwórstwa bawełny, oliwy z oliwek i tytoniu oraz niektórych wydatków na rozwój obszarów wiejskich, po dokonaniu płatności Państwa Członkowskie zobowiązane są do realizacji programu kontroli 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.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- (c) *The two regimes are substantially different. In particular, the various bovine premia are directed towards different types of animals and involve different conditions. This, in addition to the need to check the movements of animals, has a significant impact on the nature of the inspections.*
- (d) *The Commission has also identified the discrepancies mentioned by the Court. Overall, the statistics are considered as reliable as necessary for the purpose in hand i.e. to verify compliance with governing legislation on eligibility and control regimes. The Court uses data requested and collated by the Commission, and the tabulated presentation and information is generally taken from data the Commission has itself produced. The animal premium sector is more diverse than the arable crop sector, explaining the difficulties in reporting.*

*The Court correctly states that the information supplied by Member States is not always fully correct, or presented in the timely fashion required by the governing legislation, in which case the Commission ensures prompt follow-up and revision in the framework of the clearance of accounts. In the case of Niedersachsen revised information has been provided.*

**4.12.** *The Commission considers the statistical reporting to be a very good tool to verify the legality and regularity of CAP expenditure. In short, such discrepancies are duly corrected under the clearance of accounts procedure.*

*While acknowledging that more detailed statistical information supplied by the Member States could provide a more secure environment, the benefits would be subject to 'diminishing returns' and there is a clear need to simplify administrative procedures.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.14. W celu zbadania, w jaki sposób rozporządzenie jest stosowane, Trybunał przeprowadził wizytacje w jedenastu Państwach Członkowskich i w Komisji <sup>(1)</sup>. Kontrola dotyczyła okresu od lipca 2002 do czerwca 2003 r., odnośnie którego Państwa Członkowskie miały obowiązek złożyć sprawozdanie do końca 2003 r. W większości Państw Członkowskich kontrolą objęto płatności zrealizowane w 2001 r. W przypadku każdego Państwa Członkowskiego badano planowanie, wykonanie, sprawozdawczość i monitoring w ramach badań. Trybunał zbadał jakość systemów, jakie Państwa Członkowskie będą wykorzystywać do przyszłych kontroli oraz, w odpowiednich przypadkach, do korygowania płatności zrealizowanych w 2003 r.

4.15. Trybunał ustalił, że:

- a) organy koordynujące w Państwach Członkowskich na ogół sporządziły plan kontroli zgodnie z rozporządzeniem, jednak na koniec 2003 r. tylko połowa kontroli przewidzianych w przedmiotowym okresie była ukończona, chociaż Państwa Członkowskie podawały Komisji wyższe liczby;
- b) jedna piąta kontroli zbadanych przez Trybunał była całkowicie nierzetelna. Mniej niż jedną trzecią kontroli Trybunał uznał za całkowicie zadowalające <sup>(2)</sup>;
- c) sprawozdania roczne organów koordynujących nie zawierają statystyk dotyczących wyników kontroli w formie, która pozwalałaby na ich wnikliwą analizę i porównania. Sytuacja ta jest w dużej mierze spowodowana brakiem odpowiedniego przepisu, który nakazywałby przedstawianie różnic w poziomach błędów w poszczególnych dziedzinach wydatków;
- d) Komisja nie wdrożyła programu kontroli służących zapewnieniu efektywności realizowanych badań (ostatnie kontrole miały miejsce w 1999/2000);

4.15.

- (a) According to the Member States' annual reports the number of scrutinies completed was 2 469 which is 63 % of the 3 907 checks planned for the period.

*A further 33 % of the planned scrutinies were indicated as 'ongoing'; the fieldwork for most of these had been already performed, and either the report remained to be finalised or a reply was awaited to a mutual assistance request made to another Member State. A deadline of up to six months is permitted for replies to mutual assistance requests.*

- (b) The Commission is not in a position to confirm the conclusion of the Court. The Commission will take these elements into consideration in its future work in relation to Regulation (EEC) No 4045/89 controls.

- (c) Information received is analysed and treated by the Commission services in order to provide elements of comparison between Member States.

- (d) Such programmes of inspections have taken place in previous years based on risk analysis and another round is currently being carried out.

*Moreover, implementation of Regulation (EEC) No 4045/89 is also evaluated in the field of export refunds, the largest area of expenditure covered by the regulation. The recent audit enquiries on differentiated refunds, prefinancing and origin each included an assessment of the contribution made by Regulation (EEC) No 4045/89 scrutinies to addressing the specific risks involved.*

<sup>(1)</sup> Belgia, Dania, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Niderlandy, Portugalia, Zjednoczone Królestwo.

<sup>(2)</sup> Całkowicie nierzetelne: nie zostały zrealizowane albo nie obejmowały szeregu rodzajów ryzyka lub kryteriów kwalifikowania wydatków; w pełni zadowalające: obejmowały wszystkie najważniejsze rodzaje ryzyka i kryteria kwalifikowania.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

e) Komisja nie udzieliła pisemnych odpowiedzi na przekazane przez Państwa Członkowskie analizy ryzyka, plany kontroli lub sprawozdania roczne <sup>(3)</sup>.

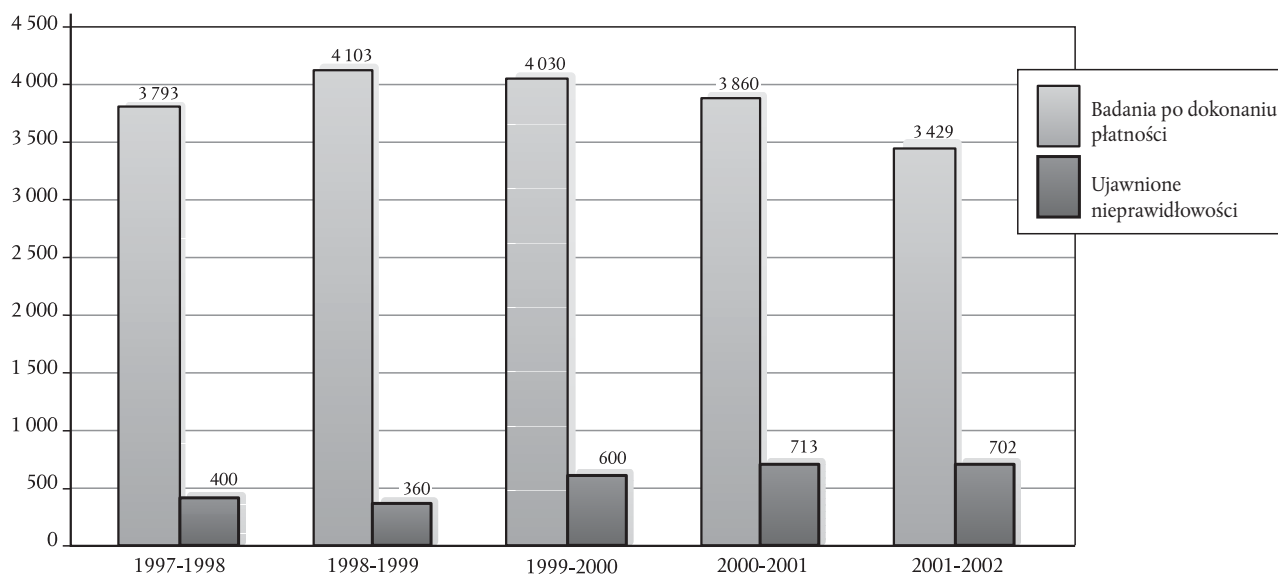
(e) For the period under review, the Commission services obtained additional assurance through informal discussions and requests for information.

In the course of 2004 the Commission services implemented significant improvements in the monitoring and control of this aspect through formal letters to several Member States aiming in particular to improve the risk analysis proposed.

4.16. Pod warunkiem prawidłowego ich przeprowadzenia, kontrole po dokonaniu płatności stanowią użyteczne narzędzie w identyfikacji nieprawidłowych płatności w ramach WPR (patrz: **Wykres 4.3**). Jednak ze względu na formę, w jakiej Państwa Członkowskie przekazują obecnie ich wyniki, nie ułatwiają one Komisji ustalania i oceny najważniejszych ryzyk nieprawidłowości.

**4.16.** More than 3 000 scrutinies are performed annually. During the period in question 320 irregularities were detected by the end of 2003 and this number will increase when the ongoing scrutinies are completed. During the period 2001 to 2003 860 irregularities were communicated to OLAF as a result of application of Regulation (EEC) No 4045/89. The post-payment scrutinies are not only an important tool for identification of irregularities but also serve as a considerable preventive element.

**Wykres 4.3 — Rozporządzenie nr 4045/89: Liczba kontroli przeprowadzonych po dokonaniu płatności i ustalone nieprawidłowości 1997/98 – 2001/2002**



Źródło: Komisja.

#### Próba transakcji zbadana przez Trybunał

4.17. Trybunał zbadał reprezentatywną próbę 203 płatności zrealizowanych w ramach wydatków 25 agencji płatniczych (które łącznie odpowiadały za 75 % wydatków w zakresie WPR), jak również bezpośrednich wydatków Komisji. Dzięki tym badaniom

**4.17.** The control systems for CAP expenditure generally provide for physical checks on a percentage of transactions, 100 % documentary controls, dissuasive sanctions, and either post-payment checks according to Regulation (EEC) No 4045/89 or/and compatibility with IACS.

<sup>(3)</sup> Zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 4045/89, Państwa Członkowskie realizują opracowane przez siebie i wysłane Komisji programy, jeżeli w ciągu ośmiu tygodni Komisja nie przekaże im swoich uwag.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Trybunał chciał uzyskać bezpośrednie potwierdzenie, że płatności zostały zrealizowane prawidłowo i w związku z działalnością kwalifikującą się do pomocy. Podobne badania dostarczają właściwych dowodów odnośnie wydatków na płatności obszarowe oraz w mniejszym stopniu, na premie zwierzęce, gdzie kontroler ma z reguły dostęp do dowodów materialnych. Natomiast w dziedzinach takich jak dopłaty eksportowe lub płatności liczone na podstawie wielkości produkcji, kontroler może jedynie zbadać dokumenty. To, w jakim stopniu dokumentacja stanowi wiarygodny dowód, zależy zarówno od charakteru danej transakcji, jak i systemu kontroli obowiązującego w danym przypadku (patrz: także: pkt 4.36–4.37 i 4.46).

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

4.18. Roczne sprawozdanie z działalności zawiera opis zadań zrealizowanych przez DG AGRI w 2003 r. oraz oświadczenie Dyrektora Generalnego, że procedury kontrolne zapewniają gwarancję odnośnie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a także, że system kontroli wewnętrznej funkcjonuje prawidłowo. Oświadczenie Dyrektora Generalnego zawiera pięć zastrzeżeń, z których dwa dotyczą wydatków w ramach WPR, mianowicie utrzymujących się problemów związanych z zarządzaniem i administrowaniem Międzynarodową Radą ds. Oliwy z Oliwek oraz braku pełnego wdrożenia IACS przez Grecję. Sprawozdanie omawia postępy odnotowane w dwóch powyższych kwestiach od 2002 r. i stwierdza, że pomimo uzyskanych rezultatów nie można jeszcze przewidzieć, czy problemy te zostaną rozstrzygnięte.

4.19. W odniesieniu do wydatków w ramach WPR, gdzie zarządzanie jest wspólne z Państwami Członkowskimi, podstawą oświadczenia Dyrektora Generalnego są:

- a) decyzja o zgodności finansowej rozliczeń za rok 2002 r. (nie za 2003 r.)
- b) decyzje o zgodności (patrz: pkt 4.70) podjęte w 2003 r., które nie obejmują korekt dotyczących 2003 r. (decyzje o zgodności odnośnie do wydatków w 2003 r. zostaną podjęte w nadchodzących latach) <sup>(4)</sup>.

4.20. Innymi słowy, oświadczenie dotyczy transakcji podjętych w latach przed 2003 r. Oświadczenie nie miało zapewnić i nie zapewnia gwarancji, na której mógłby oprzeć się Trybunał w ramach poświadczenia wiarygodności za rok 2003.

<sup>(4)</sup> Oświadczenie Dyrektora Generalnego sporządzane jest zgodnie ze statutem Komisji określającym zadania i obowiązki intendentów delegowanych, wydanym w 2004 r. Statut stwierdza, że w przypadku wydatków w ramach wspólnego zarządzania roczne sprawozdanie z działalności nie powinno dotyczyć rozliczeń z roku, za który sporządzane jest sprawozdanie, lecz rozliczeń za lata ubiegłe. Jednak art. 60 rozporządzenia finansowego przewiduje, że „intendent jest odpowiedzialny za zapewnienie przestrzegania wymagań legalności i prawidłowości...[i] składa swojej instytucji sprawozdanie z wykonania swoich obowiązków w postaci rocznego sprawozdania z działalności...”.

**4.19 and 4.20.** *The declaration of assurance of the Director-General of DG AGRI is, as far as EAGGF Guarantee is concerned, based on the following elements:*

*The existence of an effective clearance of accounts procedure as foreseen by Article 53(5) of the Financial Regulation. Financial corrections imposed are based on the Commission audits carried out in Member States. The fact that clearance of accounts decisions are made some years after the year of the expenditure concerned is an integral part of the procedure, which includes the right of Member States to respond to the findings.*

*The assurance which can be gained from the accreditation of paying agencies, the annual certification procedure and the IACS. These elements permit a great deal of reliance to be placed on the control over the expenditure declared.*

*A number of other elements contribute to the basis on which the assurance is obtained. These include results of audits made by the Commission's Internal Audit Service and the Internal Audit Capability and possible information received from OLAF. The Directorate-General for Agriculture also takes account of information received from the Court of Auditors.*

*As can be seen from the above, the declaration does cover transactions in 2003.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.21. Systemy nadzoru wdrożone w WPR dostarczają DG AGRI znacznych zasobów danych mających znaczenie przy ocenie legalności i prawidłowości przedmiotowych wydatków. W szczególności IACS pozwala na identyfikację wielu nieprawidłowych wniosków i zablokowanie płatności oraz zastosowanie sankcji wobec rolników, którzy domagają się znacznie zawyżonych środków.

4.22. Roczne sprawozdanie z działalności nie zawiera odniesienia do wyników badań w ramach systemów nadzoru ani też do ewidentnych niedociągnięć w tych systemach. Nie wspomina także o dalszym przesunięciu przez Komisję terminu stwierdzenia zgodności rozliczeń 21 agencji płatniczych za rok 2001 i 2002 (patrz pkt 4.66) ani uwag odnośnie charakteru i skutków dla budżetu decyzji o zgodności podjętych w 2003 r.

*4.22. The annual activity report shall present the main achievements within the activities carried out by a service and evaluate to what extent they fulfil the programme announced in the annual management plan. The control systems in place shall be described and weaknesses identified and deemed to have a material impact on the statement of assurance of the Director-General shall be subject to a reservation and be duly qualified and quantified.*

*Among these control systems, the annual activity report of DG AGRI for 2003 provides information in particular about the clearance of accounts systems in place, the clearance decisions made by the Commission during the year and it quantifies the conformity decisions. There is an explicit effort made to keep the report relatively short and therefore not all items are reported on specifically. As the Court indicates, DG AGRI could consider adopting a broader approach in its future annual activity reports, including a more comprehensive description of the elements on which the assurance of the authorising officer by delegation is based.*

4.23. W sprawozdaniu odnotowano, że czternaście standardów kontroli wewnętrznej zostało w pełni wdrożonych do 31 grudnia 2003 r. W lutym 2004 r. jeszcze tylko cztery standardy pozostały do częściowego wdrożenia. Służba kontroli wewnętrznej Komisji przeprowadziła wnikliwą kontrolę DG AGRI w październiku 2003 r., zgłaszając szereg uwag odnośnie standardów kontroli wewnętrznej. DG AGRI przyjęła większość tych zaleceń i podjęła działania zaradcze, opisane w rocznym sprawozdaniu z działalności.

Ocena Trybunału odnośnie do różnych dziedzin wydatków WPR

### Systemy płatności obszarowych

4.24. W 2003 r. wydatki na płatności obszarowe dla producentów roślin uprawnych wyniosły 16 340 mln euro, co stanowiło 36 % wydatków w ramach WPR. Wszystkie te wydatki objęte są IACS.

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.25. Wyniki kontroli IACS dotyczącej deklarowanej powierzchni gruntów w 2002 r. (na cele otrzymania płatności w roku 2003) zostały przedstawione w **Tabeli 4.1**; dotyczą one gruntów pod rośliny uprawne (56 % całkowitej skontrolowanej powierzchni), a także obszarów upraw paszowych <sup>(5)</sup>, które nie są objęte płatnościami jako grunty pod uprawę. Nie ma możliwości odrębnego przedstawienia wyników kontroli odnośnie poszczególnych upraw (pszenica, uprawy proteinowe, pszenica durum, etc.) lub obszarów upraw paszowych (od których dopłaty bezpośrednie nie są wypłacane). Dlatego łączne rezultaty nie odnoszą się wyłącznie do systemów płatności obszarowych i nie odzwierciedlają różnic pomiędzy poszczególnymi systemami płatności.

4.26. Ogólny poziom błędów zgłoszony Komisji wyniósł 1,7 % (w porównaniu z 1,3 % w roku 2002 i 2,4 % w roku 2001), obejmuje on wyniki badań wniosków wybranych na podstawie losowej oraz analizy ryzyka. Ogólny poziom błędów ujawniony w badaniach losowych wynosi 2,4 % w porównaniu z poziomem 1,5 % w przypadku badań opartych na ocenie ryzyka <sup>(6)</sup>.

4.27. Należy zauważyć, że badania przeprowadzone na próbie losowej wykazują wyższy poziom błędów niż badania oparte na analizie ryzyka. Niektóre Państwa Członkowskie zgłosiły wyższy poziom błędów w przypadku badań opartych na analizie ryzyka niż losowych (Szwecja (3,3 % błędów przy zastosowaniu analizy ryzyka i 1,5 % na próbie losowej), Włochy (3,3 % błędów przy zastosowaniu analizy ryzyka i 1,9 % na próbie losowej) oraz Austria (2,5 % błędów przy zastosowaniu analizy ryzyka i 0,7 % na próbie losowej)). Na przeciwnym krańcu znalazła się Grecja, która zgłosiła 1,9 % poziom błędów w przypadku próby na podstawie analizy ryzyka i 13,5 % dla próby losowej.

<sup>(5)</sup> Obszary upraw paszowych obejmują pastwiska oraz grunty, na których uprawiane są rośliny pastewne, które nie są objęte płatnościami bezpośrednimi. Obszary upraw paszowych wykorzystywane są na cele obliczenia obsady zwierząt w premiach zwierzęcych.

<sup>(6)</sup> W tym przypadku na wyniki mógł wpłynąć fakt, że w kontrolach obszarów wybranych na zasadzie analizy ryzyka w szerszym zakresie korzystano z teledetekcji (58 % zbadanej powierzchni) w porównaniu z kontrolami losowymi (50 % zbadanej powierzchni), jako że teledetekcja wydaje się ogólnie metodą mniej pewną. Jednak czynnikiem tym nie można tłumaczyć niższego poziomu błędów wykrytych w ramach badań opartych na analizie ryzyka w Grecji, Hiszpanii i Luksemburgu.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.25. *While acknowledging that more detailed statistical information supplied by the Member States could provide a more secure environment, the benefits would be subject to 'diminishing returns' and there is a clear need to simplify administrative procedures.*

4.26. *If the comparison is limited to the 14 Member States which had satisfactorily implemented IACS (see point 4.47 a), the overall error rate reported by the Member States to the Commission is as follows:*

Level of errors	Overall error rate	Error rate Random selection	Error rate Risk evaluation
> 0 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %
> 3 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
> 20 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %
> 30 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %

*As noted by the Court, the overall figures are influenced by the greater use of remote sensing in risk-based inspection in mainly Finland, France, Ireland and United Kingdom.*

*The IACS Regulation has been amended as regards risk analysis, especially in introducing an obligation for Member States to review annually the efficiency of the risk factors used.*

4.27. *If Greece is excluded, the tests performed on a random basis show essentially the same rate of error as those selected on the basis of an analysis of risk.*

Tabela 4.1 — Płatności obszarowe, obszary upraw paszowych i inne uprawy — Rezultaty kontroli na miejscu i teledetekcji IACS w roku 2002, dotyczących płatności zrealizowanych w 2003 r.

Państwo Członkowskie	Liczba złożonych wniosków				Liczba skontrolowanych wniosków				Liczba wniosków zawierających błędy			
	Liczba	Powierzchnia (ha)	Średnia powierzchnia (ha)	Liczba	%	Powierzchnia (ha)	%	Średnia powierzchnia (ha)	Liczba	%	Powierzchnia (ha)	%
Belgia	41 927	1 015 848	24	4 265	10,2	162 331	16,0	38	1 088	25,5	1 137	0,7
Dania	51 147	2 332 595	46	2 797	5,5	135 355	5,8	48	812	29,0	919	0,7
Niemcy	319 167	14 243 441	45	19 518	6,1	1 062 945	7,5	54	8 671	44,4	7 419	0,7
Grecja	324 667	2 162 368	7	34 465	10,6	840 636	38,9	24	10 074	29,2	33 032	3,9
Hiszpania	435 039	18 028 312	41	42 490	9,8	2 228 789	12,4	52	17 561	41,3	56 162	2,5
Francja	420 222	23 690 759	56	29 437	7,0	1 881 181	7,9	64	9 916	33,7	13 270	0,7
Irlandia	127 006	4 653 421	37	10 491	8,3	499 503	10,7	48	913	8,7	857	0,2
Włochy	600 375	7 086 654	12	60 491	10,1	1 512 492	21,3	25	25 236	41,7	49 516	3,3
Luksemburg	2 007	122 626	61	187	9,3	17 243	14,1	92	151	80,7	485	2,8
Niderlandy	46 898	662 488	14	4 144	8,8	78 156	11,8	19	1 045	25,2	1 784	2,3
Austria	129 277	2 458 617	19	8 782	6,8	202 671	8,2	23	4 889	55,7	3 924	1,9
Portugalia	138 708	2 462 707	18	13 537	9,8	1 564 683	63,5	116	6 996	51,7	16 847	1,1
Finlandia	69 584	2 076 462	30	4 887	7,0	176 925	8,5	36	2 007	41,1	1 364	0,8
Szwecja	59 705	2 730 135	46	4 210	7,1	243 405	8,9	58	2 099	49,9	6 958	2,9
Zjednoczone Królestwo	129 188	14 229 365	110	8 871	6,9	1 049 714	7,4	118	3 259	36,7	4 405	0,4
<b>Razem w 2002 r.</b>	<b>2 894 917</b>	<b>97 955 796</b>	<b>34</b>	<b>248 572</b>	<b>8,6</b>	<b>11 656 029</b>	<b>11,9</b>	<b>47</b>	<b>94 717</b>	<b>38,1</b>	<b>198 079</b>	<b>1,7</b>
Razem w 2001 r. (1)	2 935 273	98 275 675	33	299 716	10,2	11 638 423	11,8	39	62 968	21,0	156 928	1,3
Razem w 2000r. (1)	2 973 806	96 176 722	32	330 906	11,1	11 594 185	12,1	35	81 598	24,7	274 119	2,4

(1) Liczby zmienione po otrzymaniu wyników kontroli IACS z Grecji.

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

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

Źródło: DG AGRI — Statystyki IACS w latach 2000, 2001 i 2002.

## UWAGI TRYBUNAŁU

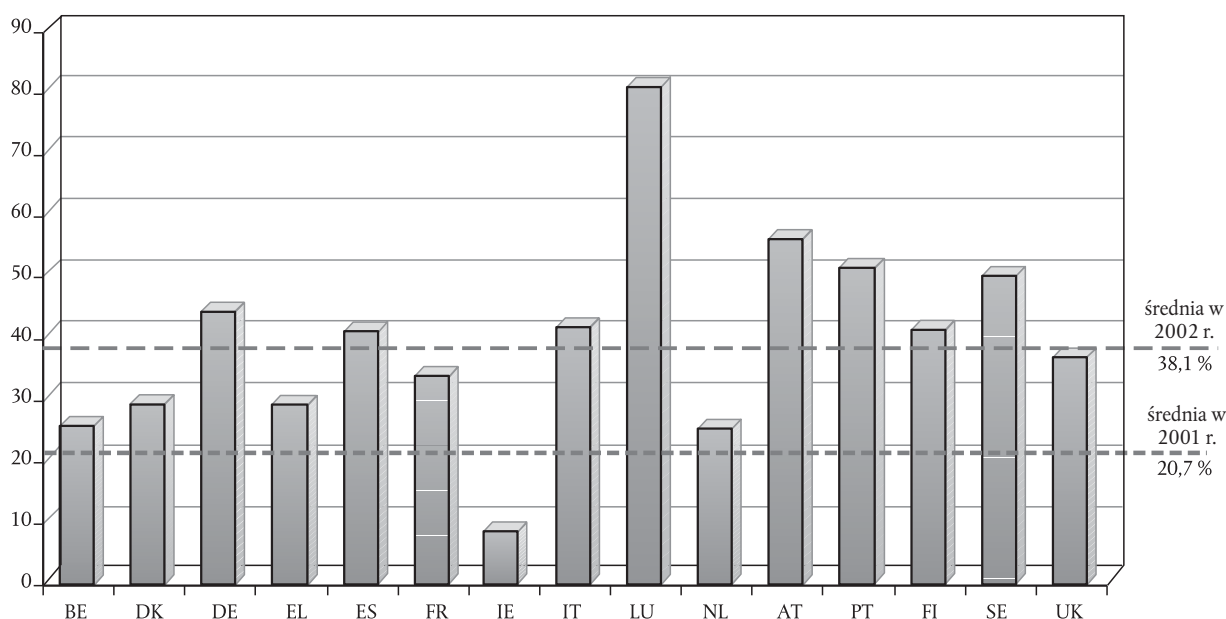
## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.28. Państwa Członkowskie zbadały na miejscu 8,6 % wniosków dotyczących 11,9 % zgłoszonej powierzchni i stwierdziły błędy w ponad jednej trzeciej z nich. Trzy piąte badań przeprowadzono przy wykorzystaniu teledetekcji (głównie fotografii lotniczych), pozostałą część stanowiły „klasyczne” kontrole na miejscu. Wyniki kontroli w poszczególnych Państwach Członkowskich różniły się znacznie (**Wykres 4.4**), np.:

- Luksemburg wykrył błędy w 80 % badanych wniosków, natomiast w Irlandii, gdzie większość badań dotyczyła obszarów upraw paszowych, poziom błędów był najniższy (9 %);
- największe błędy w zakresie deklarowanej powierzchni wystąpiły w Grecji i Włoszech (odpowiednio 3,9 % i 3,3 % zbadanej powierzchni) następnie w Szwecji (2,9 %) i Luksemburgu (2,8 %);
- udział kontroli przeprowadzonych przy użyciu teledetekcji był największy w Portugalii (98 %). Natomiast w Austrii i Luksemburgu nie wykorzystano w ogóle fotografii lotniczych.

4.29. Błędy ujawnione przez kontrolerów IACS mogą stać się powodem zastosowania wysokich kar. Jeżeli w odniesieniu do danej grupy upraw różnica między powierzchnią zadeklarowaną a powierzchnią ustaloną nie przekracza 3 %, płatność dokonywana jest w żądanej kwocie pomniejszonej o wartość wynikającą z różnicy. Jeżeli różnica ustalona w wyniku kontroli wynosi od 3 do 20 %, płatność dokonywana jest w kwocie pomniejszonej o wartość wynikającą z różnicy oraz karę w wysokości odpowiadającej dwukrotności stwierdzonej różnicy. Jeśli kontrolerzy ustalą, że różnica jest większa niż 20 %, dla danej grupy upraw pomoc nie jest przyznawana. Ogólnie Państwa Członkowskie ujawniły różnice przekraczające 20 % w prawie jednej dziesiątej ze zbadanych

**Wykres 4.4 — Płatności obszarowe. Wyniki kontroli na miejscu: Procent zbadanych wniosków zawierających zawyżone dane**



NB: Badania przeprowadzone w roku N dotyczą płatności dokonanych w roku N+1.  
Źródło: DG AGRI — Statystyki IACS w latach 2001 i 2002.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

wniosków. Błędy takie najczęściej wykrywano w Hiszpanii (w jednym na pięć badanych wniosków), Portugalii i Luksemburgu (w jednym na siedem wniosków) oraz Grecji (w jednym na osiem wniosków).

4.30. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał weryfikacji transakcji (z których 76 dotyczyło płatności obszarowych) są ogólnie zgodne z rezultatami losowej kontroli przeprowadzonej przez Państwa Członkowskie, a ich rozłożenie na poszczególne kategorie jest bardzo podobne jak w latach poprzednich:

- a) większość płatności nie zawierała błędów;
- b) około jedna trzecia z nich była dotknięta relatywnie nieznacznymi błędami (nie przekraczającymi podwójnej wartości 3 % marginesu błędu, który nie podlega karze w ramach IACS (patrz: pkt 4.29). Podobnie jak w latach poprzednich, błędy o takim charakterze i skali nie miały, mimo swojej częstotliwości, wyraźnego wpływu na ogólne wydatki;
- c) wnioski nieuzasadnione całkowicie lub w przeważającej części, mimo ich relatywnie niewielkiej liczby, mają większy udział w nieprawidłowych wydatkach niż te niewielkie błędy odnośnie rozmiarów (7).

### Systemy premii zwierzęcych

4.31. W 2003 r. wydatki na premie zwierzęce wyniosły 9 890 mln euro, stanowiąc 22 % wydatków w ramach WPR. Statystyki kontrolne IACS odnośnie do premii zwierzęcych ukazują, ile spośród skontrolowanych zwierząt zadeklarowanych przez rolników faktycznie nie istniało lub nie kwalifikowało się do dopłat. Jak już wspomniano w pkt 4.12, Trybunał uważa te statystyki za mniej wiarygodne niż odpowiednie statystyki w zakresie wniosków o płatności obszarowe. W 2002 r. (tj. w związku z wnioskami dotyczącymi wypłat w 2003 r.) w zakresie największego systemu — premii za krowy mamki (patrz: **Tabela 4.2 i Wykres 4.5**), 14 Państw Członkowskich skontrolowało 18,7 % zadeklarowanych zwierząt i stwierdziło, że 2 % z nich albo nie istniało albo nie kwalifikowało się do dopłat (w 2001 r. stwierdzono, że nie kwalifikuje się 6,4 % zwierząt). W 2002 r. udział brakujących lub niekwalifikowanych zwierząt w przypadku specjalnej premii wołowej wynosił 3,8 %, premii ekstensyfikacyjnej 1,5 % (8), a premii za owce i kozy 5,6 %.

4.32. Ogólnie Liczba błędów wykrytych przez kontrole zwierząt w ramach IACS w dalszym ciągu jest znacznie zróżnicowana w poszczególnych latach i Państwach Członkowskich.

**4.31 and 4.32.** *As indicated in point 4.11 d) the inspection statistics are under scrutiny and subject to audit as part of the annual work programme.*

(7) Np. w ramach badania przeprowadzonego przez Trybunał w bieżącym roku ujawniono wniosek rolnika z Hiszpanii, który próbował uzyskać płatność na grunty, które zbyt duże zagęszczenie drzew dyskwalifikowało z zakresu dopłat na rośliny uprawne. W 2002 r. kontrola wykryła dwie płatności, w których różnica wynosiła ponad 20 % zadeklarowanej powierzchni (Gracja i Francja). Natomiast w 2001 r. Trybunał zidentyfikował dwie całkowicie lub w przeważającej części bezpodstawne deklaracje, dotyczące upraw proteinowych we Włoszech i produkcji kukurydzy w Grecji.

(8) Irlandia, Włochy, Austria i Finlandia nie zgłosiły błędów w zakresie premii ekstensyfikacyjnych. Ogólne wyniki odnośnie tego środka nie wydają się być wiarygodne.

Tabela 4.2 — Kontrole IACS w zakresie premii za krowy mamki — Wyniki przeprowadzonych w 2002 r. kontroli na miejscu dotyczących płatności w 2003 r.

Państwo Członkowskie	Ogólna liczba złożonych wniosków	Wnioski zbadane		Wnioski zbadane odrzucone częściowo		Wnioski zbadane odrzucone całkowicie		Ogólna liczba deklarowanych	Skontrolowane zwierzęta		Odrzucone skontrolowane zwierzęta	
		Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%		Liczba	%	Liczba	%
Belgia	15 999	1 581	9,9	21	1,3	17	1,1	396 431	61 147	15,4	223	0,4
Dania	9 108	831	9,1	77	9,3	8	1,0	109 063	25 835	23,7	205	0,8
Niemcy	34 576	3 877	11,2	274	7,1	79	2,0	639 269	85 734	13,4	2 935	3,4
Grecja	12 198	12 141	99,5	512	4,2	95	0,8	210 899	210 062	99,6	1 981	0,9
Hiszpania	66 156	10 178	15,4	779	7,7	74	0,7	1 716 545	516 390	30,1	5 973	1,2
Francja	127 842	15 710	12,3	2 475	15,8	293	1,9	4 305 417	618 471	14,4	3 304	0,5
Irlandia	64 250	5 282	8,2	272	5,1	35	0,7	1 109 795	120 051	10,8	1 101	0,9
Włochy	58 068	12 117	20,9	503	4,2	1 987	16,4	776 506	160 728	20,7	9 871	6,1
Luksemburg (1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Niderlandy	4 498	824	18,3	44	5,3	49	5,9	51 996	19 926	38,3	284	1,4
Austria	62 463	6 170	9,9	493	8,0	117	1,9	391 117	58 753	15,0	1 165	2,0
Portugalia	27 093	3 173	11,7	125	3,9	120	3,8	319 540	41 581	13,0	15 823	38,1
Finlandia	1 469	159	10,8	8	5,0	2	1,3	33 494	4 348	13,0	32	0,7
Szwecja	10 116	850	8,4	4	0,5	0	0,0	151 709	15 011	9,9	67	0,4
Zjednoczone Królestwo	45 257	5 194	11,5	469	9,0	57	1,1	1 722 468	292 779	17,0	2 444	0,8
<b>Ogółem w 2002 r.</b>	<b>539 093</b>	<b>78 087</b>	<b>14,5</b>	<b>6 056</b>	<b>7,8</b>	<b>2 933</b>	<b>3,8</b>	<b>11 934 249</b>	<b>2 230 816</b>	<b>18,7</b>	<b>45 408</b>	<b>2,0</b>
Ogółem w 2001 r.	581 293	81 921	14,1	10 469	12,8	1 058	1,3	11 696 270	2 115 578	18,1	136 130	6,4

(1) Informacje niedostępne, ponieważ Luksemburg nie przekazał Komisji uzyskanych rezultatów.

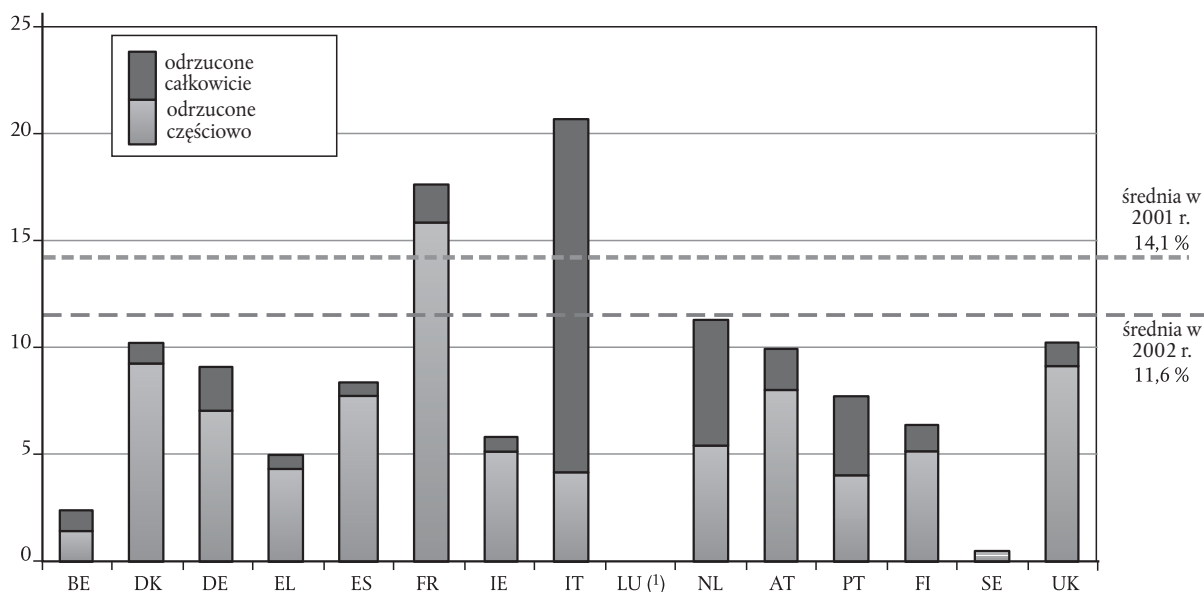
NB 1: Wniosek podlega całkowitemu odrzuceniu, jeżeli różnica pomiędzy liczbą zwierząt zadeklarowanych a kwalifikowanych jest większa niż 20 % albo jest ona wynikiem celowych nieprawidłowości.

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

Źródło: DG AGRI — Statystyki IACS za rok 2002, podsumowanie wyników kontroli przekazanych przez Państwa Członkowskie.



Wykres 4.5 — Premia za prowadzenie krów mamek. Procent skontrolowanych wniosków zawierających błędy



(1) Dane niedostępne, ponieważ Luksemburg nie przedstawił Komisji wyników kontroli.

NB 1: Średnie wartości dotyczą wniosków odrzuconych częściowo i w całości.

NB 2: Badania przeprowadzone w roku N odnoszą się do płatności dokonanych w roku N+1.

Źródło: DG AGRI — Statystyki IACS w 2002 r., podsumowanie wyników kontroli przedstawionych przez Państwa Członkowskie.

4.33. Bezpośrednie badania przeprowadzone przez Trybunał doprowadziły zarówno do ujawnienia błędów w zakresie żądanych kwot, jak i nieprawidłowości w systemach kontroli:

- deklarowanie nadmiernych ilości bydła (Włochy), gdzie kontrolerzy nie odkryli, że rolnik posiadał mniej kwalifikowanych owiec niż wynikało to ze złożonego wniosku;
- nieodpowiednie zarządzanie dokumentacją i rejestrowanie danych dotyczących zwierząt hodowanych przez beneficjentów (Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy i Portugalia);
- różnice pomiędzy liczbą zwierząt trzymanyh w gospodarstwie a liczbą wpisaną do wykazu prowadzonego przez beneficjentów (Hiszpania, Francja i Portugalia).

4.34. Częste przemieszczanie zwierząt i skomplikowane wymogi systemów premii zwierzęcych stanowią dwie główne przyczyny, dla których kontrole badań IACS w sektorze zwierzęcym wykazały wyższy poziom błędów niż w przypadku roślin uprawnych. Zarówno wyniki badań IACS, jak i bezpośrednich prac Trybunału wskazują, że premiom zwierzęcym towarzyszy nieodłączne ryzyko nadmiernych płatności.

4.33. The Commission is aware of these problems and through the clearance of accounts procedure has urged Member States to take the necessary actions to improve the situation. It is anticipated that such improvements will be forthcoming from claim year 2003 onwards.

4.34. The various bovine premia are directed towards different types of animals and have to comply with different conditions. There is also a wider variety in practices/conditions over Europe in the animal sector compared to the area aids. The risk that some farmers over-declare cannot be eliminated, but it is reduced by a dissuasive control and sanctions system.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Dopłaty wypłacane na podstawie wielkości produkcji**

4.35. Unia Europejska subwencjonuje produkcję oliwy z oliwek, bawełny, tytoniu i suszu paszowego (w 2003 r. 5 297 mln euro, czyli 12 % wydatków w ramach WPR w tym roku), gdzie wysokość dopłat zależy w większym stopniu od wyprodukowanej ilości niż powierzchni gruntów wykorzystanej pod daną uprawę. Wydatkom tego rodzaju towarzyszą specyficzne ryzyka:

- a) wyprodukowane ilości mogą być zawyżone (jeżeli działalność producentów nie podlega odpowiedniemu nadzorowi i/lub prowadzone przez nich rejestry nie są wiarygodne, nie ma innej metody weryfikacji zadeklarowanych liczb);
- b) w interesie producentów leży zazwyczaj podawanie zaniżonych wielkości areалу, na jakim produkowali przedmiotowe uprawy i twierdzenie, że na części tego areálu uprawiali rośliny, na które przysługują płatności obszarowe.

4.36. Aby zapobiec podobnym ryzykom, przepisy wspólnotowe przewidują szereg mechanizmów, do których należą między innymi:

- a) wymóg, by wnioski były zgodne z deklaracjami IACS dotyczącymi powierzchni;
- b) szereg wymogów dla przetwórców (dotyczących np. jakości urządzeń ważących, standardowych informacji rachunkowych);
- c) nałożenie na Grecję, Hiszpanię, Francję, Włochy i Portugalię wymogu ustanowienia rejestru drzew oliwkowych oraz Systemu Informacji Przestrzennej (SIP) <sup>(9)</sup>, a także (z wyjątkiem Francji) powołania Agencji Kontroli ds. Oliwy z Oliwek, odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli na poziomie tłoczni, producentów i organizacji producenckich.

W przypadku gdy powyższe mechanizmy nie funkcjonują efektywnie, nie ma żadnej pewności, czy płatności są prawidłowe.

4.37. Kontrola próby transakcji przez Trybunał doprowadziła do ujawnienia szeregu błędów i nieprawidłowości:

- a) w Grecji personel biur regionalnych nie zawsze posiadał dostęp do bazy danych IACS, co utrudniało efektywne prowadzenie kontroli na miejscu (patrz pkt 4.35.b)). Tymczasem w interesie producentów leży zniżanie powierzchni gruntów przeznaczonych pod uprawę roślin, do których dopłaty ustalane są w stosunku do faktycznej produkcji i zawyżania areálu przeznaczonego pod uprawę roślin, na które przysługują płatności obszarowe;

**4.36.** *The Commission agrees with the Court's view and has identified the same particular risks as regards production aid. The checking systems for the various COMs take account of these risks. If these systems are not applied correctly, financial corrections are applied as part of the clearance of accounts procedure.*

**4.37.**

- (a) *The Commission is aware of the shortcomings of the IACS in Greece, which have resulted in a large number of financial corrections as regards field crops. The consequences of these shortcomings for checks on the schemes for production aid are taken into account when the accounts for those schemes are cleared.*

<sup>(9)</sup> System Informacji Przestrzennej obejmuje identyfikację, działek, rejestry i zdjęcia lotnicze umożliwiające administracyjne kontrole liczby i miejsca uprawy drzew oliwkowych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) ani w Grecji ani w Hiszpanii w okresie związanym z płatnościami przypadającymi w roku 2003 nie funkcjonował SIP w zakresie oliwy z oliwek, w dodatku w Hiszpanii nie przeprowadzono odpowiedniej liczby kontroli na miejscu, by zrekomensować ten brak;
- (b) *Payments in 2003 were for the 2001/02 marketing year. Along with checks on mills, the olive tree register is one element in the system of checking production aid for olive oil. It is compulsory only from the 2003/04 marketing year. In earlier years, the lack of the register could be offset by on-the-spot checks on crop declarations. As far as the Commission is aware, the main Autonomous Communities used an olive tree register for 2001/02, and so carried out no on-the-spot checks. This point, along with the inspection system in Greece, is being considered as part of the clearance of accounts procedure.*
- c) w przypadku Grecji Trybunał ustalił, że na określoną ilość bawełny przyznano dopłaty, mimo że została ona odrzucona przez zakład odziarniania.
- (c) *The Commission will look at the case the Court mentions.*

4.38. Ustalenia dotyczące agencji kontrolnych ds. oliwy z oliwek przedstawiają **Tabele 4.3 i 4.4.**

**Tabela 4.3 — Agencje kontrolne ds. oliwy z oliwek: kontrole tłoczni w latach 2001–2002, dotyczące płatności w roku 2003**

Państwo Członkowskie	Liczba tłoczni	Skontrolowane tłocznie						Propozycje wycofania zezwolenia	
		Razem		Wnikliwie		Podsumowanie		Liczba	% tłoczni skontrolowanych
		Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%		
Grecja	2 541	1 146	45,1	805	31,7	341	13,4	149	13,0
Hiszpania	1 715	1 001	58,4	881	51,4	120	7,0	9	0,9
Włochy	5 737	3 144	54,8	1 881	32,8	1 263	22,0	298	9,5
Portugalia	710	449	63,2	449	63,2	( <sup>1</sup> )	( <sup>1</sup> )	74	16,5
<b>Razem</b>	<b>10 703</b>	<b>5 740</b>	<b>53,6</b>	<b>4 016</b>	<b>37,5</b>	<b>1 724</b>	<b>16,1</b>	<b>530</b>	<b>9,2</b>

(<sup>1</sup>) Portugalia nie przeprowadziła kontroli skróconych.

Źródło: Sprawozdania roczne greckich, hiszpańskich, włoskich i portugalskich agencji ds. oliwy z oliwek za lata 2001–2002.

**Tabela 4.4 — Agencje kontrolne ds. oliwy z oliwek: kontrole producentów w latach 2001–2002, dotyczące płatności w roku 2003**

Państwo Członkowskie	Liczba producentów	Skontrolowani producenci						Wyплаты pomocy wycofane lub zmniejszone	
		Razem		Na miejscu		Na podstawie dokumentów		Liczba	% producentów skontrolowanych
		Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%		
Grecja	854 780	4 562	0,5	2 811	0,3	1 751	0,2	27	0,6
Hiszpania	435 605	1 446	0,3	753	0,2	693	0,2	149	10,3
Włochy	972 499	1 879	0,2	298	0,0	1 581	0,2	60	3,2
Portugalia	142 464	2 519	1,8	1 621	1,1	898	0,6	199	7,9
<b>Razem</b>	<b>2 405 348</b>	<b>10 406</b>	<b>0,4</b>	<b>5 483</b>	<b>0,2</b>	<b>4 923</b>	<b>0,2</b>	<b>435</b>	<b>4,2</b>

Źródło: Sprawozdania roczne greckich, hiszpańskich, włoskich i portugalskich agencji ds. oliwy z oliwek za lata 2001–2002.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.39. Najważniejszym elementem działań agencji kontrolnych ds. oliwy z oliwek są badania tłoczni oliwy (producenci otrzymują dopłaty w stosunku do ilości oliwek zważonych i przetworzonych w tłoczni). W przypadku wykrycia nieprawidłowości w tłoczniach (nieprawidłowa rachunkowość lub zgłaszanie zawyżonych ilości lub plonów), agencje mogą zaproponować szereg sankcji, z których najpoważniejsza to skreślenie z listy zatwierdzonych tłoczni. W 2002 r. (badania dotyczące wydatków w 2003 r.) agencje zaproponowały takie rozwiązanie wobec jednej dziesiątej skontrolowanych tłoczni. W praktyce ministrowie rolnictwa Państw Członkowskich nakładają często mniej dotkliwą karę. Na przykład w Grecji ministerstwo rolnictwa postąpiło zgodnie z zaleceniami agencji jedynie w 4 na 241 przypadków<sup>(10)</sup>. W sprawozdaniu włoskiej agencji przedstawiono szacunki dotyczące rozbieżności pomiędzy ilością oliwek zadeklarowaną we wnioskach o dopłaty (663 2000 ton) a szacunkową ilością dostarczaną do tłoczni (573 500 ton). Ilość zadeklarowana we wnioskach przekraczała szacunkową produkcję o 15,6 % w 2002 r. i średnio o 8,1 % w okresie 1984–2002.

**Rozwój obszarów wiejskich**

4.40. W 2003 r. wydatki na rozwój obszarów wiejskich wyniosły 4 719 mln euro, co stanowiło 11 % wydatków w ramach WPR. W ich skład wchodziły wydatki na programy agrośrodowiskowe, leśnictwo, inwestycje oraz wsparcie dla młodych i odchodzących na emeryturę rolników.

4.41. Zasady kwalifikowania się do udziału w takich programach są często relatywnie skomplikowane i niekiedy muszą podlegać weryfikacji przez szereg lat.

4.42. Organy zatwierdzające zgłosiły w swoich opiniach kontrolnych zastrzeżenia dotyczące rozliczeń trzech agencji wyspecjalizowanych w instrumentach wspierania rozwoju obszarów wiejskich (Bayern Umwelt (Niemcy), CNASEA (Francja) i IFADAP (Portugalia)). Błędy dotyczące wydatków na rozwój obszarów wiejskich stały się także jedną z przyczyn wysunięcia zastrzeżeń przez pięć innych agencji (Bayern Landwirtschaft (Niemcy), INGA (Portugalia), NRW Westfalen (Niemcy), Region Wallone (Belgia), Saarland (Niemcy)).

4.43. Trybunał ujawnił następujące błędy:

- a) pokrywanie niekwalifikowanych wydatków (Niemcy i Francja);
- b) relatywnie nieznacznie zawyżone rozmiary powierzchni zgłoszonej w programach środowiskowych (Finlandia, Francja i Austria).

4.39. *The Commission monitors the Member States' checks on the work of the inspection agencies. Account is taken of any shortcomings in the procedures for clearing the accounts relating to production aid for olive oil.*

4.42. *The errors highlighted by the Certifying Bodies in respect of rural development expenditure will be followed up in the framework of the clearance of accounts procedure (financial and compliance audit) and financial corrections will be proposed if they are found to imply a risk for the Fund.*

<sup>(10)</sup> Grecka Agencja ds. Oliwy z Oliwek zaleciła wycofanie zatwierdzenia dla 149 tłoczni w okresie 2001/02 i 211 w okresie 2000/01. W okresie 2000/01 komisja karna Ministerstwa Rolnictwa rozpatrzyła 144 zalecenia i zastosowała się do czterech z nich, natomiast w okresie 2001/02 rozpatrzyła 241 zaleceń, w następstwie czego wycofała zatwierdzenia dla pięciu tłoczni.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Inne wydatki**

4.44. Wartość wydatków nieuwzględnionych w poprzednich pozycjach wyniosła 8 132 mln euro. Zostały one przeznaczone na dopłaty eksportowe, pokrywające różnicę pomiędzy cenami obowiązującymi w UE i cenami na rynku światowym i umożliwiające sprzedaż nadwyżek produkcyjnych UE na rynkach światowych, dopłaty za wycofanie i składowanie nadwyżek produkcyjnych, szereg niewielkich programów dopłat oraz wydatki weterynaryjne.

4.45. Trybunał w dalszym ciągu znajduje poważne błędy w powyższych dziedzinach wydatków, np. w przypadku dopłat na suszone winogrona (Grecja), zgłoszone w sprawozdaniu rocznym za rok 2002 oraz traktowaniu bezpośrednich wydatków na środki weterynaryjne (Francja).

4.46. Trybunał zbadał dwa systemy kontroli dotyczące wydatków nie objętych IACS, określanych tutaj przeważnie jako inne wydatki:

- a) standard badań po dokonaniu płatności (patrz: pkt 4.13–4.16) był niski, zarówno ze względu na wykonanie kontroli (jedna piąta z nich była całkowicie nierzetelna), jak i zgłaszanie błędów (Komisja nie posiada żadnych informacji na temat tego, jakie rodzajów wydatków narażone są na największe ryzyko);
- b) badania fizyczne i badania dokumentów towarów w momencie wywozu obejmują co najmniej 5 % wartości całego subsydiowanego wywozu<sup>(1)</sup>. Wszystkie Państwa Członkowskie zgłosiły Komisji liczbę przeprowadzonych kontroli, jednak niektóre nie podały liczby wykrytych błędów. Rezultaty kontroli nie wskazują, ile wniosków o refundacje zostało odrzuconych ani rodzaju dopłat eksportowych, odnośnie do których nastąpiło to najczęściej.

**Wnioski**

4.47. Podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał na podstawie wszystkich dostępnych dowodów stwierdził, że wydatki w ramach WPR postrzegane w całości były w poważnym stopniu obciążone błędami. Trybunał odnotowuje jednak, że głównym kategoriom wydatków w ramach WPR towarzyszyły różne stopnie ryzyka:

- a) w 14 Państwach Członkowskich, które należycie wdrożyły IACS, wydatki na rośliny uprawne wydają się kategorią wydatków w ramach WPR obciążoną najmniejszym ryzykiem, w której funkcjonuje najbardziej efektywny system kontroli;

**4.45.** *The Commission has and will continue to propose financial corrections for deficiencies found in subsidies for dried grapes, the aid for which is mainly concentrated in Greece.*

*As for the veterinary measures in France, the problem highlighted by the Court concerned the late submission of the request for the financial contribution. The late request was exceptionally accepted as priority was given to the eradication of TSE. The late submission was acknowledged and regularized in the corresponding Commission Decision concerning the financing of the TSE programs submitted by all the Member States, and therefore in the Commission's view does not constitute an error.*

**4.46.**

- (a) *Scrutinies of commercial documents under Regulation (EEC) No 4045/89 are an ideal complement to front-line controls and offer increased assurance of the sound execution of the budget. These controls are separate from and additional to the pre-payment control and sanctions systems applying to all expenditure.*
- (b) *The Court raised this matter in its 2002 annual report. The Commission, which was already aware of this necessity, has already taken steps to start collecting data on the financial volume of the exports subject to physical checks.*

**4.47.**

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 386/90.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) System kontroli, któremu podlegają premie zwierzęce, jest ogólnie zadowolający i sprawny, co prowadzi do odrzucenia lub korekty wielu wniosków składanych przez rolników. Jednakże, w dużej mierze przez częste przemieszczanie zwierząt, końcowym wydatkom towarzyszy wyższy stopień ryzyka niż w przypadku płatności związanych z uprawami;
- c) kategorie wydatków, których nie można zweryfikować w ramach IACS, stwarzają większe ryzyko, ponieważ dostępne systemy do ich kontrolowania nie są już równie efektywne.
- (c) *The Commission has sought to switch support to direct payments to farmers as, inter alia, such a change in policy limits the risk to the Fund and helps to protect EU tax-payers' interests. The 2003 CAP Reform, followed by the second wave of the Reform in 2004 on Mediterranean products, will further enhance this positive evolution. In addition, many of the schemes referred to by the Court became compulsorily IACS compatible from 1 January 2003. Regarding export refunds and some intervention measures, the Commission agrees that those schemes are exposed to greater risk. Nevertheless, the continuing reduction in the incidence of irregularities communicated by Member States seems to suggest that the effort made over the years to strengthen controls and sanctions has not been without effect.*

4.48. Trybunał przedstawił szereg rozwiązań umożliwiających wprowadzenie niezbędnych udoskonaleń w funkcjonowaniu systemów nadzoru (patrz: pkt 4.49).

## Zalecenia

4.49. Komisja powinna:

- a) ustalić przyczyny niskiego poziomu kontroli wydatków w ramach WPR (w szczególności realizowanych po dokonaniu płatności), a także możliwe sposoby jej poprawy;
- b) poprawić format przedstawiania rezultatów we wszystkich systemach nadzoru, tak aby dostępne informacje dotyczące liczby i wartości zbadanych płatności i wykrytych błędów zostały przyporządkowane odpowiednim rozdziałom budżetowym (np. wprowadzenia rozróżnienia na ustalenia dotyczące płatności obszarowych i na obszary upraw paszowych oraz, w dziedzinie dopłat, na wyniki dotyczące podstawowych dopłat zbożowych i dopłat uzupełniających na pszenicę durum);
- c) wykorzystywać uzyskane na tej podstawie informacje do porównywania rezultatów przedstawionych przez poszczególne Państwa Członkowskie w celu:
- ustalenia dopłat, którym towarzyszy szczególne ryzyko nadużyć i błędów;
  - oceny efektywności poszczególnych agencji płatniczych w zapobieganiu i wykrywaniu błędów; oraz
  - zapropionowania zmian w regulacjach i systemach, zmierzających do wyeliminowania dziedzin ryzyka i obniżenia poziomu błędów.

4.49.

- (a) *The Commission agrees that, in cases where controls have been poorly executed, improvements should be sought.*
- (b) *The Commission services consider the current system of statistical reporting to be an efficient tool. When information supplied by Member States appears not to be fully correct, the Commission services ensure prompt follow-up and revision in the framework of the clearance of accounts.*
- (c) *The Commission is in fact already implementing this recommendation in performing detailed analyses each year, when establishing the annual work plan.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.50. W świetle ustaleń Trybunału dotyczących lat 2002 i 2003 oraz uwag Komisji w odpowiedzi na sprawozdanie ubiegłoroczne, Trybunał zaleca Komisji zbadanie przyczyn, dla których w przypadku weryfikacji powierzchni IACS badania oparte na próbie losowej w dalszym ciągu wykazują wyższy poziom błędów niż badania na próbie wybranej w oparciu o analizę ryzyka.

4.51. Trybunał uważa, że do rocznego sprawozdania z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinny być dołączane podsumowania z rezultatów kontroli prowadzonych w ramach nadzoru (patrz: pkt 4.22).

## SPRAWDZENIE ZGODNOŚCI ROZLICZEŃ

## Wstęp

4.52. Sprawdzenie zgodności rozliczeń to procedura mająca potwierdzić, że płatności w ramach WPR były legalne i prawidłowe, a budżet wspólnotowy został ostatecznie obciążony właściwymi kwotami <sup>(12)</sup>. Składa się z dwóch elementów:

- a) corocznej decyzji o „stwierdzeniu zgodności finansowej rozliczeń”, w której Komisja decyduje, czy zatwierdza rozliczenia agencji płatniczych WPR za poprzedni rok budżetowy, biorąc pod uwagę sprawozdania „organów zatwierdzających” odpowiedzialnych za ich kontrolę;
- b) „decyzji o zgodności”, w których Komisja może „odrzuć” określone wydatki (tj. definitywnie odmówić sfinansowania ich z budżetu wspólnotowego) oraz „wprowadzić korekty”, (tj. odpowiednio zmniejszyć płatności na rzecz Państw Członkowskich). Podobne decyzje dotyczą szeregu lat funkcjonowania EFOGR. W większości przypadków powodem odrzucenia są ustalone niedociągnięcia w systemach kontroli w Państwach Członkowskich przez Komisję, która w konsekwencji stosuje ryczałtowe korekty według skali opartej na powadze nieprawidłowości w zarządzaniu. Procedura nie ma charakteru kompleksowego, lecz selektywny. Na potrzeby decyzji o zgodności Komisja bada określone dziedziny wydatków w konkretnych Państwach Członkowskich.

Trybunał zbadał funkcjonowanie powyższej procedury w 2003 r.

<sup>(12)</sup> W przypadkach wspólnego lub zdecentralizowanego zarządzania, w celu zapewnienia wykorzystania środków zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami, Komisja stosuje procedury rozliczeń lub mechanizmy korekty finansowej, które umożliwiają przyjęcie ostatecznej odpowiedzialności za wykonanie budżetu zgodnie z artykułem 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz artykułem 179 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; art. 53 ust. 5 rozporządzenia finansowego — rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. (Dz. U. L 248, 16.9.2002 r., s.1).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.50.** See reply to point 4.26.

*In its efforts to improve the IACS, the Commission has amended the IACS Commission Regulation in January 2004 as regards risk analysis, especially in introducing an obligation for Member States to review annually the efficiency of the risk factors used.*

**4.51.** *DG AGRI will take account of the Court's recommendation for future annual activity reports.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Decyzje o zgodności finansowej rozliczeń za rok 2003*

4.53. Trybunał zbadał szczegółowo sprawozdania przedstawione przez organy zatwierdzające 25 agencji płatniczych (patrz: **Tabelę 4.5**), których transakcje Trybunał Obrachunkowy wybrał do bezpośredniego badania na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Sprawozdania zawierają opinię organów zatwierdzających odnośnie do tego, czy rozliczenia agencji płatniczych są zgodne z prawdą, wyczerpujące i dokładne <sup>(13)</sup>, oraz czy procedury kontroli wewnętrznej działały w sposób zadowalający. Trybunał zbadał także wszystkie inne sprawozdania dotyczące agencji płatniczych, których rozliczenia zostały zatwierdzone z zastrzeżeniami. Celem Trybunału było ustalenie, czy:

- a) można polegać na pracy organów zatwierdzających;
- b) decyzja Komisji o zgodności finansowej rozliczeń należycie uwzględniała pracę organów zatwierdzających oraz czy była właściwa także pod innymi względami.

**Opinie kontrolne organów zatwierdzających**

4.54. Za rok obrachunkowy zakończony 15 października 2003 r. opinię kontrolną bez zastrzeżeń otrzymały 64 agencje płatnicze zarządzające łącznie kwotą 32,9 mld euro (patrz: **Tabela 4.5**). W przypadku pozostałych 21 agencji, zarządzających łącznie kwotą 11,3 mld euro, opinia zawierała zastrzeżenia lub była negatywne, ze względu na:

- a) znaczne poziomy błędy w wydatkach — IFADAP (Portugalia), Baden-Württemberg, Bayern Umwelt (Niemcy) i Catalunya (Hiszpania) <sup>(14)</sup>;
- b) brak możliwości udzielenia przez niektóre organy zatwierdzające zapewnienia odnośnie do określonych dziedzin wydatków (ograniczenie zakresu) ze względu na specyficzne niedociągnięcia w systemach kontroli (Saarland i NRW-Westfalen-Lippe, OFIVAL, ONIFLHOR, CNASEA), trudności w uzyskaniu informacji od agencji płatniczych lub żądanych informacji dodatkowych (Hamburg, Berlin i Bayern StMiLF) lub decyzji o skontrolowaniu zaliczek wypłaconych w roku 2003 w ramach czynności zatwierdzających w roku 2004 (OFIVAL) <sup>(15)</sup>;

<sup>(13)</sup> Artykuł 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1663/95 z 7 lipca 1995 (Dz. U. L 158, 8.7.1995 r., s.6).

<sup>(14)</sup> Francuski organ zatwierdzający przedstawił także zastrzeżenia dotyczące znacznego poziomu błędów, na łączną kwotę 13,8 mln euro w rozliczeniach agencji OFIVAL, CNASEA, ODEADOM i SDE.

<sup>(15)</sup> Ze względu na susze, którymi zostały dotknięte w 2003 r., pięć Państw Członkowskich (Niemcy, Francja, Włochy, Luksemburg i Portugalia) zostało upoważnionych do wypłacania hodowcom zaliczek na poczet pomocy przewidzianej na rok 2004 w ramach specjalnych systemów w okresie od 1 września do 15 października 2003 r. Na ten cel udostępniono łącznie 501,4 mln euro, z czego 225 mln euro przypadło Francji (rozporządzenie Komisji (WE) nr 1621/2003 z 16 września 2003 r. (Dz. U. L 231, 17.9.2003 r., s.7).



Tabela 4.5 — Agencje płatnicze wg wydatków zadeklarowanych w 2003 r.

Nr	Państwo Członkowskie	Agencja płatnicza	Zadeklarowane kwoty (mln euro)	% całości	Rozliczenia objęte zastrzeżeniami	Wyłączone rozliczenia (1)
1	Włochy	AGEA	4 891,34	11,06		
2	Francja	ONIC	4 594,60	10,39		x
3	Grecja	OPEKEPE	2 765,73	6,26	x	
4	Zjed. Królestwo	RPA	2 758,04	6,24		x
5	Francja	OFIVAL	2 380,50	5,38	x	x
6	Irlandia	DAF	1 893,02	4,28		
7	Hiszpania	Andalucia	1 741,57	3,94		
8	Dania	EU-direktoratet	1 219,66	2,76		
9	Niemcy	Bayern, Landwirtschaft	1 074,78	2,43	x	x
10	Austria	AMA	1 074,97	2,43		
11	Francja	ONIOL	936,40	2,12		x
12	Hiszpania	Castilla — La Mancha	932,60	2,11		
13	Hiszpania	Castilla — León	915,23	2,07		
14	Finlandia	MMM	874,40	1,98		
15	Francja	Cnasea	797,76	1,80	x	x
16	Portugalia	INGA	744,13	1,68	x	x
17	Niemcy	Niedersachsen	652,57	1,48	x	x
18	Francja	Onilait	631,07	1,43		
19	Hiszpania	Extremadura	607,96	1,38		
20	Hiszpania	FEGA	473,35	1,07		
21	Niemcy	Baden-Württemberg	446,75	1,01	x	x
22	Niemcy	Mecklenburg-Vorpommern	309,15	0,70		
23	Francja	Omiffhor	263,92	0,60	x	x
24	Niemcy	Sachsen-Anhalt	254,70	0,58		
25	Niemcy	Bayern, Umwelt	22,32	0,05	x	x
<b>Suma częściowa (2)</b>			<b>33 256,52</b>	<b>75,22</b>		
26	Szwecja	SJV	864,38	1,96		x
27	Niemcy	Hamburg-Jonas	586,24	1,33		
28	Zjed. Królestwo	SERAD	569,01	1,29	x	x
29	Belgia	BIRB	559,35	1,27		x
30	Hiszpania	Aragón	527,45	1,19		
31	Niderlandy	PZ	518,11	1,17		
32	Niemcy	BLE	432,82	0,98		
33	Holandia	LASER	402,24	0,91		x
34	Francja	FIRS	375,11	0,85		x
35	Hiszpania	Cataluña	371,92	0,84	x	
36	Niemcy	Nordrhein-Westfalen Westfalen-Lippe	352,50	0,80	x	
37	Niemcy	Schleswig-Holstein	335,72	0,76		
38	Niemcy	Brandenburg	312,32	0,71		
39	Włochy	SAISA (ex DCCC)	300,30	0,68		
40	Niderlandy	HPA	290,18	0,66		x
41	Zjed. Królestwo	DARD	283,85	0,64		x
42	Francja	ONIVINS	283,75	0,64		x
43	Niemcy	Thüringen	272,08	0,62		
44	Zjed. Królestwo	NAWAD	246,02	0,56	x	x
45	Belgia	Région Wallonne	237,53	0,54	x	
46	Niemcy	Hessen	228,83	0,52		
47	Belgia	Vlaamse Gemeenschap ALP	204,06	0,46		x
48	Niemcy	Sachsen	199,81	0,45		
49	Niemcy	Rheinland-Pfalz	187,08	0,42		
50	Hiszpania	Canarias	161,30	0,36		
51	Hiszpania	Valencia	150,68	0,34		
52	Francja	ODEADOM	142,56	0,32	x	
53	Hiszpania	Navarra	137,29	0,31		x
54	Hiszpania	Galicia	133,71	0,30		
55	Niemcy	Nordrhein-Westfalen Rheinland	124,31	0,28		
56	Włochy	ENR	109,38	0,25		
57	Portugalia	IFADAP	104,75	0,24	x	
58	Hiszpania	Murcia	90,06	0,20		
59	Włochy	AGREA	68,07	0,15		
60	Hiszpania	Asturias	63,73	0,14		
61	Hiszpania	País Vasco	59,50	0,13		
62	Niderlandy	DLG	58,73	0,13		
63	Irlandia	DCMNR	52,76	0,12		
64	Hiszpania	Madrid	52,46	0,12		
65	Włochy	Region Lombardie	50,71	0,11		
66	Austria	ZA Salzburg	49,48	0,11		
67	Niderlandy	Portugalia	47,15	0,11		
68	Włochy	ARTEA (Toscana)	45,23	0,10		
69	Luksemburg	Ministère de l'Agriculture	44,21	0,10	x	x
70	Hiszpania	La Rioja	41,33	0,09		
71	Włochy	AVEPA (Veneto)	40,13	0,09		
72	Hiszpania	Cantabria	35,31	0,08		
73	Niderlandy	PVVE	34,04	0,08		
74	Hiszpania	Baleares	24,62	0,06		
75	Francja	ACCT/SDE	21,15	0,05	x	x
76	Niemcy	Saarland	19,82	0,04	x	
77	Zjed. Królestwo	FC	15,87	0,04		x
78	Belgia	Vlaamse Gemeenschap ALP	7,92	0,02		x
79	Francja	OFIMER	7,82	0,02		
80	Niemcy	Hamburg	7,28	0,02	x	x
81	Niemcy	Nordrhein-Westfalen Rheinland	4,57	0,01		
82	Zjed. Królestwo	CCW	4,53	0,01		x
83	Niemcy	Bremen	2,34	0,01		
84	Niemcy	Berlin	1,36	0,00	x	x
85	Hiszpania	FROM	0,90	0,00		
<b>Suma częściowa</b>			<b>10 955,73</b>	<b>24,78</b>		
<b>Razem</b>			<b>44 212,25</b>	<b>100,00</b>	<b>11 266,58</b>	<b>19 042,73</b>

(1) Rozliczenia wyłączone z decyzji finansowej podjętej 29 kwietnia 2004 r.

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

NB: Kurs wymiany dla Państw Członkowskich spoza strefy Euro: Dania: 7,428, Szwecja: 9,1458, Zjednoczone Królestwo 0,6842.

Źródło: Zbiornice sprawozdanie Komisji ze sprawdzenia zgodności finansowej rozliczeń EFOGR — Sekcja Gwarancji za rok 2003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) naruszenia kryteriów (niemających bezpośrednich konsekwencji finansowych) przyznawania akredytacji agencjom płatniczym<sup>(16)</sup> i inne niedociągnięcia w systemie kontroli — OPEKEPE (Grecja), Vlaamse Gemeenschap (Belgia), SDE (Francja), minister rolnictwa (Luksemburg);
- d) niektóre organy zatwierdzające nie były zdolne do wydania opinii odnośnie kompletności oświadczeń dłużnika (SERAD, Niedersachsen, IFADAP i OPEKEPE).

**Analiza pracy organów zatwierdzających**

4.55. Komisja pragnie zapewnić, że organy zatwierdzające prowadzą prawidłową kontrolę wydatków zarządzanych przez agencje płatnicze i dlatego wydaje wytyczne (w tym dotyczące odpowiedniego wyboru prób kontrolnych operacji w celu stwierdzenia, czy są one obciążone istotnymi błędami<sup>(17)</sup>), a także dokonuje przeglądu sprawozdań organów zatwierdzających, aby upewnić się, że wytyczne zostały zastosowane.

*Kontrola wydatków*

4.56. Organy zatwierdzające dokonały przeglądu procedur wdrożonych przez agencje płatnicze na potrzeby administrowania wydatkami w ramach WPR, a w przypadku 69 agencji płatniczych odpowiedzialnych łącznie za wydatki na kwotę 40 mld euro, zbadały także statystyczną próbę dokumentów związanych z płatnościami. Zbadano w ten sposób około 24 000 transakcji.

4.57. Oprócz zastrzeżeń wymienionych w pkt 4.54 Komisja stwierdziła, co następuje:

- a) istotny poziom błędów wystąpił także w wydatkach trzech innych agencji płatniczych (Madryd, Cantabria i Mecklenburg-Vorpommern);
- b) francuski organ zatwierdzający nie zastosował wymaganego podejścia przy doborze próby kontrolnej;
- c) organ zatwierdzający w Zjednoczonym Królestwie nie zbadał dostatecznie dużej próby transakcji;
- d) sprawozdania dotyczące agencji HPA i LASER (Niderlandy) nie zawierały wymaganych informacji odnośnie wyboru próby i sposobu traktowania błędów.

<sup>(16)</sup> Na przykład delegowanie funkcji zatwierdzających i/lub służby technicznej; brak właściwej służby kontroli wewnętrznej.

<sup>(17)</sup> Próg istotności w tym przypadku ustanowiony jest na poziomie 1 % wartości populacji, z której dokonuje się doboru próby.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.58. Trybunał ze swej strony stwierdził, że:

- a) w sprawozdaniu dotyczącym Luksemburga występowały te same niedociągnięcia, co w sprawozdaniach dotyczących agencji HPA i LASER;
- b) dziewięć sprawozdań dotyczących hiszpańskich agencji płatniczych zawierało nieodpowiednie informacje, jednak Komisja zdołała uzyskać dodatkowe dane, co pozwoliło jej dokonać sprawdzenia rozliczeń. Przeglądu pracy dwóch zainteresowanych organów zatwierdzających Trybunał dokonał na miejscu. Jeden z nich przeprowadził kompleksową kontrolę rozliczeń i był w stanie przedstawić kompletną dokumentację odnośnie zrealizowanych czynności (Castilla-La Mancha). Natomiast w przypadku drugiego organu (Andalucía, największy organ tego rodzaju w Hiszpanii) sytuacja była niezadowolająca — organ zatwierdzający zamówił kontrolę dopiero w listopadzie 2003 r., co spowodowało, że kontrolerowi pozostało bardzo niewiele czasu na przeprowadzenie kontroli. W toku realizowanych czynności kontrolnych zgromadzono niewiele materiałów dowodowych, także nadzór nie był dostateczny. Badanie zgodności zostało przeprowadzone zbyt późno i niestarannie.

## Dłużnicy

4.59. Punkty 4.113-4.120 zawierają krótkie omówienie sprawozdania specjalnego Trybunału odnośnie do nieprawidłowych płatności i zadłużenia w ramach WPR.

4.60. Łączna wartość zadłużenia na dzień 15 października 2003 r. wynosiła 2,3 mld euro (podobnie jak w roku poprzednim). Cztery organy zatwierdzające zgłosiły zastrzeżenia odnośnie sprawozdań dłużników (patrz: pkt 4.56), a wiele innych odnotowało poważne niedociągnięcia w zarządzaniu, rejestrowaniu i odzyskiwaniu wierzytelności (w 17 agencjach płatniczych).

4.61. Sprawozdania dotyczące szeregu agencji płatniczych odnotowują, że czynności przeprowadzone przez organy zatwierdzające nie wystarczają, by zapewnić, że wszystkie wierzytelności zostaną rzetelnie zarejestrowane. W dodatku, wytyczne Komisji<sup>(18)</sup> w zakresie wyceny wierzytelności przewidują, że organy zatwierdzające powinny wydać opinię na temat wartości wierzytelności agencji płatniczych — cztery z nich nie dopełniły tego obowiązku.

4.58.

(a) *The accounts for Luxembourg have been disjoined — due to lack of reporting on the measures taken in response to previous year's recommendations. The issues mentioned by the Court will also be taken into consideration before the final clearance decision for this Member State.*

(b) *Regarding the late appointment of the auditor by the certifying body in Andalucía, the Commission agrees that such decisions should be made in good time. It will insist (as has already been done in the past for other paying agencies) on the importance of early appointment of audit firms.*

*As far as the limited level of compliance testing is concerned, the Commission makes its clearance proposal taking into consideration the whole work performed by the certifying body.*

*Finally, with regard to the questions of the limited audit evidence and supervision, the Commission will insist on the need to ensure that both aspects receive sufficient attention by certifying bodies (in particular when audit firms are appointed to perform all or part of the audit work).*

**4.60 and 4.61.** *The Commission shares the view of the Court as regards the importance of this issue. It is aware of the difficulties of debt management in a number of paying agencies and also of the improvements introduced. This question has received particular attention since 1999 and will continue to be the subject of further review and action. Nevertheless, having taken all the available information into consideration, the Commission was able to propose clearance of the paying agencies' accounts, despite the existence of some difficulties. The Commission has always taken note of problems identified and will further insist on the necessity of clear opinions from certifying bodies on this subject.*

*The Commission continues to closely supervise this issue, and four visits to Member States have been organised for the second half of 2004.*

<sup>(18)</sup> AGRI/24487/2000.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Decyzja Komisji**

4.62. Komisja przeanalizowała i oceniła rozliczenia, świadectwa i sprawozdania dotyczące wszystkich agencji płatniczych, z wyjątkiem dokumentacji odnośnie do sześciu agencji płatniczych, która została dostarczona z opóźnieniem lub była niekompletna <sup>(19)</sup>. Komisja przeprowadziła serię badań danych dotyczących indywidualnych płatności w celu wykrycia ewentualnych podwójnych płatności <sup>(20)</sup>.

4.63. Komisja wydała decyzję o zgodności finansowej rozliczeń 29 kwietnia 2004 r. <sup>(21)</sup>, zachowując termin ustanowiony w rozporządzeniu.

4.64. Komisja zatwierdziła rozliczenia 56 agencji płatniczych na łączną sumę 25,2 mld euro (57 % ogólnej zadeklarowanej kwoty). W przypadkach, w których w rozliczeniach agencji płatniczych występowały wymierne błędy, Komisja zaznaczyła, że dokona odpowiednich korekt finansowych.

4.65. Komisja wstrzymała decyzję o rozliczeniu w przypadku 29 agencji płatniczych, na łączną kwotę 19 mld euro (43 % ogólnej zadeklarowanej kwoty). Przestanki wstrzymania przez Komisję decyzji w sprawie rozliczeń dotyczące więcej niż jednej agencji płatniczej były następujące:

- a) nieprzestrzeganie przez organy zatwierdzające wytycznych odnośnie metody doboru prób kontrolnych (wykorzystanie zbyt niskiego stopnia zaufania/zbyt mała próba) — 15 rozliczeń; lub
- b) brak przedstawienia przez organy zatwierdzające dostatecznych informacji na temat metod wykorzystanych przy doborze próby kontrolnej — 2 rozliczenia <sup>(22)</sup>.

4.66. Wstrzymywanie zatwierdzenia sprawozdań organów zatwierdzających, jest normalną procedurą Komisji w przypadku wątpliwości co do poprawności ich pracy. W decyzjach o rozliczeniu dotyczących 2001 r. i 2002 r. pominięto rozliczenia odpowiednio czterech i siedemnastu agencji płatniczych.

4.67. Jednak jeszcze nigdy nie zdarzyło się, by Komisja wstrzymała decyzję odnośnie tak wielu agencji płatniczych, odpowiedzialnych za tak znaczącą część wydatków.

<sup>(19)</sup> Szwecja; NAWAD (Zjednoczone Królestwo); Berlin; Hamburg, Niedersachsen, Bayern StMiLF.

<sup>(20)</sup> Wyniki tych badań nie zostały udostępnione Trybunałowi. Komisja wezwała organy zatwierdzające, by w ramach prac prowadzonych w 2004 r. zwróciły szczególną uwagę na ryzyko wystąpienia podwójnych płatności.

<sup>(21)</sup> Decyzja Komisji 2004/451/WE z 29 kwietnia 2004 r. (Dz. U. L 155, 30.4.2004 r., s.123).

<sup>(22)</sup> Trybunał przedstawił tę kwestię w sprawozdaniu specjalnym nr 22/2000 na temat oceny zreformowanej procedury sprawdzania zgodności rozliczeń.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.68. Trudno jest ocenić, kiedy Komisja będzie w stanie zatwierdzić rozliczenia agencji płatniczych pominięte w decyzji z 29 kwietnia 2004 r. Doświadczenie uczy, że opóźnienie może być znaczne — rozliczenia byłej greckiej agencji płatniczej z 2000 r. zostały zatwierdzone dopiero w 2003 r., kiedy agencja ta przestała już istnieć. Ani jedno rozliczenie pominięte w decyzjach finansowych z 2001 r. i 2002 r. nie zostało zatwierdzone do kwietnia 2004 r. Rozliczenia 10 agencji płatniczych <sup>(23)</sup> nie zostały rozliczone w dwóch z ostatnich trzech lat.

**4.68.** *By the end of this year the Commission expects to clear the accounts for the four paying agencies disjoined for 2001, plus more than half of the paying agencies disjoined for 2002 (for which all necessary information has been provided).*

4.69. Wstrzymanie wydania decyzji o zgodności finansowej rozliczeń nie ma żadnych konsekwencji finansowych dla zainteresowanych Państw Członkowskich, nie wpływa także niekorzystnie na przyszłe decyzje odnośnie kwalifikowania wydatków do finansowania wspólnotowego. Niemniej jednak należy podkreślić fakt, że Komisja nie zdołała w wyznaczonym terminie rozstrzygnąć odnośnie do rozliczeń agencji płatniczych odpowiedzialnych za 43 % wydatków zadeklarowanych za rok 2003.

*Decyzje o zgodności podjęte w 2003 r.*

4.70. W 2003 r. Komisja wydała trzy decyzje o zgodności dotyczące wydatków zadeklarowanych za lata 1996–2002 <sup>(24)</sup>, odmawiając sfinansowania wydatków na kwotę 377 mln euro, z których Trybunał zbadał wydatki na kwotę 366 mln euro w celu stwierdzenia, czy poprawki były:

- a) odpowiednie i należycie uzasadnione;
- b) dokonane w odpowiednim terminie.

**Prawidłowość korekt**

4.71. Trybunał stwierdził, że procedury zastosowane przez Komisję odnośnie do 308 odrzuconych wydatków, były uzasadnione, a wartość kwot podlegających odrzuceniu odpowiadała wartościom wynikającym ze skali ryczałtowych korekt stosowanej normalnie przez Komisję <sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> Baden-Württemberg, Bayern Umwelt, OPEKEPE, SDE, OFIVAL, ONIC, ONIFLHOR, FIRS, ONIVINS i NAWAD.

<sup>(24)</sup> Decyzje Komisji nr 2003/102/WE z 14 lutego 2003 r. (Dz. U. L 42, 15.2.2003 r., s. 47), nr 2003/364/WE z 15 maja 2003 r. (Dz. U. L 124, 20.5.2003 r., s. 45) i nr 2003/536/WE z 22 lipca 2003 r. (Dz. U. L 184, 23.7.2003 r., s. 42).

<sup>(25)</sup> Wartość ryczałtowych korekt ustalana jest w następujący sposób: 2 % w przypadku gdy podstawowe mechanizmy kontrolne są odpowiednie, natomiast uzupełniające są częściowo lub całkowicie nieefektywne; 5 % w przypadku gdy podstawowe mechanizmy kontrolne są realizowane jednak ich liczba, częstotliwość lub rygor są niezgodne z poziomem określonym w rozporządzeniach i zachodzi poważne ryzyko strat w Funduszu; 10 % jeżeli jeden lub więcej podstawowych mechanizmów kontrolnych nie funkcjonuje, co uniemożliwia stwierdzenie, czy dane rozszczenia spełniają kryteria i są prawidłowe, tym samym powodując znaczne ryzyko strat w Funduszu.

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.72. Równocześnie Trybunał stwierdził, że Komisja powinna była w sposób bardziej rygorystyczny zastosować własne przepisy (i tym samym zwiększyć wartość odrzuconych wydatków o 65 mln euro) w następujących przypadkach:

- a) oliwa z oliwek we Włoszech — korekta na kwotę 13 mln euro. Komisja zastosowała korektę na poziomie 2 % w stosunku do wydatków poniesionych w 2000 r., a więc związanych głównie z rokiem gospodarczym 1998/99. Główną przyczyną korekty były poważne niedociągnięcia w zakresie badań przeprowadzonych w tłoczniach i brak konsekwencji w realizacji badań zgodności dotyczących ilości wyprodukowanej oliwy z oliwek oraz podejmowaniu działań na ich podstawie. W dodatku System Informacji Przestrzennej (SIP) nie został ukończony i nie funkcjonował w czasie, gdy wydatki były realizowane, a równocześnie nie przeprowadzono w roku gospodarczym 1998/1999 wymaganej, niezbędnej liczby kontroli alternatywnych <sup>(26)</sup>. Komisja zaklasyfikowała te badania do podstawowych mechanizmów kontrolnych, co oznacza, że zgodnie ze skalą ryczałtowych korekt Komisji, należało zastosować korektę na poziomie 5 %;
- b) oliwa z oliwek w Grecji — korekta na kwotę 45,1 mln euro. Od 1994 r. Komisja stosowała wobec Grecji korektę na poziomie 5 % ze względu na brak wdrożenia rejestru oliwy z oliwek i braki w skomputeryzowanej bazie danych. Państwa Członkowskie miały pięć lat od roku gospodarczego 1998/1999 na wdrożenie SIP, który miał zastąpić rejestr i bazę danych drzew oliwkowych. Komisja uznaje, że brak podejmowania działań na rzecz opracowania SIP stanowi niedociągnięcie samo w sobie, a odnotowane postępy nie rekompensują ich braku i dlatego utrzymała korektę na poziomie 5 %, którą zastosowano wobec wydatków poniesionych w 2000 r., związanych głównie z rokiem gospodarczym 1998/99. Ponieważ jednak przedmiotowe badania należą do podstawowych mechanizmów kontrolnych, zgodnie ze skalą ryczałtowych korekt Komisji, należało zastosować korektę na poziomie 10 %.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.72. *In assessing the financial corrections the Commission has to consider what alternative forms of check would reduce the risk to the EAGGF. Its decision must therefore be deemed to be in line with the rules and protocols.*

*The Commission considers that it has fully and correctly applied its guidelines on fixing the levels of financial corrections, and must stress also its legal obligation to accurately assess the real risk to the Fund. The Commission maintains that the rates of financial correction imposed in the concerned cases were justified.*

(a) *In the 1998/99 marketing year Italy introduced alternative forms of check that reduced the risk to the EAGGF. This led the Commission to propose a correction rate of 2 % despite the existence of failings in key controls. In particular Italy had an olive cultivation register and in 1998/99 made many on-the-spot checks in connection with creation of the olive cultivation GIS. These checks resulted in significant penalties on growers whose crop declarations showed discrepancies.*

(b) *Under the olive oil production aid scheme there are two key interdependent controls, on mills and on trees.*

*It is true that Greece had neither an olive cultivation register, operational computerised files or an olive cultivation GIS (compulsory from 1998/99), but she did make the alternative checks specified in the rules for cases where there was no GIS and imposed penalties when incorrect declarations were found. There were also checks on mills and on abnormally high yields.*

*These factors led the Commission to maintain a 5 % correction rate for the marketing years in question.*

<sup>(26)</sup> Artykuł 28 ust. 2 i 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2366/98 (Dz. U. L 293, 31.10.1998 r., s.50) przewidują, że kontrole alternatywne są wymagane do czasu ukończenia i uruchomienia SIP.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Zasada 24 miesięcy**

4.73. Możliwości Komisji w zakresie odmowy sfinansowania zadeklarowanych wydatków ograniczają się do wydatków zrealizowanych w okresie 24 miesięcy poprzedzających dzień, w którym Komisja poinformowała dane Państwo Członkowskie o wynikach swoich kontroli<sup>(27)</sup>. Dlatego niedociągnięcia wykryte podczas kontroli obejmującej okres trzech lat mogą spowodować wyłącznie korektę wydatków zadeklarowanych za dwa lata. Przedstawiony przez Komisję projekt przedłużenia tego okresu do 36 miesięcy, poparty przez Trybunał, został odrzucony przez Radę<sup>(28)</sup>.

**Terminy dokonywania korekt**

4.74. Średnia długość procedury sprawdzania zgodności rozliczeń w przypadku korekt przyjętych w ramach trzech decyzji wydanych w 2003 r. od czasu wizytacji w danych Państwach Członkowskich do uwzględnienia korekty w decyzji wyniosła ponad dwa i pół roku (900 dni), co oznacza skrócenie średniej długości procedury w porównaniu z trzema latami (1 100 dni) w roku 2002 r. Jednakże średnia długość okresu, jaki mija od momentu wizytacji do końcowego listu, w którym Komisja informuje o korektach, w dalszym ciągu znacząco przekracza standardowe terminy przyjęte przez służby Komisji.

*4.74. The Commission acknowledges that in some cases delays in the progress of accounts clearance persist. But, as the Court finds from year to year, major efforts have been made to reduce the average duration of the procedure. These will be continued.*

**Decyzje o zgodności rozliczeń w latach poprzednich**

4.75. Procedura sprawdzania zgodności rozliczeń rozkłada się na lata (patrz: pkt 4.52–4.70). **Tabela 4.6** przedstawia rezultaty decyzji Komisji o zgodności rozliczeń od 1991 r. włącznie. Nie zakończono procedury zgodności rozliczeń dotyczących ani jednego roku po 1997 r. Ogólna kwota korekt ustalona przez Komisję w przypadku zbadanych linii budżetowych i Państw Członkowskich odpowiada wydatkom, jakie głównie ze względu na niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontrolowania wydatków w Państwach Członkowskich nie powinny obciążać budżetu wspólnotowego.

*4.75. In June 2004 only nine procedures remain open (three predating 1 January 2000) out of a total of 482 initiated between 1997 and the end of 2000.*

*The Commission has applied itself to reducing the backlog and the oldest cases still open were given particular attention when the 2004 work programme for auditing agricultural expenditure was drawn up.*

4.76. **Wykresy 4.6 i 4.7** przedstawiają, w jaki sposób korekty przewidziane w decyzjach podjętych przez Komisję w okresie 1999–2003 r.<sup>(29)</sup>, rozkładały się na poszczególne Państwa Członkowskie i sektory rynku. Wspomniane decyzje odnosiły się do pozycji wydatków z budżetu wspólnotowego w latach 1996–2002.

<sup>(27)</sup> Artykuł 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1663/95 z 7 lipca 1995 (Dz. U. L 158, 8.7.1995 r., s.6).

<sup>(28)</sup> Projekt rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/1999 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, COM/2002/0293 final.

<sup>(29)</sup> W 1999 r. Komisja po raz pierwszy wydała decyzję o zgodności według zmienionej procedury zgodności rozliczeń, wprowadzonej w 1996 r.

Tabela 4.6 — Korekty w decyzjach o zgodności rozliczeń odnośnie lat budżetowych 1991–2003

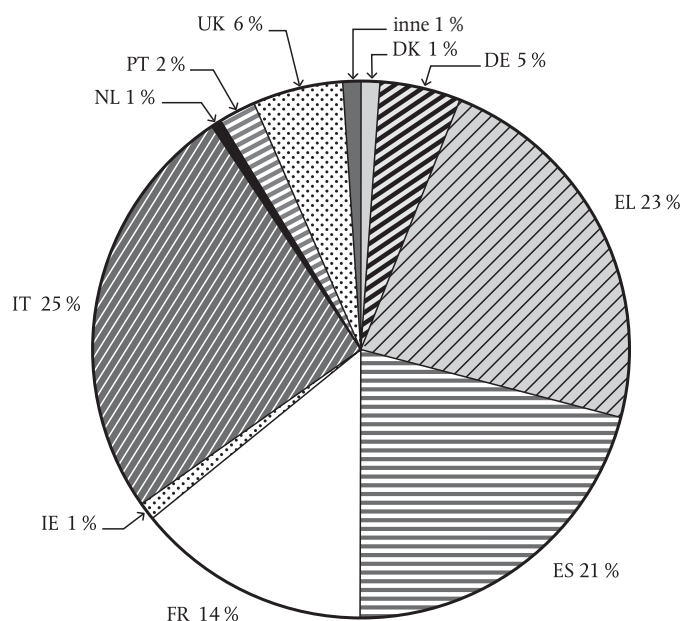
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Zadeklarowane wydatki</b>	<b>31 255,9</b>	<b>30 480,2</b>	<b>34 008,0</b>	<b>33 592,8</b>	<b>35 654,4</b>	<b>39 062,5</b>	<b>40 884,3</b>	<b>38 857,4</b>	<b>40 726,2</b>	<b>40 410,6</b>	<b>41 593,8</b>	<b>42 710,8</b>	<b>43 988,4</b>
Wartość korekt ogółem	- 1 504,1	- 788,2	- 737,0	- 307,8	- 572,9	- 790,1	- 481,4	- 328,3	- 248,4	- 305,0	- 132,7	- 0,2	0,0
w tym:													
a) opłaty wyrównawcze od mleka	- 979,2	- 419,7	- 248	0,0	- 15,1	- 215	- 110,2	0	0	0	0	0	0
b) korekty	- 524,9	- 368,5	- 489,0	- 307,8	- 557,8	- 575,1	- 371,2	- 328,3	- 248,4	- 305,0	- 132,7	- 0,2	0,0
Procentowy stosunek korekt do zadeklarowanych wydatków	1,7 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	1,6 %	1,5 %	0,9 %	0,8 %	0,6 %	0,8 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %

NB: Rozliczenie nie zostało jeszcze ukończony w stosunku do żadnego roku po 1997 r.

Source: Decyzje Komisji dotyczące „zgodności” po wprowadzeniu poprawek w celu uwzględnienia korekt anulowanych w rezultacie orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

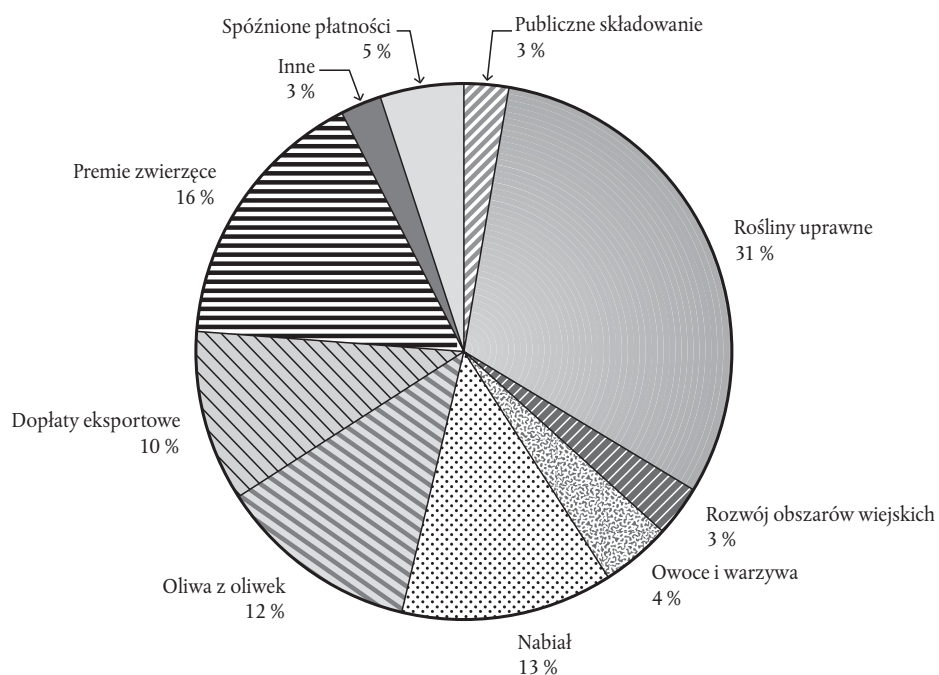


Wykres 4.6 — Korekty w decyzjach o zgodności w latach 1999–2003 z podziałem na Państwa Członkowskie



Źródło: Decyzje o „zgodności” podjęte przez Komisję w latach 1999–2003.

Wykres 4.7 — Korekty w decyzjach o zgodności (1999–2004) z podziałem na rynki



Źródło: Decyzje o zgodności podjęte przez Komisję w latach 1999–2003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Wnioski Trybunału

**Decyzja o zgodności finansowej rozliczeń**

4.77. Z zastrzeżeniem problemów opisanych w pkt 4.54–4.57 powyżej, zatwierdzanie rozliczeń agencji płatniczych odbywało się w zadowalający sposób.

4.78. Niemniej jednak wskazane jest, by:

- a) Komisja przeprowadzała okresową ocenę pracy wykonanej przez organy zatwierdzające na miejscu (patrz: pkt 4.58);
- b) organy zatwierdzające w szerszym stopniu stosowały się do wytycznych Komisji odnośnie traktowania długów WPR (patrz: pkt 4.59–4.61).

4.79. Obawy wywołuje fakt, że nie wydano decyzji o zgodności finansowej rozliczeń odnośnie do 43 % wydatków zadeklarowanych za rok 2003 r. ani rozliczeń 21 agencji płatniczych za rok 2001 lub 2002 (patrz: pkt 4.65 i 4.68).

**4.78.**

- (a) Specific on the spot reviews of the certifying bodies' activity will be considered, after examining all the priorities for the auditors of the Commission.
- (b) The Commission will insist on the importance of proper reporting on debtors and increase the attention paid to this subject for the next accounts clearance decision.

**4.79.** It should be emphasised that the disjunction of accounts does not cause any financial consequences for the Member States concerned, nor does it prejudice any exclusion of expenditure of Community financing.

The postponement of the clearance allows the Member States to provide additional information and in some cases to perform certain tasks requested by the guidelines which were not finalised by the regulatory deadline of 30 April. Once these matters are addressed by the Member States the Commission should be in a position to clear the disjoined accounts.

The Commission continues to make efforts to clear the backlog of cases from the 2001 and 2002 exercises. It expects to clear the accounts for the four paying agencies disjoined for 2001, plus more than half of the paying agencies disjoined for 2002.

**Decyzja o zgodności**

4.80. Większość korekt wprowadzonych w 2003 r. została obliczona na podstawie normalnej skali ryczałtowych korekt Komisji (patrz: pkt 4.71). W dwóch przypadkach możliwe było zastosowanie wyższego poziomu korekty (patrz: 4.72).

**4.80.** The Commission maintains that the rates of financial correction imposed in the following cases were justified.

## DZIAŁANIA WYNIKAJĄCE Z WCZEŚNIEJSZYCH UWAG

*Dopłaty eksportowe — miejsce przeznaczenia i wprowadzenie do obrotu*

4.81. Dopłaty eksportowe to dopłaty do wywozu produktów rolniczych mające zrekomensować eksporterom różnicę pomiędzy cenami w UE i przeważnie niższymi cenami obowiązującymi na rynku światowym. Poziom refundacji przyznawanej na ten sam produkt może się różnić w zależności od miejsca przeznaczenia.

**4.81.** The significance of export refunds as a policy instrument has steadily decreased due to the successive reforms of the Common Agricultural Policy designed to make Community produce more competitive by bringing EU prices closer to world market prices. 10 years ago expenditure on export refunds exceeded 10 billion euro; in 2003 it was down to 3,7 billion euro. This trend is expected to continue with the latest CAP reforms of 2003 and 2004.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.82. W sprawozdaniu specjalnym nr 7/2001<sup>(30)</sup> Trybunał uznał, że lepiej byłoby stosować jednolity poziom dopłaty niezależnie od miejsca przeznaczenia, a ponieważ niezwłoczne wprowadzenie takiego rozwiązania nie byłoby możliwe, zaproponował w celu uproszczenia i poprawy kontroli finansowej takich operacji następujące rozwiązania:

- a) przedstawienie dowodu na dotarcie produktu na miejsce przeznaczenia powinno być wymagane wyłącznie w przypadku zaistnienia wątpliwości lub miejsc przeznaczenia związanych z dużym ryzykiem, a nie zawsze tak jest obecnie;
- b) dokumenty przewozu i faktury handlowe powinny być przedstawiane agencjom płatniczym WPR w przypadku wszystkich wniosków na kwotę przekraczającą poziom *de minimis*<sup>(31)</sup>;
- c) należy zintensyfikować badania *a posteriori* służące potwierdzeniu, że produkty zostały faktycznie wprowadzone na dany rynek (a nie wywiezione w inne miejsce); w przypadku operacji wybranych do badań *a posteriori* należałoby sprawdzać bazy danych dotyczące przesyłki i przemieszczania ładunków<sup>(32)</sup>.

4.83. Trybunał przedstawił także szereg szczegółowych zaleceń dotyczących udoskonalenia przepisów w zakresie kontroli finansowej, które należałoby wprowadzić, gdyby utrzymany został obowiązek systematycznego przedstawiania dowodu dotarcia na miejsce.

4.84. Rada i Parlament poparły zmiany zalecane przez Trybunał<sup>(33)</sup>. Zwłaszcza Parlament wezwał Komisję do podjęcia zdecydowanych działań na rzecz uproszczenia ustawodawstwa i procedur w kierunku większej przejrzystości, zanim system dopłat eksportowych ulegnie stopniowej likwidacji.

4.85. Komisja nie podjęła działań na rzecz uproszczenia systemów zalecanych w pkt 4.82.

**4.82 and 4.85.** *The Commission has reacted appropriately to remedy the weaknesses identified in the special report. An action plan was defined and has been implemented. The Commission believes that with the measures taken, the management of the risks involved has significantly improved.*

- (a) *Relaxing the requirements for proof of arrival could generate a potential risk for the Community budget through a loss of control over exports to countries for which an export refund is not fixed. It would also expose the Commission to fundamental criticism of the way the EU monitors and controls its subsidised trade with third countries, particularly taking into consideration its international undertakings to refrain from granting export refunds for specific markets.*
- (b) *The Commission considers that generally speaking customs import declarations issued by official state authorities give greater assurance that goods have been imported in the third country for which the refund is paid than transport documents and commercial invoices issued by private operators. However, the Commission has decided to double the de minimis limit by which payment claims involving small amounts of refunds can be exempted from production of proof of import, but to maintain this requirement for differentiated export refunds above this limit.*
- (c) *Given the decision to continue to require proof of import for differentiated export refunds, there is no need for a posteriori checks that products had been placed on the market intended to be intensified. Nevertheless, the Commission has encouraged Member State authorities to use the data held by transport companies as an additional element of check on the arrival of goods at their destination.*

**4.85.** *See reply to paragraph 4.82.*

<sup>(30)</sup> Dz. U. C 314, 8.11.2001 r.

<sup>(31)</sup> Artykuł 17 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/1999.

<sup>(32)</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4045/89.

<sup>(33)</sup> 2 410. sesja Rady Unii Europejskiej 18 lutego 2002 r. oraz decyzja Parlamentu Europejskiego z 10 kwietnia 2002 r. dotycząca udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok obrachunkowy 2000 (Komisja) (Dz. U. L 158, 17.6.2002 r.).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.86. Z drugiej jednak strony Komisja pozytywnie zareagowała na wiele bardziej szczegółowych zaleceń Trybunału:

- a) wzmocnione zostały procedury zatwierdzania spółek nadzorczych;
- b) wprowadzono możliwość karania spółek nadzorczych, które wydają fałszywe zaświadczenia;
- c) ustanowiono przepisy regulujące wydawanie zaświadczeń o wyładunku przez ambasady Państw Członkowskich;
- d) podwojono poziom *de minimis* obowiązujący w zakresie badania dostaw, na które przyznano dopłaty eksportowe;
- e) podjęto działania na rzecz zapobieżenia efektowi „karuzeli” w obrocie przetworami mlecznymi pomiędzy UE a krajami bałtyckimi, znosząc refundacje do przetworów mlecznych wywożonych do tych państw;
- f) w 2001 r. wdrożono procedurę<sup>(34)</sup> umożliwiającą elektroniczną wymianę z władzami celnymi Federacji Rosyjskiej informacji na temat sfałszowanych deklaracji przywozowych (choć nie jest ona wykorzystywana przez wszystkie Państwa Członkowskich);
- g) wprowadzono pewne udoskonalenia w zakresie wywozu bydła: wyższy poziom dopłat dla bydła hodowlanego czystej krwi przysługuje obecnie wyłącznie na zwierzęta w wieku do 30 miesięcy<sup>(35)</sup> <sup>(36)</sup>;
- h) jednostka Komisji odpowiedzialna za sprawdzenie zgodności rozliczeń zbadała system w zakresie przedstawiania dowodów dotarcia na miejsce przeznaczenia obowiązujący w roku 2001 i 2002 i w rezultacie rozpoczęła działania mające na celu zastosowanie korekt finansowych wobec określonych Państw Członkowskich.

4.87. Jednakże, w przypadku innych szczegółowych kwestii podniesionych przez Trybunał, Komisja:

- a) nie przejęła odpowiedzialności za zatwierdzanie spółek nadzorczych;

**4.87.** *Having examined the recommendations of the Court the Commission decided not to follow the recommendation suggested by the Court in point a) whereas actions have been taken in relation to points b) and c).*

- (a) *Within the framework of shared management the responsibility for approval of supervisory companies lies within the Member States and the Commission has no intention to take it over. Member States are closer to events on the ground and are in a better position for managing the conditions for the approval and control of supervisory companies.*

<sup>(34)</sup> Rozporządzenia Komisji (WE) nr 2548/2000 z 24 listopada 2000 r. zmienione przez rozporządzenie Komisji (WE) nr 44/2003 z 10 stycznia 2003 r.

<sup>(35)</sup> Jednak dopłaty są nadal obliczane w stosunku do wagi (co jest logiczne w przypadku zwierząt przeznaczonych do uboju), a nie w stosunku do pogłowia (co jest właściwe w przypadku zwierząt przeznaczonych do reprodukcji).

<sup>(36)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 118/2003: preambuła, pkt 4: „...W przypadku żywych zwierząt reprodukcyjnych, przyznawanie refundacji wywozowych na bydło hodowlane czystej krwi należy ograniczyć do jałówek i krów w wieku do 30 miesięcy w celu zapobieżenia nadużyciom.”;

*However, following the Court recommendation, procedures for approval of supervisory companies have been reinforced (see Commission Regulation (EC) No 1253/2002 OJ L 183, 12.7.2002, p. 12)).*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) nie przedstawiła Państwom Członkowskim wzorów uznawanych dowodów dotarcia na miejsce przeznaczenia (dokumentów i pieczęci celnych używanych w różnych państwach trzecich);
- c) mogła w sposób bardziej efektywny wykorzystać zewnętrzne firmy audytorskie do zbadania systemu zróżnicowanych dopłat eksportowych.

- (b) *The verification of the validity of proofs which are furnished by exporters in the payment application for differentiated refunds is the responsibility of Member States' paying agencies. However, the Commission launched a tendering procedure, but this proved to be unsuccessful and had to be relaunched. Bearing in mind the time needed for the tender's procedure and completion of the study, the results will not be available until the end of 2005. Meanwhile, in order to ensure a better coordination between paying agencies, Member States have been asked to exchange copies of the customs import documents, customs stamps and customs codes (entry for home use, entry for warehousing, entry for inward processing, etc.) that are available in their paying agencies concerning various third countries included in the study.*
- (c) *The Commission contracted for the first time external audit firms for this task in 2001. With hindsight some aspects might have been perfectible and experience has already been, and will continue to be, taken into account in possible future engagements of external auditors.*

4.88. OLAF podjął działania w sprawie niektórych problemów zasygnalizowanych przez Trybunał, ale nie podjął lub nie ukończył działań odnośnie do szeregu innych przypadków związanych z nielegalnym wywozem do Iraku, niższymi od zadeklarowanych dostawami bydła do Libanu, wykorzystywaniem efektu „karuzeli” w obrocie przetworami mlecznymi z krajami bałtyckimi, dostarczeniem sera do Kanady zamiast do USA oraz dostarczaniem do Korei Północnej sera feta, którego termin przydatności do spożycia został poważnie przekroczony.

**4.88.** *The case 'diversion of cheese from USA to Canada' will be finalised shortly. Follow-up actions for all mentioned cases are still ongoing.*

4.89. Dlatego należy uznać, że zalecenia Trybunału (oraz wnioski Rady i Parlamentu) zostały uwzględnione tylko częściowo. Dopłaty eksportowe zależne od miejsca przeznaczenia mają w dalszym ciągu istotny udział (45 %) ogólnych wydatkach na te dopłaty (tj. 1 882 mln euro w 2003 r.).

**4.89.** *As the Court recognises in paragraph 4.87, the Commission has responded positively to many of the Court's more detailed observations and recommendations. For the recommendations not accepted, due explanation is given in the reply to paragraphs 4.83, 4.86 and 4.88.*

*The Commission has reacted where appropriate to remedy the weaknesses identified in the Court's special report. An action plan was defined and has been implemented. The Commission believes that with the measures taken, the management of the risks involved has significantly improved.*

#### System wsparcia w sektorze oliwy z oliwek

4.90. W lipcu 2000 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne <sup>(37)</sup> dotyczące wyników kontroli systemu wsparcia w sektorze oliwy z oliwek. Kontrola dotyczyła przede wszystkim zarządzania systemem przez Komisję oraz funkcjonowania mechanizmów kontrolnych w Państwach Członkowskich, co miało umożliwić ocenę ich udziału w realizacji najważniejszych celów systemu. 29 kwietnia 2004 r. Rada przyjęła rozporządzenie przewidujące reformę wspólnej organizacji rynku (WOR) oliwy z oliwek, która wejdzie w życie 1 listopada 2005 r. <sup>(38)</sup>.

<sup>(37)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 11/2000 w sprawie systemu wsparcia dotyczącego oliwy z oliwek (Dz. U. C 215, 27.7.2000 r.).

<sup>(38)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 865/2004 (Dz. U. L 161, 30.4.2004 r., s.97).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.91. W Sprawozdaniu specjalnym Trybunał stwierdził w szczególności, że:

- a) system zarządzania i kontroli stosowany przez Komisję nie był dostatecznie efektywny i wiarygodny;
- b) wyznaczone cele WOR nie były dostatecznie przejrzyste;
- c) Komisja nie powinna była pozwolić, by przy tworzeniu i wdrożeniu w Państwach Członkowskich Systemu Informacji Przejrzynnej w zakresie upraw oliwek (SIP) <sup>(39)</sup> powtórzyły się opóźnienia, jakie wystąpiły w przypadku poprzedniego rejestru upraw oliwek;
- d) w przypadku każdej reformy należy uwzględnić zasadę należytego zarządzania finansami, ustanowioną w rozporządzeniu finansowym, a cele WOR należy określić w taki sposób, by umożliwić badanie postępu w ich realizacji;
- e) wprowadzenie systemu płatności w stosunku do liczby drzew oliwkowych zamiast wyprodukowanych ilości oznaczałoby mniej problemów w zakresie kontroli, jednak dodatkowo zwiększyłoby potrzebę wdrożenia SIP w zakresie upraw oliwek.

4.92. Rada i Parlament <sup>(40)</sup> poparły zalecenie Trybunału odnośnie do potrzeby wprowadzenia odpowiedniego i wiarygodnego systemu zarządzania i kontroli poprzez sprawny SIP w zakresie upraw oliwek oraz włączenie danych o uprawach do systemu IACS. Ponieważ w ramach reformy w 1998 r. zniesiono pomoc na konsumpcję oraz z powodu niewielkiego znaczenia dopłat eksportowych, dalsze działania Trybunału koncentrują się na dotowaniu producentów z tytułu produkcji oliwy z oliwek.

4.93. Trybunał odnotowuje, że w okresie poprzedzającym reformę w 2004 r. Komisja podjęła już działania w wielu kwestiach, szczególnie związanych z nadprodukcją i konkurencyjnością w produkcji oliwy z oliwek. Chociaż Komisja każdego roku wzywała Państwa Członkowskie do przyspieszenia realizowanych procedur, w dalszym ciągu istnieje rozbieżność między liczbą kar zaleconych przez agencje kontrolne ds. oliwy z oliwek a liczbą kar faktycznie nałożonych przez Państwa Członkowskie.

**4.93.** *The Commission closely monitors the quality of the Member States' monitoring of the work of the inspection bodies. Any inadequacies found are taken into account in the accounts clearance procedures for the olive oil production aid.*

<sup>(39)</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1638/98 „SIP w zakresie upraw oliwek” tworzy się na podstawie danych pochodzących z rejestru upraw oliwek, a dane przedstawiane są w układzie geograficznym przy wykorzystaniu komputerowych zdjęć lotniczych.

<sup>(40)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 11/2000 w sprawie systemu wsparcia w sektorze oliwy z oliwek, wraz z odpowiedziami Komisji (CD5-0009/2001-2001/2001/COS).

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.94. Reforma z 2004 r., w ramach której wyznaczono bardziej przejrzyste kryteria i zastąpiono dopłaty do produkcji przez płatności obszarowe, doprowadziła do zniesienia szeregu środków, w których Trybunał ujawnił niedociągnięcia, dotyczące w szczególności mechanizmów kontrolnych w Państwach Członkowskich, obowiązku obliczania plonów oraz uniezależnienia dopłat od produkcji. Jednakże, wbrew wymogom rozporządzenia finansowego, Komisja nie przedstawiła celów reformy w sposób wymierny, co utrudnia ocenę postępu w ich realizacji.

4.95. Zgodnie z nowym rozporządzeniem Rady, pomoc będzie przyznawana w stosunku do powierzchni gruntów przeznaczonych pod uprawę drzew oliwkowych, z czego część (minimum 60 %) będzie przyznawana w systemie pojedynczej płatności. Ten element pomocy nie będzie zależał ani od ilości wyprodukowanej oliwy ani liczby drzew oliwkowych. Pozostałe 40 % będzie powiązane z ilością drzew oliwkowych. Jednakże do czasu pełnego wdrożenia SIP w zakresie upraw oliwek, zarządzanie i kontrola odnośnie 40 % pomocy powiązanej z ilością drzew oliwek będą w dalszym ciągu opierać się na niedostatecznie wiarygodnych danych statystycznych. Fakt, że informacje statystyczne będące w posiadaniu Komisji zawierają luki i nie są wiarygodne został potwierdzony także przez zewnętrzną kontrolę, zamówioną przez Komisję, której celem była ocena oddziaływania najważniejszych środków organizacji rynku w sektorze oliwy z oliwek <sup>(41)</sup>.

4.96. Wbrew zaleceniu Trybunału, Komisja wystąpiła do Rady <sup>(42)</sup> z propozycją przełożenia terminu dokończenia SIP w zakresie upraw oliwek o 2 lata, czyli do 31 października 2003 r. Fakt, że nie został on jeszcze ukończony, będzie miał negatywne skutki dla realizacji reformy.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.94. *The reform of the olive oil sector is part of the reform of the common agricultural policy started in 2003 and aims at achieving the same objectives, which were presented in the explanatory memorandum of the proposal for a long term policy perspective for sustainable agriculture (COM(2003) 23 final, 21 January 2003), namely:*

- *to enhance the competitiveness of the EU agriculture,*
- *to promote a more market oriented, sustainable agriculture,*
- *to provide a better balance of support and strengthen rural development.*

*The achievement of the objectives is assessed by the Commission as part of the ongoing management and monitoring of the implementation of the CMO. Council Regulation (EC) No 864/2004 foresees that the Commission shall, before 31 December 2009, provide the Council with a report on the situation among others of this sector, accompanied, if appropriate, by proposals for amendments.*

4.95. *The remaining funds (up to a maximum of 40 %) would be retained by Member States for the granting of aid confined to olive groves already registered in a GIS. Producer Member States have informed the Commission as regards completion at various stages of the GIS. According to legislation in force, the GIS shall be fully operational for the payment of the aid from the marketing year 2003/04 onwards (advance payment fixed in September 2004, final payment to be fixed in June 2005) — see also reply to 4.97.*

*The purpose of this aid is to contribute to the maintenance of olive groves of environmental or social value. It will be granted per hectare of olive grove, whether or not in production. For the granting of this aid variations in the number of trees registered on 1 January 2005 in the olive groves should not exceed 10 %.*

4.96. *The proposal to delay in the completion of the olive cultivation GIS was motivated by the limited progress achieved in 2001 by the Member States in the execution of the GIS and the aim of obtaining a reliable and trustworthy tool for the management of the sector. In cases where the GIS had not been completed, Member States were required to carry out reinforced on the spot controls (Regulation (CE) No 2366/98).*

*The proposal was accompanied by additional provisions stipulating that from November 1<sup>st</sup> 2003, olive trees and corresponding areas not attested by a GIS or olive oil produced therefrom are not eligible for aid to be paid to olive producers. According to the information provided by the producer Member States to the Commission, the GIS is largely operational to check the aid payments for the marketing year 2003/04, and its role in the practical implementation of the reform will be verified in due course in the framework of the clearance of accounts procedure.*

<sup>(41)</sup> Sprawozdanie dla Komisji zatytułowane „*Evaluation des impacts des principales mesures de l'OCM dans le secteur de l'huile d'olive*”. ADE s.a., Bruksela, grudzień 2002 r.

<sup>(42)</sup> Projekt Komisji dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie nr 126/66/EWG i (WE) nr 1638/98 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania systemu pomocy i strategii jakości w sektorze oliwy z oliwek (Dz. U. C 213 E, 31.7.2001 r., s.1).

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.97. W ramach procedury zgodności rozliczeń, Komisja wzięła pod uwagę brak przestrzegania przez Państwa Członkowskie przepisów dotyczących rejestru oliwy z oliwek i danych komputerowych. Jednakże w sprawozdaniu rocznym za rok 2002 <sup>(43)</sup> oraz w niniejszym sprawozdaniu Trybunał wezwał Komisję do większej konsekwencji w zakresie stosowania własnych instrukcji odnośnie korekty wydatków na pomoc w sektorze oliwy z oliwek (patrz: pkt 4.72 oraz sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt 4.61).

4.98. W świetle powyższych uwag Komisja powinna podjąć niezwłoczne działania odnośnie następujących nieuregulowanych kwestii:

- a) wyznaczyć właściwe i wymierne wskaźniki pozwalające na śledzenie postępów w realizacji celów reformy i tym samym spełnienie wymogów ustanowionych w rozporządzeniu finansowym odnośnie należytego zarządzania finansowego oraz poprawienie zarządzania WOR;
- b) wymagać od Państw Członkowskich wdrożenia sprawnego i wiarygodnego SIP w zakresie upraw oliwek, a w przeciwnym wypadku stosować właściwe korektyw finansowe, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

## NAJWAŻNIEJSZE UWAGI ZAWARTE W SPRAWOZDANIACH SPECJALNYCH

## Oszacowanie dochodów gospodarstw wiejskich przez Komisję

4.99. Według art. 33 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jednym z pięciu celów wspólnej polityki rolnej jest zapewnienie zadowalającego standardu życia środowisku rolniczemu, szczególnie poprzez zwiększenie indywidualnych zarobków osób zajmujących się rolnictwem. Ten cel okazuje się prawdziwą główną wytyczną wspólnej polityki rolnej.

4.100. Komisja dysponuje trzema systemami pomiaru dochodów gospodarstw rolnych: Sieć Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych (SDRGR), która mierzy dochody przedsiębiorstw rolnych na podstawie zharmonizowanej księgowości, ale jest niewystarczająca pod względem jakości i porównywalności wyników, Rachunkowość Gospodarcza dla Rolnictwa (RGR), która dostarcza danych różniących się jakością w zależności od Państwa Członkowskiego oraz Dochody Sektora Rolniczych Gospodarstw Domowych, (DSRGD) zawierającymi niejednorodne i przestarzałe statystyki.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.97.** *The Commission maintains that the rates of financial correction imposed in the concerned cases were justified. See the reply to point 4.72. and the 2002 Annual Report.*

**4.98.**

- (a) *The reform of the olive oil sector is part of the reform of the Common Agricultural Policy started in 2003 and therefore aims at achieving the same objectives. The Commission will monitor the achievement of these objectives.*
- (b) *As of November 1 2003, olive trees and corresponding areas not attested by a GIS or olive oil produced therefrom are not eligible for an aid to be paid to olive producers.*

*The Commission accepts the Court's recommendation and as in the past will continue to verify that checks are made correctly and uniformly.*

**4.100.** *Improving the quality and especially the comparability of the statistical data from the FADN is a major concern of the departments responsible for these statistics and has been the subject of constant attention on the part of the Commission, the FADN Committee and the Member States. The latter have introduced a basic methodology designed to improve quality and harmonise the results from the FADN. It is true that the regional diversity of agriculture, in both socio-economic and structural terms, has meant the adoption of rules specific to some Member States. However, the impact of the methodological differences referred to by the Court is reduced as much as possible by the efforts made regarding sampling and weighting.*

*The economic accounts for agriculture are continuously and closely monitored for accuracy and comparability by the Working Party 'Agricultural accounts and prices' and more specific controls such as the inventories. This is why the quality of the income statistics produced under the EAA has always been considered satisfactory. In addition, although the choice of sources of data is left to the Member States depending on the specific structure of their agricultural sector and their statistical system, this has little impact on the quality of the EAA data.*

<sup>(43)</sup> Sprawozdanie w sprawie działań finansowanych z budżetu.



## UWAGI TRYBUNAŁU

4.101. Wspólnota Europejska nigdy nie zdefiniowała pojęć „populacja rolnicza”, „zadawalający standard życia” czy „dochód” przedstawionych w art. 33 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W rezultacie do dnia dzisiejszego nie istnieją jasne pojęcia i kryteria, które można zastosować do statystyk mających mierzyć te wielkości.

4.102. Trybunał zdołał ustalić, że charakter potrzebnych informacji na temat sytuacji finansowej rolników zmieniał się z biegiem lat. Podczas gdy zgodnie z reformą Mac Sharry'ego z 1992 roku celem było po prostu zrekompensowanie strat dochodów za pomocą dopłat bezpośrednich, Komisja interesuje się teraz także pozarolniczymi źródłami dochodu i dystrybucją dochodów w sektorze rolnictwa. Informacje na temat ogólnego dochodu rolniczych gospodarstw domowych są potrzebne, by można było zbadać te kwestie.

4.103. Z pomocą eksperta Trybunał usiłował sprecyzować różne pojęcia przedstawione w art. 33 wspomnianego Traktatu. Wniosek z tego badania był taki, że w przypadkach gdy nie ma innych danych, ogólny rozporządzalny dochód dla wszystkich członków gospodarstwa domowego może zostać uznany za przybliżony wskaźnik standardu życia. Ponadto standard życia rolniczego gospodarstwa domowego nie może być już uważany za zadawalający, jeśli ogólny rozporządzalny dochód wszystkich członków gospodarstwa domowego jest niższy od pewnego progu w porównaniu z gospodarstwami domowymi innych przedsiębiorców.

4.104. Trybunał zbadał trzy systemy statystyki rolniczej Komisji z punktu widzenia ich „znaczenia” odnośnie do wymagań polityki rolnej. Celem wszystkich tych systemów jest mierzenie dochodów w sektorze rolnictwa. Jednakże SDRGR podaje tylko wysokość zysków tak zwanych gospodarstw profesjonalnych, nie uwzględniając ani dochodów pozarolniczych, ani dochodów innych członków gospodarstw domowych. W przypadku RGR głównym podawanym wynikiem jest nadwyżka pozostająca po pokryciu kosztów wszystkich produktów rolnych. Te dwa systemy nie podają zatem żadnych bezpośrednich informacji na temat standardu życia rolniczych gospodarstw domowych. Projekt DSRGD został stworzony w tym celu, ale nigdy nie dał wiarygodnych i porównywalnych wyników.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*It is in fact not the harmonisation of data sources but the harmonisation of definitions and principles of data extraction which guarantees the harmonisation of the EAA data among Member States and contributes to their quality. Finally, studies have shown that the multiplicity of data sources makes accuracy indicators very difficult to establish and complex to interpret for such statistics as national accounts and accounts for agriculture.*

*The statistics on incomes of agricultural households do not benefit from the same degree of quality, homogeneity and updating as the FADN and the EAA. A taskforce to develop and improve these statistics was set up in 2003 in collaboration with the FAO, the OECD and UN/EEC.*

**4.101 and 4.102.** *There are various different measures of income (inter alia, income by branch of activity and income of households at macroeconomic level, and income of holdings at microeconomic level). These have been extensively used and published by the Commission for the purposes of monitoring and analysing the levels of and changes in incomes in agriculture, as well as contributing to generating agricultural policy.*

**4.104.** *The statistical instruments represented by FADN and EAA have made it possible from their inception to monitor, evaluate and analyse changes in the income generated by agricultural activity, both across the agricultural sector as a whole and by farm specialisation. Moreover, since the most significant part of farm households' income comes from agricultural activity (and mainly commercial holdings), these statistics also make it possible to monitor and analyse changes in farm households' income in a relatively reliable way. In fact, this is in line with of Article 33 (a) and (b), which explicitly link the goal of ensuring a fair standard of living for the farming community to increases in income generated by agricultural activity.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.105. Podsumowując, systemy statystyczne Wspólnoty nie dostarczają obecnie wystarczającej ilości informacji na temat dochodów netto rolniczych gospodarstw domowych i nie pozwalają ocenić standardu życia populacji rolniczej. Komisja powinna zatem ponownie dokładnie określić potrzeby Wspólnoty w tej dziedzinie i odpowiednio przeorientować istniejące systemy statystyczne.

*Zarządzanie i nadzór Komisji w zakresie działań i wydatków w zwalczaniu pryszczycy<sup>(44)</sup>*

4.106. Konieczność osiągnięcia jednolitego rynku oraz promowania handlu zwierzętami hodowlanymi wymagały od Wspólnoty ustanowienia wspólnej polityki zapobiegania i zwalczania pryszczycy. Dlatego od 1992 r. Wspólnota rozszerzyła na wszystkie państwa członkowskie zakaz szczepienia zapobiegawczego inwentarza przeciwko tej chorobie, zamiast tego wprowadzając złożony system działań prewencyjnych i zwalczających chorobę, zmierzających do ograniczenia ryzyka zarażenia wirusem, jak i jego rozprzestrzeniania się na terenie Wspólnoty. W przypadku epidemii zarażone zwierzęta powinny zostać ubite, ich tusze zniszczone, a teren i wyposażenie zdezynfekowane. Wszystkie wydatki poniesione przez państwa członkowskie podlegają częściowym zwrotom z Kryzysowego Funduszu Weterynaryjnego, stworzonego specjalnie w EFOGR — Sekcja Gwarancji.

4.107. W następstwie kryzysu z 2001 r. Państwa Członkowskie wniosowały o zwrot kosztów w wysokości 1 616 mln euro z Kryzysowego Funduszu Weterynaryjnego. Koszty te, podobnie jak rozmiar epidemii, były przyczyną kontroli Trybunału, która miała trzy następujące cele: potwierdzić, że procedura analizy użyta przez Komisję jako podstawa strategii zwalczania choroby była aktualna, że strategia zwalczania choroby była skutecznie realizowana

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.105.** *Each of the statistical tools provides additional information in the decision-making process. Therefore, they should be seen as complementary parts in a very complex policy field.*

*The statistics of the EAA and of the FADN have for many years provided very useful, reliable and relevant information on the incomes generated by agricultural activity. This information has proved very important for the monitoring, evaluation and design of the common agricultural policy. So far these figures on income from agriculture could be regarded as relatively reliable estimates of farm households' income to the extent that the latter draw the major part of their income from farming.*

*The socio-economic developments in the agricultural sector and recent changes in agricultural policy (in particular as regards rural development) may well require more detailed figures on farm income. Although reliable statistics on the income of agricultural households already exist in a considerable number of Member States, it would be worth making a study of the feasibility and cost of statistics that measure the standard of living of the farming population across all the Member States of the Union.*

*The financial situation and income levels of farming undertakings and in the agricultural sector generally will continue to be the subject of regular monitoring on the basis of FADN and EAA data, the harmonisation and consistency of which will need to be strengthened through increased collaboration among the various services concerned.*

**4.106.** *Directive 90/423/EEC, amending Directive 85/511/EEC on control measures for FMD, sets up a comprehensive system for the prevention, control and eradication of the disease.*

*While banning prophylactic vaccination for technical and economic reasons, the Directive introduced contingency planning for FMD and a system of antigen reserves to cater for the possibility of emergency vaccination, and modified other animal health legislation in order to prevent the spread of the disease.*

<sup>(44)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 8/2004 (w trakcie publikacji).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

oraz że system zwrotów Państwowemu Członkowskim kosztów odszkodowań dla hodowców oraz kosztów uboju ich zwierząt był należyty, szybki i niedyskryminujący. Ponieważ niektóre z wniosków wyciągniętych z poprzednich epidemii mogły okazać się istotne w strategii zapobiegania i zwalczania pryszczycy, Trybunał zbadał działania Komisji przed kryzysem, w jego trakcie i po zakończeniu.

4.108. Niniejsze sprawozdanie podkreśla, że przed kryzysem z 2001 r. Komisja nie przeanalizowała swojej strategii w świetle zmiany wskaźników ryzyka.

**4.108.** *In 1990 the Commission defined the overall strategy of the Community as follows: 'Maintain the FMD- and infection-free status of the Community without practising prophylactic vaccination'.*

*This strategy has since been supported by Member States, the European Parliament and the relevant industries. It is science-based, operates on established international standards and balances the risk of virus introduction with the technical and economical possibilities to react to the occurrence of the disease.*

*Furthermore, the Commission feels that, although this strategy is not formally updated, it incorporates enough regular scientific information to be operational <sup>(1)</sup>.*

*As far as an assessment of the Commission's action before the crisis is concerned, the report of the British National Audit Office on FMD notes under 9c: 'if contingency plans were not sufficient to deal with an outbreak on this scale, it is unrealistic to expect that any could have coped with all the problems and difficulties that arose or that the authorities could have forecast the unprecedented nature of the 2001 outbreak'.*

*Whilst at the time of FMD crisis in 2001 not all measures in preparation were ready for implementation, due credit or acknowledgement as regards the progress which has been achieved by the Commission since the establishment of the single market in 1993 is not given in the present report.*

<sup>(1)</sup> *Following the outbreaks of FMD in Italy and Greece, to which the Court refers below, the Commission together with the Member States analysed in the Standing Veterinary Committee the epidemiological situation and the effects of the control measures applied; based on the output of working groups involving all Member States, a report was prepared in 1998 outlining the principles of a future FMD control policy. The Scientific Committee also prepared a report on emergency vaccination in 1999. Each year the Commission coordinates the position of Member States in the General Session of the OIE, including positions on the FMD chapter of the Animal Health Code. Member States, together with the Commission as observer, discuss biannually the FMD situation in the world and Europe within the framework of the European Commission for the Control of FMD at the FAO. Taking into account the experience of past crises Council Directive 2001/89/EC summarised the lessons to be learned from the classical swine fever epidemic in parts of the EC in 1996/97 and provided ample opportunity to discuss key strategies for the control and eradication of major infectious livestock diseases. More recently, and in the light of the 2001 outbreak, the Community strategy defined in 1990 was unanimously reconfirmed by the International Conference in December 2001, by the Resolution of the EP in December 2002, in the Commission proposal for a new Directive submitted to the Council in December 2002, and finally by the Council adopting Directive 2003/85/EC following an opinion of the European Parliament, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.109. Sprawozdanie pokazuje także, że w wyniku braku pełnej oceny i kontroli przeprowadzonych przez Komisję przed 2001 r. niektóre słabe punkty w przepisach dotyczących zapobiegania i zwalczania pryszczycy, zwłaszcza w zakresie ochrony na granicach, paszy dla zwierząt, planów kryzysowych, identyfikacji owiec oraz systemu informacji pomiędzy Państwami Członkowskimi (ANIMO) na temat przemieszczania się zwierząt nie zostały skorygowane we właściwym terminie. Parlament skrytykował Komisję za brak weryfikacji planów kryzysowych w państwach członkowskich przed kryzysem, uznając jednak pozytywne działania Komisji podczas kryzysu <sup>(45)</sup>. Istotnie, w czasie kryzysu, Komisja szybko zidentyfikowała luki w przepisach prawnych i ich stosowaniu w państwach członkowskich w zakresie opieki weterynaryjnej, powiadamiania o chorobie oraz szybkości uboju, było jednak zbyt późno, aby naprawić sytuację. W szczególności Trybunał stwierdził, że skuteczność wprowadzonych przepisów uzależniona była w dużej mierze od hodowców w zakresie bezzwłocznego powiadamiania o chorobie i przestrzegania przez nich ograniczeń co do przemieszczania zwierząt.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.109.** *The Commission is constantly analysing the animal health situation in Member States and third countries and in particular has taken measures addressing the points raised by the Court as follows:*

(a) *The controls by the Commission in Member States*

*The Commission's veterinary inspection services carried out missions in Member States in relation to the implementation of Community legislation with regard to control measures for major epidemic diseases.*

(b) *Provisions for the prevention and control of FMD*

*FMD is an exotic disease as regards the Community. In order to prevent the introduction of the virus, the Commission has established a system of import conditions and controls. In addition, the Commission in cooperation with international organisations supports neighbouring countries in their efforts to control and eradicate the disease.*

*The provisions of Directive 85/511/EEC together with specific measures adopted by Comitology facilitated the eradication of FMD in 2001.*

(c) *Protection of borders*

*There were strict rules in place before the 2001 outbreak. Some of these provisions were reinforced during or shortly after the 2001 crisis.*

(d) *Swill feeding*

*In 1980 feeding of swill to pigs was prohibited, unless such swill was collected, processed and provided under specific conditions authorised and controlled by the competent authorities.*

(e) *Contingency planning*

*The inspection of the implementation of the approved contingency plans had started before the crisis.*

(f) *Identification of small ruminants*

*Identification of small ruminants allowing the tracing of the holding of origin was already regulated by Directive 92/102/EEC.*

(g) *ANIMO system*

*The ANIMO system was very useful for the initial tracing of animals that had been dispatched from the UK to other Member States during a period of three weeks preceding the detection of the first outbreak. The problems encountered relate to primarily to the rapid movement and re-certification of fattening sheep.*

<sup>(45)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 grudnia 2002 r. ust. 54.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

(h) *Compliance with movement restrictions*

*Movement restrictions imposed in accordance with Community and national legislation on disease control measures must be enforced by the Member State concerned.*

*The Commission's response and the decisions taken during the crisis were deemed to be prompt and appropriate.*

*The Commission invites the Court to consider the declarations of the Council during the crisis, as well as the conclusions of the International Conference on the prevention and control of FMD held on 12 and 13 December 2001 in Brussels.*

*Furthermore, the European Parliament's Resolution of 17 December 2002, which endorses the modified report mentioned in footnote (2), acknowledges in paragraph 53: 'The Commission responded to the crisis immediately and took the necessary decisions. In the course of the crisis, it promptly adapted and documented its decisions on the basis of the opinions of the standing committee in the light of the events. No shortcomings have been identified in the Commission's management of the crisis. The high quality of the Commission's work in controlling the crisis has also been expressly stressed by the national veterinary authorities of Member States concerned'.*

4.110. Kontrola ujawniła, że wspólnotowy system finansowania mógł zostać udoskonalony. Odszkodowania, które Państwa Członkowskie wypłaciły hodowcom wciąż nie są odpowiednio określone na poziomie wspólnotowym, chociaż zostały zwrócone na poziomie 60 % kwot uznanych przez Komisję jako kwalifikujące się. W wyniku braku odpowiednio określonych ram wspólnotowych, państwa członkowskie mogły wprowadzić różne systemy, powodujące różne traktowanie hodowców na terenie Wspólnoty.

4.111. Od tego czasu liczne braki zostały usunięte w wyniku najnowszej analizy uregulowań prawnych Wspólnoty. Niemniej jednak ramy finansowe nie zostały zanalizowane, a działania wspólnotowe wciąż pozostają na niskim poziomie w zakresie powiadamiania o chorobie, nadzoru gospodarstw oraz szybkości uboju. Zastosowanie tych działań w Państwach Członkowskich może w konsekwencji nie wystarczyć do powstrzymania kolejnej epidemii, może jednak uprawnić do otrzymania zwrotu ze strony Wspólnoty.

**4.110.** *The Commission does not have legal authority to harmonise at Community level the indemnification paid by Member States to their livestock farmers in the event of an epidemic.*

*However, the Commission took care to harmonise the conditions for Community reimbursement of Member States, under which the amounts presented by the Member States were reduced by EUR 583 million (of a total of 1 051 million).*

**4.111.** *Financial framework: since 2002, the Commission has been working on reviewing the arrangements for Community cofunding so that, inter alia, improper overstatement of the value of animals, to which farmers in the United Kingdom were particularly prone during the crisis, could be curbed and the burgeoning costs of eradicating diseases reined in. A proposal to this effect will be made soon.*

*From the veterinary point of view, it is important to note that:*

*First of all, there is no alternative to the system of notification of diseases. The EU standards comply with international standards;*

(2) Report on measures to control foot and mouth disease in the European Union in 2001 and future measures to prevent and control animal diseases in the European Union — European Parliament report of 28 November 2002 (FINAL A5-0405/2002).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.112. Trybunał zaleca, aby Komisja uaktualniała swoje analizy i oceny strategii poza okresami kryzysu. Trybunał zaleca zbadanie działań pozwalających na włączenie hodowców do systemu zwalczania choroby, aby nakłonić ich do szybkiego powiadomienia o chorobie i przestrzegania ograniczeń w zakresie przemieszczania zwierząt. Ponadto Trybunał apeluje, aby Komisja wyjaśniła ramy finansowe stosowane w przypadku epidemii, redukując do minimum ryzyko finansowe dla budżetu Wspólnoty.

*Secondly, livestock holdings are under veterinary supervision and this supervision is being increased by stricter requirements for animal welfare, on-farm investigations to ensure compliance with public health requirements (food-chain approach) and in the context of disease eradication or control programmes.*

*Finally, the Commission has taken a number of measures to strengthen further controls on the movement of animals.*

*Community legislation on animal health in general and disease control measures in particular allows the Member States to implement the most appropriate measures for rapid eradication of the disease concerned. The measures laid down are minimum measures that may be or in other cases must be supplemented according to the epidemiological situation.*

*The Commission wishes to point out that a large part of the overall costs of an epidemic, including all indirect costs, is borne by the affected Member State.*

**4.112.** *With regard to the general control strategy for major infectious diseases there are no alternative strategies to the measures currently provided for in Community legislation. These measures aim at disease eradication while providing sufficient flexibility with regard to the instruments employed. The control measures for CSF in wild boar and for bluetongue are examples of this flexible approach.*

*By placing more emphasis on emergency vaccination in the event of major epidemic diseases (CSF, bluetongue, AHS, FMD) Community legislation provides for the instruments to limit the direct costs of disease control measures.*

*Decision 90/424/EEC provides a sensible incentive for producers to notify animals showing suspicious clinical signs at the earliest opportunity (see also 92). In addition, there are penal measures to be taken by Member States in cases of non-compliance with control measures.*

*In agreement with the request of the European Parliament, the Commission launched a study on existing compensation schemes in Member States and received the final report in October 2003. As a matter of follow-up and based on dedicated budget arrangements, a further study should provide exact expert estimates and calculations to carry out an impact assessment. These will be discussed with the Chief Veterinary Officers in September 2004 and will be presented to the International Conference on the prevention and control of infectious animal diseases in December 2004.*

*Guidelines on the nature and scale of eligible expenditure are currently being adopted in order to clarify the financial framework and reduce the risks for the Community budget.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Odzyskiwanie nieprawidłowych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej

4.113. Państwa Członkowskie są zobowiązane poinformować Komisję w przypadku wykrycia nieprawidłowych płatności w kwocie przekraczającej 4 000 euro w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz starać się odzyskać te płatności <sup>(46)</sup>. W przypadku gdy odzyskanie płatności nie jest możliwe, dane kwoty są odpisywane, a koszty strat ponosi Wspólnota, chyba że nieodzyskanie płatności jest wynikiem zaniedbania ze strony danych Państw Członkowskich. Powstała „czarna lista” <sup>(47)</sup>, pozwalająca zidentyfikować odbiorców nieprawidłowych płatności przekraczających 100 000 euro w okresie jednego roku. Zgodnie z odrębnymi postanowieniami <sup>(48)</sup> Państwa Członkowskie informują o wszelkich należnościach względem Wspólnoty w ramach WPR.

**4.113.** For the protection of its financial interests, Community legislation lays down reporting requirements as regards Community fields of activity <sup>(3)</sup>. The Member States must send regular reports of irregularities which have been the subject of primary administrative or judicial findings of fact. Regulation (EEC) No 595/91 organises the system of communications of irregularities in the field of the expenditure by the EAGGF — Guarantee Section (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund).

In order to facilitate exploitation of the information notified to the Commission, the Community legislation contains a detailed list of the information to be provided, in particular the provision which has been infringed, the amounts in question, the practices used to commit the irregularity, and the natural or legal persons involved <sup>(4)</sup>.

Member States have the obligation to prevent and deal with irregularities and to recover amounts lost as a result of irregularities or negligence <sup>(5)</sup>. Regulation (EEC) No 595/91 provides for the communication of all irregularities above EUR 4 000 to the Commission, meaning that all behaviour, intentional or not, that results in the infringement of a provision of Community law has to be communicated. The Commission has taken different initiatives in order to ensure that cases should be identified as a fraud or an irregularity.

The mutual notification and information system thus established is the concrete expression of the mutual duties of sincere cooperation arising from Article 10 of the EC Treaty <sup>(6)</sup>, on which the Commission's antifraud strategy, defined in July 2000 <sup>(7)</sup>, rests. This partnership between the Commission and the Member States is also the guiding principle behind the provisions of secondary legislation.

As the Council has stressed on a number of occasions, it is essential that the information supplied be consistent and of high quality if the Commission is to make the best use of it in stepping up the fight against fraud and ensuring that cases are properly followed up <sup>(8)</sup>, at both national and Community level.

<sup>(46)</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 595/91 z 4 marca 1991 r. (Dz. U. L 67 z 14.3.1991 r., s. 11).

<sup>(47)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1469/95 z 22 czerwca 1995 r. (Dz. U. L 145 z 29.6.1995 r., s. 1).

<sup>(48)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 296/96 z 16 lutego 1996 r. (Dz. U. L 39 z 17.2.1996 r., s. 5).

<sup>(3)</sup> See in particular Article 3(1) of Council Regulation (EEC) No 595/91 of 4 March 1991 (OJ L 67, 7.3.1997), Commission Regulation (EC) No 1681/94 and (EC) No 1831/94 (OJ L 191, 27.7.1994) for expenditure, and Article 6(5) of Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 for traditional own resources.

<sup>(4)</sup> Except for Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources (OJ L 130, 31.5.2000), where this information is optional only.

<sup>(5)</sup> See Article 8 of Regulation (EC) No 2988/95 (OJ L 312, 23.12.1995) and Article 8 of Regulations (EC) No 1258/1999 (OJ L 160, 26.6.1999).

<sup>(6)</sup> As confirmed by the Court in the Zwartfeld and Yugoslav maize cases). Case C-2/88 [1990] ECR I-3365, 13.7.90; Case C-68/88 Commission v Greece [1989] ECR 2965.

<sup>(7)</sup> COM(2000) 358 final of 28.6.2000 and Action Plan 2001 to 2003 (COM(2001) 254 final of 15.5.2001).

<sup>(8)</sup> Including the accounting and recovery aspects.

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.114. Na koniec 2002 roku suma wszystkich nieprawidłowych płatności zgłoszonych od 1971 roku wynosiła 3,1 mld euro. 537 mln z tej sumy odzyskano od beneficjentów, a 252 mln euro odpisano na koszt Wspólnoty bądź danych Państw Członkowskich. Pozostałe 75 % zgłoszonych nieprawidłowych płatności pozostawało wciąż „nieuregulowanych”, nie zostały one ani odzyskane, ani odpisane. Większość zgłoszonych nieprawidłowych płatności dotyczy interwencji na rynkach, z czego ponad połowę stanowią wydatki na sektor owoców i warzyw oraz rozliczenia dopłat eksportowych.

4.115. Trybunał stwierdził, że Państwa Członkowskie dostarczają informacji na temat nieprawidłowości zgodnie z wymaganiami, jednak nie przestrzegają ustalonych terminów. Również w podanych danych stwierdzono nieścisłości. Istnieją rozbieżności pomiędzy informacjami dostarczonymi przez Państwa Członkowskie a kwotami w bazach danych, które zostały opracowane na podstawie tych informacji. Baza danych Komisji zawierająca zgłoszone nieprawidłowości jest niekompletna i niedokładna.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*The experience gained and the improvements realised will contribute to increasing the efficiency of the notification system and the reliability of the data.*

**4.114.** *According to the Commission Report on the Protection of the Financial Interests of the Community and Fight Against Fraud — Annual Report 2002 hereafter ‘Commission Report 2002 on the fight against fraud’, the highest amounts affected by the irregularities were reported in the fruit and vegetable sector Member States were also informed of this trend in several meetings as Article 280 Working Group, Cocolaf and the Working Group ‘Irregularities and Mutual Assistance — Agricultural Products’.*

*The electronic database storing the bulk of communications of irregularities transmitted by Member States has been subject to a thorough quality check in 2003 by the Commission with the participation of Member States, which resulted in an improved internal consistency of the data while at the same time the figures were updated. The updated figures (see paragraph 30) outstanding at 31 December 2002 should read as follows: the total irregular payments reported since 1971 represent EUR 2 983 million. Of this sum, 603 million (20 %) have been recovered and 297 million have been written off (10 %). The amount still pending represents EUR 2 083 million (70 %). These figures include also the updates which the Commission received in the year 2003 and the financial impact of Commission Decision 2003/481/EC (EUR 75 million).*

**4.115.** *Some Member States do not fulfil their obligation to report within two months of the end of the quarter in which an irregularity was detected and/or new information concerning an irregularity has become known (Regulation (EEC) No 595/91, Article 3 (1) and 5(1)). Among these Member States, Germany and Spain account for more than 50 % of the reported irregularities. The Commission has made Member States aware of this problem by reporting this in the Commission Report 2002 on the fight against fraud (paragraph 10.2.2) and discussing the problem in several meetings as Article 280 Working Group, Cocolaf and the Working Group ‘Irregularities and Mutual Assistance — Agricultural Products’.*

*As regards inconsistencies, Member States have been informed of these and were asked to update these cases by sending digital updates. In meetings Article 280 Working group, Cocolaf and the Group ‘Irregularities and Mutual Assistance — Agricultural Products’ explanation and ‘training’ concerning ECR (Electronic Case Registry) database were given to Member States. In general it can be said that Member States have improved the reporting of irregularities, but not all obligations of Regulation (EEC) No 595/91 are completely complied with.*

*As regards discrepancies, the Commission will continue its efforts to oblige Member States to respect all provisions of Regulation (EEC) No 595/91 in order to receive within the delays foreseen, fully reliable data which contain homogeneous information from all Member States.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

4.116. Niski wskaźnik odzysku nieprawidłowych płatności (łączny wskaźnik odzysku wynosi jedynie 17 % od roku 1971) jest częściowo spowodowany opóźnieniami i praktykami ze strony administracji krajowych (wstrzymywanie działań aż do zakończenia wszczętych postępowań dotyczących oszustwa, brak statusu wierzyciela uprzywilejowanego dla wiarygodności w ramach WPR, brak działań uniemożliwiających składanie niepoważnych ofert) oraz niechętnym akceptowaniem przez Komisję propozycji częściowych rozliczeń.

4.117. Jedynie 10 % zgłoszonych nieprawidłowych płatności zostało odpisanych, częściowo dlatego, że Państwa Członkowskie przedstawiły niewiele przypadków jako nieściągalne, a częściowo dlatego, że Komisja zbyt wolno podjęła działania odnośnie dawno powstałych nieprawidłowych płatności. Komisja nie posiadała odpowiednich kryteriów, aby zdecydować, czy odpisanymi kwotami powinny zostać obciążone Państwa Członkowskie czy też Wspólnota, nie posiada także dostatecznych informacji, czy decyzje o odpisaniu zostały właściwie zrealizowane.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.116.** *The updated rate of recovery was established at 20,2 % in May 2004 (see paragraph 30).*

*The Commission is fully aware of the fact that the recovery rate in Member States is not optimal and has undertaken to improve it, in particular with the creation of the task force recovery (see also answer to paragraph 4.118).*

*Paying agencies and administrative bodies in charge of the recovery process in some Member States (Italy, Greece) have always claimed that they had to wait for the outcome of judicial criminal procedures before proceeding with the recovery whereas the choice of a recovery process through a civil or administrative procedure is in some cases possible and does not preclude the launching of a parallel criminal judicial procedure.*

*Consequently the initial choice of the Member State (administrative procedure, civil procedure, criminal procedure) will have consequences on the recovery delay. For a limited number of Member States, administrative recovery procedures can be launched only after a final decision in the criminal judicial procedure if any, bearing in mind that the latter might take 15 years or more.*

*In Italy, for the pre-1995 cases, 46 % were subject to a criminal procedure whereas this percentage represented 18 % only for the cases posterior to 1995, which could be explained that the Member State decide to take the necessary administrative steps as early as possible and as soon as there was a notification of the irregularity.*

*In shared management, the Member State responsible is in direct contact with the debtors. The Commission is not in a position to write off debts. According to Regulation (EC) No 1258/1999 the Commission is legally obliged to exclude all expenditure from Community financing where that expenditure has not been executed in compliance with Community rules. Accepting compromise settlements and/or partial payments should be assessed on a case by case approach on the basis of national law and in conjunction with the criteria as laid down in Article 8 of Regulation (EC) No 1258/1999.*

**4.117.** *Following the Communication of the Commission entitled 'Improving the recovery of Community entitlements arising from direct and shared management of Community expenditure' of 3 December 2002 (COM(2002) 671 final), the Commission decided to set up a joint OLAF-Directorate-General for Agriculture task Force Recovery in order to clear the burden of the past, i.e. all the irregularity cases prior to 1999 and still open in order to prepare a decision on whether the Community or the Member State bear the financial consequences.*

*As regards the Court's observation on the absence of adequate criteria for deciding whether sums written off should be charged to the Member States or borne by the Community, the Commission wishes to point that it has developed throughout time and on account of the acquired experience applied four guiding principles and a number of procedural criteria documented in July 2002 (see also point 44).*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.118. Odpowiedzialność za nieprawidłowe płatności w ramach WPR jest podzielona między OLAF a Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jednakże odpowiedzialność formalna i rzeczowista nie pokrywają się, stąd powstawanie nieporozumień. Komisja nie wykorzystuje systematycznie informacji, które otrzymuje na temat nieprawidłowości przy okazji zarządzania i propozycji zmian w zakresie WPR.

4.119. „Czarna lista” nie funkcjonuje. Jedynie sześć Państw Członkowskich poinformowało o przypadkach nadużycia lub oszustwa popełnionego przez firmę lub osobę fizyczną na mocy tych uzgodnień (łącznie 37 jednostek), gdyż obawiają się one, że umieszczenie firmy lub osoby fizyczne na czarnej liście może być przyczyną wystąpienia przez nie na drogę sądową lub domagania się odszkodowania.

*Since the creation of the Task Force Recovery in 2003, the Commission services have drawn up a list of detailed criteria with which all the cases are audited in order to have the amounts not recovered charged either to the Community or the Member State.*

**4.118.** *Following the allocation of responsibilities stated in Annex 2 of Commission Document SEC(95) 249 dated 10 february 1995, UCLAF/OLAF was to receive all communications notified by Member States under Council Regulation (EEC) No 595/91 and was responsible for the analysis and follow-up of the cases in question, including input of the data concerned into the irregularity-data base.*

*OLAF responsibility in matters of recovery action related to cases of fraud and irregularity includes the production of summary notes for each case containing a snapshot of the procedures performed and the reasoning behind the proposals for possible financial correction within the clearance of accounts procedure undertaken under the responsibility of the Directorate-General for Agriculture as Authorising Officer. The clearance procedure is conducted by the Directorate-General for Agriculture, but throughout its different steps, this DG is assisted by OLAF (see also point 4.121).*

*The Commission always draws the legal consequences on the fraud proofing and control capability of the existing CAP regulations, taking on board in particular the follow-up recommendations of the Office.*

*The Commission considers that the allocation of responsibilities between OLAF and the Directorate-General for Agriculture has been clearly defined: according to Annex 2 to the Communication of the Commission SEC(95) 249 of 10 February 1995 OLAF is responsible in matters of recovery on reported irregularities. Any decision to write off irrecoverable amounts has to be taken by the Commission via the EAGGF clearance of accounts procedure that is conducted by the Directorate-General for Agriculture, in which OLAF assists throughout its different steps.*

**4.119.** *On account of new communications, the number of Member States making use of the blacklist has risen to seven. In total, an average of 44 notifications (the total number may fluctuate) were issued concerning 31 companies and 16 individuals.*

*Council Regulation (EC) No 1469/95 established, in the field of EAGGF Guarantee, a system for identifying economic operators who present a high risk for the Community Budget through a communication system via the Commission. After eight years of application of this Regulation, it appears that the number of communications is rather limited if not weak.*

*The Commission has extensively discussed the matter in the framework of the Irregularities and Mutual Assistance/Agriculture products group and is committed to presenting a Second Report to the European Parliament and to the Council containing comprehensive assessment of the blacklist Regulation and suggested options for action.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.120. Odrębne postanowienia, na mocy których Państwa Członkowskie informują o swoich wierzytelnościach względem Wspólnoty w ramach WPR, zostały w ostatnich latach poprawione, jednak wciąż jest w nich kilka słabych punktów. Nie można zestawiać uzyskanych danych z danymi odnośnie nieprawidłowych płatności.

4.121. Trybunał zaleca Komisji rozważenie zmian w postanowieniach dotyczących sprawozdawczości, odzyskiwania i odpisywania nieprawidłowych płatności w ramach WPR, aby zaradzić słabym punktom opisanym powyżej. Zaleca również rozdział odpowiedzialności pomiędzy OLAF a Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz konsultacje z Państwami Członkowskimi na temat przyszłości „czarnej listy”.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.120.** *There is a difference between the amounts contained in table 105 (receivable which is certain and not subject to any condition, receivable of fixed amount expressed precisely in cash terms, receivable due and not subject to any payment time) for the EAGGF financial exercise and the amounts embodied in the ECR data base (amount of quarterly reported irregularities for one particular term, which can be at that stage mere estimates subject to subsequent refinements).*

*The Commission has asked the Member States to undertake a tentative reconciliation of the ECR database with the data of Table 105, bearing in mind that both sets of data will never coincide. Until now, first priority was to improve the quality of the data. The data of ECR database has reached now a level of reliability that it will be possible to compare the data.*

**4.121.** *Member States should shift in the near future to the electronic format for reporting of irregularities. The electronic format will increase the data quality, the on time reporting of irregularities and will avoid misunderstandings and misinterpretations.*

*The Commission is currently assisting Member States in this respect and is also considering an increase of the threshold from EUR 4 000 to 10 000 in order to reduce the dataflow and focus on the most important cases.*

*The Commission has undertaken to bring forward draft proposals to modify (EEC) Council Regulation No 595/91 and Council Regulation (EC) No 1258/1999 to seek to remedy the weaknesses in reporting, recovery and write off of irregular CAP payments.*

*The Commission considers that the allocation of responsibilities between OLAF and Directorate-General for Agriculture has been clearly defined: according to Annex 2 of the Communication of the Commission SEC(95) 249 of 10 February 1995 OLAF is responsible in matters of recovery on reported irregularities. Any decision to write off irrecoverable amounts has to be taken by the Commission via the EAGGF clearance of accounts procedure that is conducted by Directorate-General for Agriculture, in which OLAF assists throughout its different steps.*

*Finally, regarding the suggested abolition of the Blacklist, the Commission while sharing the view of the Court that the system does not work well, thinks there is room for improvement of the scheme and would rather see the application of the tool by the Member States to be improved than simply abolished. There is certainly area for improvement, and the sheer existence of the regulation is designed to have a preventive impact which, admittedly, diminishes if not effectively applied. In this context, it is worth pointing out that clearance of accounts started to systematically include aspects regarding the application of the black list in its audits.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Stworzenie Systemu Identyfikacji i Rejestracji Bydła (SIRB) w Unii Europejskiej* <sup>(49)</sup>

4.122. Identyfikacja i rejestracja pogłowa bydła jest niezbędnym warunkiem, aby zapewnić prześledzenie drogi mięsa wołowego. Stanowi także element warunków otrzymania różnych premii za bydło, których kwota przekroczyła 7 mld euro w 2002 r. i 8 mld euro w 2004 r.

4.123. Głównym celem kontroli była ocena Systemu Identyfikacji i Rejestracji Bydła (SIRB) na poziomie Komisji (projekt, kontrola realizacji oraz dalszy nadzór) oraz Państw Członkowskich (system operacyjny pozwalający na skuteczne prześledzenie losu zwierząt od narodzin do uboju i pozwalający na zapewnienie prawidłowych wypłat wszelkich dopłat bezpośrednich).

4.124. Uruchomiony System Identyfikacji i Rejestracji Bydła (SIRB) powinien zacząć działać najpóźniej 31 grudnia 1999 r., jednak wciąż zawiera pewne niedociągnięcia. Stwierdzono w szczególności, że System Identyfikacji i Rejestracji Bydła nie pozwala zagwarantować prześledzenia losów bydła, które jest przemieszczane zarówno w ramach, jak i poza obszar Wspólnoty. Ilość sztuk takiego bydła szacuje się na około 3 mln rocznie (ok. 4 % pogłowa).

**4.124.** *The Commission takes note of the findings of the auditors during their missions carried out from October 2001 to June 2002 in the four Member States concerned. In 2002 FVO carried out missions on traceability to all Member States and provided recommendations to address the shortcomings found by the inspectors.*

*The Commission has noted the shortcomings in the management of passports for bovine animals which are traded within the Community. According to Article 6 of Regulation (EC) No 1760/2000 of the European Parliament and of the Council, Member States 'may issue a passport for animals from another Member State. In such cases, the passport accompanying the animal on its arrival shall be surrendered to the competent authority, which shall return it to the issuing Member State... In the case of death of an animal, the passport shall be returned by the keeper to the competent authority within seven days after the death of the animal. If the animal is sent to the slaughterhouse, the operator of the slaughterhouse shall be responsible for returning the passport to the competent authority'. The legislator, the Council and the European Parliament, laid down no detailed implementing rules on this issue. Since the adoption of the Regulation the Commission has provided clarification on this issue during discussions in several Commission working groups.*

*It is the responsibility of Member States to have in place a national database for bovine animals and to ensure that the requirements are met. The database must contain up-to-date information on all bovine animals and all movements whereby the traceability is ensured.*

*Furthermore with regard to the traceability of animals in intra-Community trade it should be noted that such animals must be accompanied by a health certificate in accordance with Council Directive 64/432/EEC, which includes information on the official individual identification of the animals concerned.*

<sup>(49)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 6/2004 (w trakcie publikacji).

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.125. Ogólne ramy systemu zostały opracowane przez Parlament i Radę. Komisja jest odpowiedzialna za podjęcie działań wdrażających niektóre składniki systemu, jednak za wdrożenie całości systemu odpowiedzialne są państwa członkowskie. W uregulowaniach prawnych brak procedur wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie przemieszczania zwierząt; wymiana ta była zresztą utrudniona, gdyż format danych jest różny w państwach członkowskich. Żadna z prób zestawienia informacji pochodzących z różnych baz danych nie powiodła się. Państwa Członkowskie interpretowały w odmienny sposób pewne elementy uregulowań prawnych Wspólnoty. Komisja nie była odpowiedzialna za podjęcie działań w zakresie tworzenia i kontroli krajowych baz danych. To wyjaśnia częściowo różnice stwierdzone w Państwach Członkowskich.

4.126. Obowiązujące postanowienia w zakresie kontroli i nakładania sankcji nie są przystosowane do posiadaczy bydła takich jak kupcy, miejsca gromadzenia zwierząt oraz rzeźnie. Ponadto niektóre informacje znajdujące się w bazach danych np. opóźnienia w rejestracji lub liczba wydanych duplikatów oznakowań nie są wykorzystywane przez Państwa Członkowskie jako instrumenty kontroli. Praktyki w zakresie kontroli także różnią się w różnych państwach członkowskich.

4.127. W zakresie kontroli realizacji i monitorowania SIRB, Komisja zinterpretowała swoją rolę w sposób ograniczający i nie podała żadnych wskazówek dotyczących tworzenia baz danych. Nie sformułowano żadnych standardowych przepisów odnośnie zarządzania, nie przygotowano również żadnych wskaźników jakości funkcjonowania baz danych. Procedury uznające pełną operacyjność baz danych były niezadowolające, a rola Komisji zbyt często ograniczała się do stwierdzenia technicznego ich istnienia, bez oceny właściwego ich działania na podstawie dokładnych przepisów odnośnie zarządzania lub uprzednio zdefiniowanych wskaźników jakości.

4.128. Komisja powinna dysponować odpowiednimi środkami, aby pełnić prawdziwą rolę przewodnika w systemie, opracowując w szczególności jednolite przepisy odnośnie zarządzania, wskaźniki jakości, a także format wymiany informacji pomiędzy krajowymi bazami danych. Wymiana informacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, a nawet z krajami trzecimi powinna zostać zorganizowana w taki sposób, aby kontrolować przemieszczanie bydła w ramach obszaru Wspólnoty i poza nim.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.125.** *Responsibility for the implementation of Regulation (EC) No 1760/2000 lies with the Member States. Bovine animals must be identified within a period determined by the Member State as from the date of birth of the animal, at the latest at the age of 20 days and in any event before the animal leaves the holding of birth (Article 4); births, deaths and movements must be notified to the competent authority within a period fixed by the Member State of between three and seven days (Article 7); and passports must be returned to the competent authority by the last keeper (Article 6).*

*However, the Commission has acknowledged the need for precision of the deadline for notification by the keeper of births to the competent authority. To this effect a Regulation (EC) No 911/2004 — has been adopted which clarifies this issue.*

**4.126.** *The Commission takes note of the statement of the auditors that the current provisions for controls and penalties are not adapted to the activity of all categories of keepers. However, it should be noted that the detailed rules laid down concern the minimum level of controls and the minimum administrative penalties leaving the option open to Member States to go beyond these requirements. For controls it is specified that the minimum rate shall be increased immediately when it is established that Community legislation regarding identification has not been complied with. According to the detailed rules for controls, which were laid down in 1997 and codified by Commission Regulation (EC) No 1082/2003, the criteria for selecting holdings for on-the-spot inspections must include proper communication of the data to the competent authority.*

**4.127.** *The legislation places a clear obligation on the Member States to put in place a national database for bovine animals, which should be fully operational by 31 December 1999 and must be able to supply, at any time, the identification number of all animals present on a holding and a list of all movements to and from the holding. It is the responsibility of Member States to ensure that such requirements are met. The limited role of the Commission's recognition of the fully operational character of the national databases as laid down in Article 6(3) of Regulation (EC) No 1760/2000 is in line with the political choice made by the legislator of having separate national databases in the different Member States instead of a single Community database. It is also clear that harmonisation of the characteristics of the national databases has not been considered a desirable objective by the legislator, which has left the Member States free to design their own databases. Attempts made by the Commission to establish, if not harmonise, interoperability between the national databases have been rejected by the Council of Ministers, as acknowledged by the auditors.*

**4.128.** *With regard to the national databases, the Commission acknowledges the need for established transparent criteria and benchmarks based on shared standards. Despite the legal vacuum, the Commission services are pursuing the review and consolidation of the criteria and benchmarks currently used.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.129. Należałoby również porównać obowiązujące zasady kontroli administracyjnych w różnych Państwach Członkowskich i określić kontrole krzyżowe, które powinny zostać przeprowadzone pomiędzy bazami danych SIRB a bazami danych IACS przed wypłaconiem różnych premii. Należałoby również przeanalizować mechanizm kontroli na miejscu wraz z mechanizmami nakładania sankcji przewidując specyficzne podejście z zależności od rodzaju posiadacza bydła oraz narzucić podejście w pełni zintegrowane z IACS.

**4.129.** *The Commission considers that to integrate the identification system with IACS would, given the systems' different objectives, jeopardise the smooth operation of the animal premiums system and could be open to legal challenges. The IACS concerns itself, inter alia, with animals for which CAP premium has been claimed; therefore the only relevant 'reconciliation control' to be made is to ensure that such animals appear in the SIRB.*

*In drafting IACS legislation and interpretations thereof, due care has been taken to ensure that aid reductions or exclusions are applied in proportion to the offence and only where appropriate. The Commission believes that regulatory controls should be as practical and efficient as possible, whilst providing the necessary financial safeguards.*

*Kontrola właściwego zarządzania finansowego wspólnej organizacji rynku tytoniu* <sup>(50)</sup>

4.130. Unia Europejska produkuje około 5 % surowego tytoniu na świecie, co czyni z niej piątego producenta pod względem wielkości. Jednakże UE eksportuje ponad połowę własnej produkcji, gdyż w krajach Unii Europejskiej nie ma popytu na tytoń o aromacie i smaku uprawianym na obszarze UE. Produkcja ta obejmuje głównie odmiany Virginia i Burley o neutralnym aromacie i smaku używanym głównie jako wypełnienie papierosa. Uprawia się ponadto mniejsze ilości odmian wschodnich o aromacie i smaku, na które istnieje zapotrzebowanie. Dlatego też UE importuje spoza swojego obszaru tytoń, który spełnia wymagania pod względem aromatu/smaku i skupuje 9 % produkcji światowej, co czyni z niej największego importera. Głównymi producentami w UE są Włochy, Grecja i Hiszpania, którzy razem stanowią 87 % całej produkcji. Charakterystyczną cechą produkcji jest duża liczba hodowców, którzy przeznaczają niewielkie indywidualne tereny pod ich uprawę. Stopień mechanizacji jest ograniczony, a koszty produkcji wysokie. Hodowcy w UE nie są w stanie utrzymać się z produkcji bez pomocy UE, gdyż premia stanowi około 75 % dochodu producentów tytoniu. Zaprzestanie produkcji tytoniu w UE nie miałyby wpływu na sytuację producentów wyrobów tytoniowych, którzy zaopatrywaliby się poprzez zwiększony import.

**4.130.** *The Commission welcomes the report of the Court of Auditors, but has difficulty in endorsing a number of the Court's conclusions.*

4.131. UE wspiera uprawę tytoniu w ramach Wspólnej Organizacji Rynku od 1970 r.; roczny budżet na tę pomoc wynosi około 1 mld euro. Rynek ten został znacząco zreformowany najpierw w 1992 r., następnie w 1998 i 2004 r., w celu zapewnienia odpowiedniej pomocy w zakresie dochodu w granicach budżetu, lepszego reagowania na potrzeby rynku, a tym samym zwiększenia wartości produkcji. Liczono, że hodowcy uniezależnią się od pomocy. Podjęto także inne działania w kierunku ułatwienia dobrowolnego opuszczenia sektora i rozpoczęcia upraw alternatywnych.

<sup>(50)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 7/2004 (w trakcie publikacji).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

4.132. Trybunał trzykrotnie przedstawiał sprawozdania na temat działania Wspólnej Organizacji Rynku. W sprawozdaniu z 1997 r. Trybunał stwierdził, że działania przyjęte w 1992 r. nie odniosły wymiernego rezultatu, jeśli chodzi o wysoki poziom subwencji powiązanych z wartością produkcji, uprawiane obszary, poziom zatrudnienia lub sytuację na rynku UE.

4.133. Celem kontroli była ocena zasadności reform wprowadzonych w 1998 r. oraz zarządzania nimi przez państwa członkowskie. Trybunał badał także, jak Komisja monitorowała i oceniała ich realizację oraz czy cele zreformowanej Wspólnej Organizacji Rynku zostały osiągnięte.

4.134. W wyniku badania Trybunał stwierdził, że procedura przygotowywania przez Komisję propozycji reformy w 1998 r. opierała się na nierzetelnych danych, a analizy rynku były niedokładne. Z powodu tych uchybień przyjęte działania były w dużym stopniu nieodpowiednie od samego początku i okazały się nieskuteczne w wielu obszarach. Nic nie wskazuje na to, że WOR wpłynęła na produkcję UE w zakresie zmniejszenia rozbieżności pomiędzy podażą a popytem. Trybunał stwierdził także, że wprowadzone działania nie przyczyniły się do osiągnięcia znacznych postępów w zakresie dochodu z uprawy tytoniu lub przewidywanej równowagi rynkowej. Wartość produkcji została także zagrożona przez antykonkurencyjne zachowania w postaci porozumień cenowych zawartych w trzech największych państwach, które produkują tytoń.

4.135. Wystąpiły liczne uchybienia w Państwach Członkowskich w zakresie kontroli wymaganych przepisami, a weryfikacja kluczowych kontroli oraz poprawki wprowadzane w ramach procedury sprawdzenia zgodności rozliczeń powinny zostać rozszerzone. Żadna decyzja dotycząca sprawdzenia zgodności rozliczeń nie została podjęta do czerwca 2004 r.

**4.134.** *The Commission's proposal for the 1998 reform was based on a report presented in 1996. This report was based on the most reliable data available at that time, which suffered from some limitations. The Commission does not consider that its market analysis was affected by this lack of data. The reform did significantly reduce the production of the two lowest quality groups of tobacco, thereby addressing the problem that the qualities grown were not suited for the market demand. The alleged anti-competitive behaviour within the tobacco sector is being followed up by the Commission (see also point 4.139).*

**4.135.** *The Commission's clearance of accounts departments were not inactive as regards tobacco. Based on their own risk analysis, and taking into account certain preliminary remarks of the Court of Auditors, they launched an investigation into tobacco in 2001 (audits in Greece, Italy, France and Germany) plus another three audits in 2003 (Greece, Italy and Spain). The procedures following the 2001 audits have been finalised for Germany and France. For some of the other Member States, however, the Commission is aware of some delays and will attempt to finalise its investigations as soon as possible.*

*The Commission notes the extended list of key controls now proposed by the Court. However, the Commission defined the key controls to be carried out in the tobacco sector in 2001 and is of the opinion that they cover the essential controls laid down in the Regulation.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

4.136. Monitoring ze strony Komisji nie był zadowalający, a ocena WOR opóźniona. Wyniki oceny przeprowadzonej przez zewnętrznych konsultantów zostały upublicznione w sprawozdaniu w październiku 2003 r. i są w kwestiach wspólnych bardzo podobne do ustaleń Trybunału.

4.137. W czerwcu 2002 r. Komisja opublikowała swoją średniookresową analizę wspólnej polityki rolnej i zaproponowała nową strategię zrównoważonego rozwoju w sektorze rolnym, która opierać się będzie na oddzielaniu pomocy od produkcji i zapewnianiu pomocy rolnikom poprzez system płatności jednolitych na gospodarstwo. Kontrola badała również, jak wpłynie to na WOR tytoniu.

4.138. Reforma przyjęta przez Radę w kwietniu 2004 r.<sup>(51)</sup> zakłada stopniowe oddzielanie pomocy od produkcji. Dalsza pomoc dla producentów tytoniu będzie uwzględniona w programie płatności jednolitych na gospodarstwo. Specjalne środki finansowe będą przeznaczone na restrukturyzację obszarów, na których produkuje się tytoń.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.136.** *The Commission is of the opinion that its monitoring proved satisfactory.*

*Article 26 of Regulation (EEC) No 2075/92 required the Commission to submit a report on the functioning of the common organisation of the market in raw tobacco to the European Parliament and to the Council before 1 April 2002. The Commission submitted the requested report <sup>(9)</sup> in November 2002, seven months behind deadline.*

*In the meantime, the Commission had employed an external evaluator to examine the CMO. This evaluation <sup>(10)</sup> was available in October 2003. Furthermore, in preparation for a reform of the raw tobacco sector, the Commission carried out an extended impact assessment <sup>(11)</sup> which was completed on 23 September 2003.*

**4.138.** *On 22 April 2004 the Council of Agriculture Ministers decided to fundamentally reform the support for the tobacco sector. The 2004 Reform provides that, from 2010 onwards, tobacco aid will be completely decoupled from production. Half of the aid will be transferred to the single farm payment and the remaining half will be used for restructuring tobacco-producing regions under the rural development policy. In a four-year transition period, between 2006 and 2009, at least 40 % of the aid will be decoupled and integrated in the single farm payment. Member States may decide to retain up to 60 % as a coupled payment. The coupled payment has to be granted in such a way as to ensure equal treatment between farmers and/or according to objective criteria such as for tobacco producers situated in Objective I regions or for tobacco farmers producing varieties of a certain quality. Further criteria may be considered in the future. The 2004 reform should in principle resolve all of the present difficulties.*

<sup>(9)</sup> Report to the European Parliament and the Council on the operation of the common organisation of the market in raw tobacco. SEC(2002) 1183, 6.11.2002.

<sup>(10)</sup> Evaluation of the common organisation of the market in raw tobacco. COGEA, 2003. Rome. 220 pp.

<sup>(11)</sup> Tobacco sector, extended impact assessment. COM(2003) 554 final, SEC(2003) 1023.

<sup>(51)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004 (Dz. U. L 161 z 30.4.2004 r., s. 48)



## UWAGI TRYBUNAŁU

4.139. Trybunał pochwalił obecną reformę, która powinna zaradzić wielu słabościom zidentyfikowanym w trakcie kontroli, chociaż wymaga to czasu. Trybunał zaleca, aby Komisja kontynuowała kontrole w zakresie antykonkurencyjnego zachowania w państwach członkowskich oraz, jeśli zachowanie to się potwierdzi, podjęła odpowiednie działania. Należy również zidentyfikować uchybienia ze strony Państw Członkowskich w zakresie stosowania kontroli wymaganych przepisami i wprowadzić poprawki tam, gdzie jest to możliwe.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**4.139.** *The Commission has issued statements of objections concerning alleged cartels in the raw tobacco markets in Spain and Italy (in December 2003 and February 2004 respectively). These statements of objections contain the preliminary conclusions of the Commission's investigations on alleged anti-competitive behaviour by producer groups and processors in the two Member States which started in October 2001 and January 2002 respectively. Issuing a statement of objections is a preliminary step in the procedure that may lead to the adoption of a prohibition decision imposing fines on the companies concerned.*

*As regards possible financial corrections the Commission refers to the ongoing clearance of accounts procedure following the 2001 and 2003 audits.*

## ZAŁĄCZNIK I

## Ewolucja podstawowych uwag - Rolnictwo

	2002	Odpowiedzi Komisji	2003	Zalecenia
Systemy dopłat obszarowych	Państwa Członkowskie nie przedstawiały w spójny sposób rozłożenia osiągniętych rezultatów, co niekorzystnie wpływa na możliwość porównania wyników osiągniętych przez poszczególne Państwa Członkowskie oraz wyników badań opartych na analizie ryzyka i losowych. Statystyki IACS powinny dostarczać bardziej szczegółowych informacji o kategoriach transakcji. Komisja powinna zbadać przychyny, dla których badania na losowej próbie wykazują wyższy poziom błędów niż badania oparte na analizie ryzyka.	Trybunał słusznie wskazuje, że statystyki dostarczane przez Państwa Członkowskie mają zróżnicowany charakter, co stanowi problem trudny do przezwyciężenia w perspektywie krótkoterminowej. Jednakże zdecydowana większość Państw Członkowskich przedstawiła odpowiednie rozłożenie na rok 2000 i zarówno one, jak i Komisja kontynuowały doskonalenie technik sprawozdawczych w 2002 i 2003. Komisja zna szereg przyczyn sytuacji zarysowanej przez Trybunał, jedną z ważniejszych są ogólne niedostatki w projektowaniu i ocenie przez Państwa Członkowskie analiz ryzyka, które, chociaż są ważne z prawnego punktu widzenia i często obejmują maksymalny zakres, nie zawsze prowadzą do ustalenia największych ryzyk.	Brakuje możliwości odróżnienia rezultatów kontroli IACS dotyczących poszczególnych upraw i obszarów upraw paszowych. Ogólny poziom błędów ujawniony w badaniach losowych wynosi 2,4 % w porównaniu z poziomem 1,5 % w przypadku badań opartych na ocenie ryzyka.	<p>Komisja powinna ustalić przyczyny słabej jakości kontroli odnośnie płatności w ramach WPR (w szczególności realizowanych po płatności), a także możliwe sposoby ich poprawy;</p> <p>poprawić formę informowania o rezultatach we wszystkich systemach nadzoru, zapewniając co najmniej przedstawianie rozłożenia liczby i wartości badanych płatności oraz ujawnionych błędów względem rozdziałów budżetowych;</p> <p>wykorzystywać uzyskane na tej podstawie informacje do porównywania rezultatów przedsięwziętych przez poszczególne Państwa Członkowskie, w celu:</p> <p>a) ustalenia, w zakresie jakich dotacji występuje szczególne ryzyko nadużyć i błędów;</p> <p>b) oceny relatywnej skuteczności poszczególnych Państw Członkowskich; oraz</p> <p>c) zaproponowania zmian w regulacjach i systemach, zmierzających do wyeliminowania danych dziedzin ryzyka i obniżenia poziomu błędów.</p>
Systemy premii zwierzęcych	Ogólnie procent brakujących lub niekwalifikowanych zwierząt, które ujawniły kontrole IACS znacznie różni się w kolejnych latach i w poszczególnych Państwach Członkowskich. Zarówno wyniki badań IACS, jak i bezpośrednich prac Trybunału wskazują, że obszar ten obciążony jest poważnym ryzykiem. Statystyki IACS powinny dostarczać bardziej szczegółowych informacji o kategoriach badanych transakcji.	Ogólnie poziomy błędów, o których informują Państwa Członkowskie są z reguły badane w świetle ustaleń służb kontrolnych Komisji w dziedzinie rolnictwa. Ustalenia te, będące wynikiem kontroli dokumentów i powtórzeniu kontroli na miejscu, często poddają w wątpliwość wiarygodność określonych liczb przedstawionych przez Państwa Członkowskie.	Statystyki kontrolne IACS w zakresie premii zwierzęcych pokazują liczbę brakujących lub niekwalifikowanych zwierząt, którą ujawniły kontrole w zakresie grupy zwierząt zgłoszonych przez rolników we wnioskach o premie. Trybunał uważa te statystyki za mniej wiarygodne w porównaniu z tymi, które prowadzone są odnośnie wniosków o dopłaty obszarowe.	<p>a) ustalenia, w zakresie jakich dotacji występuje szczególne ryzyko nadużyć i błędów;</p> <p>b) oceny relatywnej skuteczności poszczególnych Państw Członkowskich; oraz</p> <p>c) zaproponowania zmian w regulacjach i systemach, zmierzających do wyeliminowania danych dziedzin ryzyka i obniżenia poziomu błędów.</p>
Inne wydatki	Komisja ujawniła niedociągnięcia w kontrolach prowadzonych na podstawie rozporządzeń (EWG) nr 4045/89 i (EWG) nr 386/90. W zakresie dopłat eksportowych i dopłat wypłacanych pośrednikom, Komisja powinna zapewnić, że statystyki dotyczące kontroli fizycznych, dokumentów oraz kontroli a posteriori będą terminowo i konsekwentnie udostępniane, a także będą przedstawiać wartość skontrolowanych transakcji oraz wartość i częstotliwość występowania wykrytych nieprawidłowości.	Nieprawidłowości wskazane przez Trybunał zostały ujawnione przez Komisję w ramach szeregu kontroli uzupełniających przeprowadzonych w 2000 r. w tych Państwach Członkowskich, w których podczas poprzednich kontroli ujawniono poważne niedociągnięcia i przeprowadzono korekty finansowe. We wszystkich zainteresowanych Państwach Członkowskich odnotowano znaczną poprawę. Służby Komisji zaleciły dalsze udoskonalenia.	Trybunał, który w dalszym ciągu stwierdza poważne błędy w dziedzinie wydatków, poddał badaniu dwa właściwe systemy kontroli: <ul style="list-style-type: none"> <li>— standard badań po dokonaniu płatności był niski, zarówno ze względu na wykonanie kontroli (jedna piąta z nich była całkowicie nierzetelna), jak i zgłaszanie błędów (Komisja nie posiada żadnych informacji odnośnie rodzajów wydatków, jakie narażone są na największe ryzyko);</li> <li>— badania fizyczne i badania dokumentów towarów w momencie wywozu obejmują co najmniej 5 % wartości całego subsydiowanego wywozu (!). Rezultaty kontroli nie wskazują, ile wniosków o dopłaty zostało odrzuconych ani rodzaju refundacji, w zakresie których nastąpiło to najczęściej.</li> </ul>	<p>W świetle liczb przedstawionych przez Trybunał odnośnie 2002 i 2003 r. oraz komentarzy Komisji w odpowiedzi na sprawozdanie ubiegłoroczne, Trybunał zaleca Komisji zbadanie przyczyn, dla których, w przypadku weryfikacji powierzeni IACS, badania oparte na próbie losowej w dalszym ciągu wykazują wyższy poziom błędów niż badania prowadzone w oparciu o analizę ryzyka.</p> <p>Trybunał uważa, że do rocznego sprawozdania z działalności Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinny być dołączone podsumowania z rezultatów kontroli prowadzonych w ramach nadzoru.</p>
Rozwój obszarów wiejskich	Kryteria kwalifikacji obowiązujące w systemach tego rodzaju są bardziej rozbudowane i trudniejsze w weryfikacji niż w przypadku dopłat do roślin uprawnych czy premii zwierzęcych. Kryteria obejmują z reguły przestrzeganie „dobrych praktyk rolniczych” oraz minimalnych norm sanitarnych, doborstanu zwierząt i w zakresie oddziaływania na środowisko. Kryterium przestrzegania dobrych praktyk rolniczych należy sprecyzować bądź zastąpić kryterium bardziej rygorystycznym.	Komisja wraz z Państwami Członkowskimi przyjęła praktyczne podejście, kiedy w 2000 r. wprowadzono dobre praktyki rolnicze i minimalne normy. Komisja wnikliwie i systematycznie monitoruje realizację tego podejścia przez Państwa Członkowskie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— badania fizyczne i badania dokumentów towarów w momencie wywozu obejmują co najmniej 5 % wartości całego subsydiowanego wywozu (!). Rezultaty kontroli nie wskazują, ile wniosków o dopłaty zostało odrzuconych ani rodzaju refundacji, w zakresie których nastąpiło to najczęściej.</li> </ul>	

	2002	2003	Zalecenia	
Dopłaty wypłacane na podstawie wielkości produkcji	<p>Ustalenia</p> <p>W tej dziedzinie występują dwa ewidentne ryzyka:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Producenti mają często skłonność do podawania zaniżonego arealu, w stosunku do tego, na jakim faktycznie dane rośliny oraz zawyżonej powierzchni w przypadku dopłat wypłacanych w stosunku do powierzchni upraw.</li> <li>— Funkcjonowanie systemu zależy od tego, czy pośrednicy (tłocznie oleju, zakłady odziarniania etc.) będą przekazywać dokładne dane na temat wyprodukowanych ilości (danych tych nie można bezpośrednio zweryfikować na późniejszym etapie).</li> </ul> <p>W przypadku agencji zajmujących się oliwą z oliwek, Komisja powinna zapewnić, że kontrole i ich rezultaty będą systematycznie klasyfikowane.</p>	<p>Odpowiedzi Komisji</p> <p>Każdy z systemów omawianych przez Trybunał musi być obowiązkowo zgodny z IACS od 1 stycznia 2003 r. i Komisja oczekuje od tego momentu znacznego wzmocnienia mechanizmów kontrolnych.</p> <p>Wyniki kontroli w agencjach zajmujących się oliwą z oliwek prezentowane są zawsze w rocznym sprawozdaniu EFOGR; ponadto, statystyki kontrolne i wyniki badań w ramach nadzoru są zestawiane w statystyczne tabele porównawcze po wydaniu rocznych komunikatów przez agencje lub zainteresowane Państwa Członkowskie.</p>	<p>Ustalenia</p> <p>W Grecji IACS nie został w pełni wdrożony, personel biur regionalnych nie zawsze ma dostęp do bazy danych IACS, co oznacza, że nie można przeprowadzić weryfikacji producentów bawełny, oliwy z oliwek i tytoniu; W Hiszpanii i Grecji System Informacji Przeszycznej SIP nie funkcjonował w okresie związanym z płatnościami w roku 2003.</p> <p>Najważniejszym elementem działań agencji kontroli oliwy z oliwek są badania tłoczni oleju (kwota subsydiów zależy od ilości oliwek zwalonych i przetworzonych w tłoczni). W przypadku wykrycia nieprawidłowości w tłoczniach, agencje mogą zastosować szereg sankcji, z których najpoważniejsza to skreślenie z listy zatwierdzonych tłoczni. W 2002 r. (badania dotyczące wydatków w 2003 r.) agencje zaproponowały także rozwiązanie wobec jednej działającej skontrolowanych tłoczni. W praktyce ministrowie rolnictwa Państw Członkowskich nakładają często mniej dotkliwą karę.</p>	<p>Zalecenia</p> <p>Komisja powinna podjąć odpowiednie działania w ramach decyzji o zgodności rozliczeń.</p>

(1) Rozporządzenie nr 386/90.

## ZAIĄCZNIK 2

## Elementy monitoringu IACS — działania agencji płatniczych po 2002 r.

Państwo członkowskie	AGENCJA PŁATNICZA	Oceniany rok (*)	Płatności obszarowe			Premie zwierzęce				
			Procedury administracyjne i kontrole dla zapewnienia prawidłowej płatności	Analiza ryzyka i procedury wyboru w kontrolach	Metodologia kontrolna i sprawozdania z poszczególnych rezultatów	Przygotowywanie i rzetelność dotyczących kontroli i ich wyników	Procedury administracyjne i kontrole dla zapewnienia prawidłowej płatności	Analiza ryzyka i procedury wyboru w kontrolach	Metodologia kontrolna i sprawozdania z poszczególnych rezultatów	Przygotowywanie i rzetelność statystyk dotyczących kontroli i ich wyników
Niemcy (2)	BAYERN L.	2002								
		2003								
		2004								
Francja (2)	OFIVAL (3)	2002								
		2003								
		2004								
Włochy (2)	AGEA	2002								
		2003								
		2004								
Niderlandy (2)	LASER	2002								
		2003								
		2004								

A Funkcjonuje prawidłowo, wymagane nieznaczne lub nieistotne poprawki

B Funkcjonuje, ale niezbędne poprawki

C Nie funkcjonuje zgodnie z założeniami

(1) Rok płatności EFOGR przypada na okres od 16 października do 15 października. W przypadku płatności obszarowych obejmuje on dopłaty wypłacone na podstawie wniosków złożonych w poprzednim roku gospodarczym, które także powinny zostać skontrolowane w tym roku gospodarczym. Np. rok płatności 2002 kończy się 15 października 2002 r. obejmowałby wnioski o dopłaty wniesione i skontrolowane w poprzednim roku gospodarczym – 2001. W przypadku premii zwierzających dopłaty są kontrolowane i wypłacane w roku złożenia wniosku.

(2) Wiele z agencji płatniczych, w których dokonano przeglądu roku płatniczego zakończonego 15 października 2002 r., który obejmował płatności w związku z wnioskami i kontrolami w roku gospodarczym 2001 r. nie było w stanie zrealizować na czas przed interwencją w roku 2002, wpływając tym samym na rok płatniczy kończący się 15 października 2003 r. W wielu przypadkach działania naprawcze mogły zostać zrealizowane dopiero przed interwencją w roku 2003, co wpłynęło na płatność EFOGR w roku płatniczym kończącym się 15 października 2004 r.

(3) Francja – OFIVAL to agencja płatnicza w zakresie premii zwierzających, systemy są administrowane i kontrolowane przez lokalne służby ministra rolnictwa.

(4) Francja – ONIC to agencja płatnicza w zakresie płatności obszarowych, która zarządza kontrolami, które administrowane przez lokalne służby ministra rolnictwa, które odpowiadają także za wybór kontroli.

Źródło: Przegląd systemów agencji płatniczych IACS przez Trybunał Obrachunkowy.

## ZAŁĄCZNIK 3

## Elementy monitoringu IACS w 2003 r.

Państwo członkowskie AGENCJA PŁATNICZA	Płatności obszarowe					Premie zwierzęce				
	Procedury administracyjne i kontrole dla zapewnienia prawidłowej płatności	Analiza ryzyka i procedury wyboru w kontrolach	Metodologia kontrolna i sprawozdania z poszczególnych rezultatów	Przygotowywanie i rzetelność statystyk dotyczących kontroli i ich wyników	Procedury administracyjne i kontrole dla zapewnienia prawidłowej płatności	Analiza ryzyka i procedury wyboru w kontrolach	Metodologia kontrolna i sprawozdania z poszczególnych rezultatów	Przygotowywanie i rzetelność statystyk dotyczących kontroli i ich wyników		
Niemcy		2			2			4		
Hiszpania						2	8			
Luksemburg	1	2			5		10			
Austria					6					
Finlandia		2				2				
Zjedn. Królestwo		2						4		
Zjedn. Królestwo			3		7		9			
Przegląd agencji płatniczych przez Komisję										

A Funkcjonuje prawidłowo, wymagane nieznaczne lub nieliczne poprawki

B Funkcjonuje, ale niezbędne poprawki

C Nie funkcjonuje zgodnie z założeniami

1 Nieaktualna ewidencja gruntów, co prowadzi do znacznej liczby nieprawidłowości podczas weryfikacji.

2 Brak oszacowania/nieodpowiednie oszacowanie efektywności analizy ryzyka i indywidualnych kryteriów wyboru. Rozporządzenie Komisji nr 118/2004 z 23.01.2004 r. wprowadza taki wymóg od roku gospodarczego 2004 (rok płatności 2005). Niektóre z Państw Członkowskich nie analizują istotnych błędów albo nie stosują wszystkich przepisowych czynników ryzyka.

3 Ponowne kontrole powodują istotne wątpliwości odnośnie kontroli pierwotnych, a procedury kontroli jakości nie są odpowiednie.

4 Istotne różnice pomiędzy danymi przekazanymi Komisji a danymi, na podstawie których zostały sporządzone dane udostępnione kontrolerom.

5 Brak kontroli odnośnie okresu zatrzymywania premii za ubój, około 10-20 % premii za ubój wypłacana jest niewłaściwym beneficjentom. Niska jakość ładu rewizyjnego w zakresie obliczania i stosowania sankcji.

6 Brak sankcji stosowanych odnośnie dopłat ekstensyfikacyjnych w przypadku sankcji dotyczących premii podstawowych; niektóre kary obliczono nieprawidłowo i nie przeprowadzono windykacji kwot niesłusznie wypłaconych w latach poprzednich.

7 Wnioski o dopłaty mogą być wycofane po ogłoszeniu o kontroli, brak także stosowania kar za niezakończony zwierzęta.

8 Brak procedur mających zapewnić jakość kontroli w przypadku kontroli zwierzęcych zleconych kontrolerom zewnętrznym.

9 Zbyt szerokie informowanie o kontrolach, podczas gdy wnioski mogą zostać wycofane po ogłoszeniu kontroli. Kontrole nie obejmują wniosków zgłoszonych w poprzednich 12 miesiącach, nie prowadzi się także kontroli dokumentów leżących u podstaw wniosków. Kontrola jakości ogranicza się do przeglądu dokumentów dotyczących wyłącznie poważnych błędów.

10 Brak przesłania statystyk Komisji, informacje o kontrolach niedostępne.

Źródło: Przegląd systemów agencji płatniczych IACS przez Trybunał Obrachunkowy.



## ROZDZIAŁ 5

**Działania strukturalne**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	5.1–5.5
Szczegółowa ocena na cele poświadczenia wiarygodności	5.6–5.69
Cel i zakres kontroli	5.6
Środowisko kontroli wewnętrznej w Komisji	5.7–5.11
Analiza ryzyka przeprowadzona przez Komisję: Systemy zarządzania i kontroli Państw Członkowskich nie zapewniają jeszcze dostatecznych gwarancji odnośnie legalności i prawidłowości wydatków	5.8
Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej: ogólnie zadowalające postępy w dyrekcjach generalnych obsługujących działania strukturalne	5.9–5.10
Działania uzupełniające wobec planu działania	5.11
Zarządzanie okresem programowania 1994–1999	5.12–5.40
W ramach kontroli finansowej nastąpiła poprawa, chociaż na późnym etapie okresu programowania	5.12–5.13
Systemy zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich: brak przestrzegania wymogów regulacyjnych	5.14–5.22
Bezpośrednie badanie transakcji przez Trybunał: końcowe deklaracje wydatków zawierają znaczną ilość błędów	5.23–5.27
Zamykanie programów z okresu 1994–1999: opóźnienia w Państwach Członkowskich...	5.28
...oraz problemy Komisji z badaniem dokumentacji...	5.29–5.37
...spowolniły proces zamykania okresu programowania 1994–1999	5.38–5.39
Ograniczony zakres końcowych kontroli Komisji	5.40
Zarządzanie okresem programowania 2000–2006	5.41–5.56
Wprowadzenie dalszych wymogów w zakresie kontroli finansowych do ram regulacyjnych	5.41
Nadzór Komisji nad systemami Państw Członkowskich: ograniczona pewność odnośnie do legalności i prawidłowości wydatków	5.42–5.46
Funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich: w bieżącym okresie programowania nadal nieprzestrzegane są wymogi regulacyjne	5.47–5.54
Bezpośrednie badanie transakcji przez Trybunał: niedociągnięcia systemowe potwierdzone dalszym występowaniem błędów w bieżącym okresie programowania	5.55–5.56
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	5.57–5.62
Ogólnie pozytywne zapewnienia odnośnie legalności i prawidłowości wydatków ograniczone przez zgłoszenie poważnych zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich	5.57–5.62
Sprawdzenie działań zrealizowanych na podstawie uwag zawartych we wcześniejszych Poświadczeniach Wiarygodności	5.63–5.65
Wnioski i zalecenia	5.66–5.69

	<i>Punkty</i>
Sprawdzenie działań wynikających z uwag zawartych w sprawozdaniu specjalnym nr 7/2000 na temat Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii oraz Specjalnego programu wspierania pokoju i pojednania w Irlandii Północnej i hrabstwach przygranicznych Irlandii (1995–1999)	5.70–5.86
Zakres i najważniejsze zalecenia sprawozdania specjalnego	5.70–5.71
Międzynarodowy Fundusz na rzecz Irlandii	5.72–5.76
Ocena potrzeb finansowych	5.72–5.73
Odpowiednie kryteria oceny składanych projektów były konsekwentnie stosowane i przestrzegane	5.74–5.75
Regularny monitoring udziału Wspólnoty w projektach MFI oraz ocena jakości projektów	5.76
Specjalny program wspierania pokoju i pojednania w Irlandii Północnej i hrabstwach przygranicznych Irlandii (1995–1999)	5.77–5.86
Dalsza pomoc organom wdrażającym w celu zapewnienia odpowiednich kryteriów wyboru projektów społeczności lokalnych i grup społecznych, jak również dostarczanie wskazówek i zasobów na same projekty i grupy	5.77–5.78
Potrzeby finansowe oceniane na podstawie projektowanej działalności	5.79
Przegląd prac instytucji pozarządowych	5.80–5.81
Oceny projektów udokumentowane według specjalnych pisemnych kryteriów	5.82
Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów kontrolnych	5.83–5.84
Ocena synergii i koordynacji pomiędzy MFI a Funduszami Strukturalnymi	5.85–5.86
Główne uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym, nr 4/2004 na temat programowania Interreg III	5.87–5.97



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

5.1. Działania strukturalne służą wspieraniu rozwoju gospodarczego i społecznego Unii Europejskiej. Finansowane są z Funduszu Spójności oraz czterech Funduszy Strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Socjalnego (EFS), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EFOGR-Sekcja Orientacji) oraz Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa (IFOR). Fundusze Strukturalne zapewniają współfinansowanie programów rozwojowych we wszystkich Państwach Członkowskich, natomiast Fundusz Spójności współfinansowanie projektów służących ochronie środowiska i budowie infrastruktury transportowej w Państwach Członkowskich, w których produkt narodowy brutto (PNB) na jednego mieszkańca jest niższy od 90 % średniej wspólnotowej <sup>(1)</sup>.

5.2. Na okres 2000–2006 wydatki na powyższe działania przewidziane w budżecie wynoszą łącznie 230 177 mln euro <sup>(2)</sup>. **Wykresy 5.1 i 5.2** przedstawiają podział wydatków, na które zaciągnięto zobowiązania i uregulowano w 2003 r. Większość ponoszonych wydatków ma dopomóc realizacji trzech priorytetowych celów tej polityki:

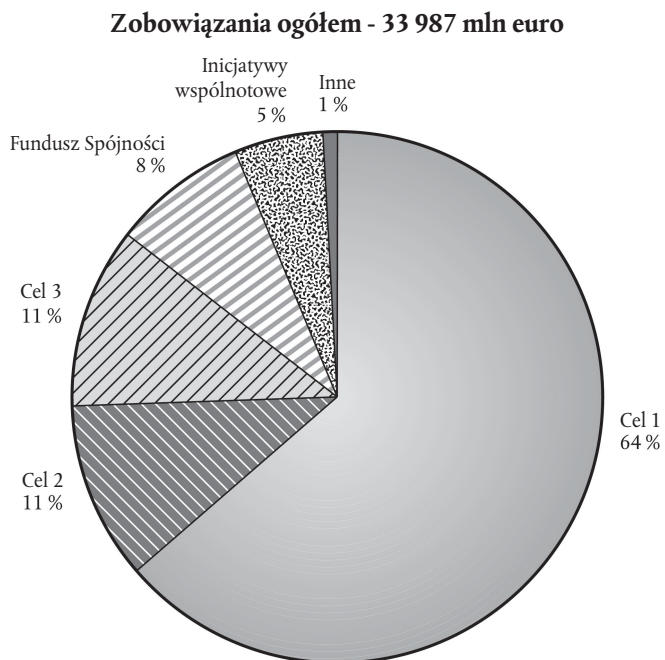
- Cel 1: wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów zapóźnionych w rozwoju;
- Cel 2: wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych;
- Cel 3: wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

Udział inicjatyw wspólnotowych w wydatkach na Fundusze Strukturalne wyniósł w 2003 r. nieco ponad 5 %. Inicjatywy to programy realizowane przez i w Państwach Członkowskich w interesie Wspólnoty, inicjowane przez Komisję jako środki uzupełniające wobec działań realizowanych w ramach głównych programów.

<sup>(1)</sup> W 2003 r.: Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia.

<sup>(2)</sup> 210 579 mln euro na Fundusze Strukturalne oraz 19 598 mln euro na Fundusz Spójności (po cenach z 2003 r.).

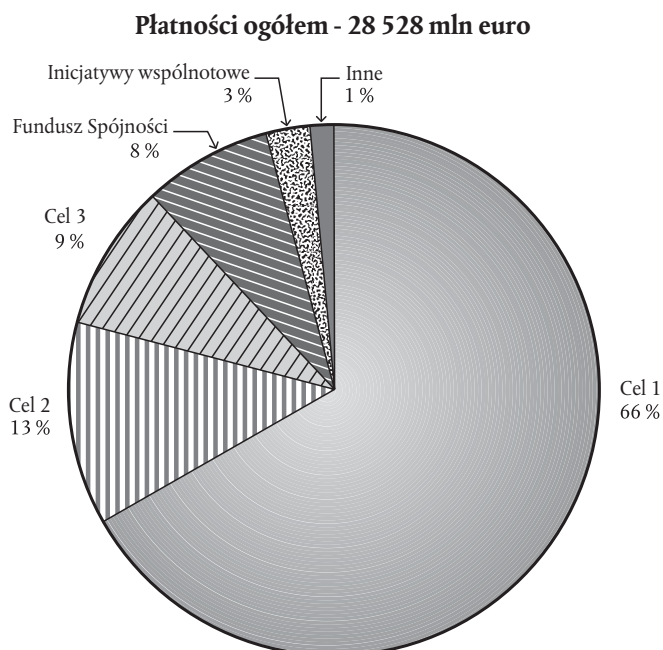
Wykres 5.1 — Podział zobowiązań wg dziedzin budżetu w 2003 r.



Nb.: więcej szczegółowych informacji przedstawiają Wykresy III i IV w Załączniku I.

Źródło: Sprawozdania roczne za 2003 r.

Wykres 5.2 — Podział płatności wg dziedzin budżetu w 2003 r.



Nb.: więcej szczegółowych informacji przedstawiają Wykresy III i IV w Załączniku I.

Źródło: Sprawozdania roczne za 2003 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.3. Pomoc z Funduszy Strukturalnych udzielana jest w ramach „programów operacyjnych”, na które składa się duża liczba działań lub projektów, natomiast pomoc z Funduszu Spójności polega na dofinansowywaniu projektów indywidualnych<sup>(3)</sup>. Realizacja działań polega na dofinansowywaniu krajowych i regionalnych programów oraz indywidualnych projektów<sup>(4)</sup>. Każdy program lub projekt musi zostać zatwierdzony przez Komisję i towarzyszy mu indywidualny plan finansowy określający kwotę pomocy wspólnotowej i udział Państwa Członkowskiego. W przypadku okresu 1994–1999 Komisja zatwierdziła 1 104 programów Funduszy Strukturalnych i 920 projektów w ramach Funduszu Społecznego. W przypadku okresu 2000–1999 Komisja zatwierdziła 470 programów Funduszy Strukturalnych i 450 projektów w ramach Funduszu Społecznego<sup>(5)</sup>.

5.4. W przypadku okresów programowania 1994–1999 i wcześniejszych, płatności w ramach Funduszy Strukturalnych miały formę zaliczek i płatności końcowych, gdzie te drugie stanowiły zarazem „zamknięcie” programów lub projektów. Natomiast w okresie programowania 2000–2006 finansowanie wspólnotowe ma formę pojedynczej zaliczki w wysokości 7 % łącznego udziału w programie lub projekcie, po której następują periodyczne płatności na pokrycie wydatków zadeklarowanych przez Państwa Członkowskie i płatności końcowe. Płatności na pokrycie wydatków nazywane są „płatnościami okresowymi”. W przypadku Funduszy Strukturalnych, każda płatność Komisji dotyczy konkretnego funduszu i programu.

5.5. W zakresie działań strukturalnych obowiązuje zasada „wspólnego zarządzania”. Oznacza to, że jakkolwiek odpowiedzialność za wykonanie budżetu spoczywa na Komisji, zarządzanie i kontrola działań są podzielone pomiędzy Komisję i Państwa Członkowskie, które zobowiązane są współpracować z Komisją, aby zagwarantować, że wydatki dokonywane są zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami<sup>(6)</sup>. Za obsługę Funduszy Strukturalnych odpowiadają cztery dyrekcje generalne Komisji: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) za EFRR i Fundusz Spójności, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (DG EMPL) za EFS, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa (DG AGRI) za EFOGR-Sekcja Orientacji oraz Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa (DG FISH) za IFOR. DG REGIO pełni rolę koordynatora w kwestiach dotyczących wszystkich funduszy, takich jak opracowywanie inicjatyw zarządzania lub wydawanie wskazówek technicznych dla Państw Członkowskich.

5.5. *The Commission would refer to its communication of 6 September 2004 on the respective responsibilities of the Commission and the Member States for shared management (COM(2004) 580).*

<sup>(3)</sup> Komisja może także prowadzić bezpośrednie działania innowacyjne i wsparcia technicznego, w ramach budżetowego limitu 0,65 %.

<sup>(4)</sup> Dla większej przejrzystości, terminem program określa się w tekście ogólnie pomoc z Funduszy Strukturalnych. Dany program może być wspierany z więcej niż jednego funduszu.

<sup>(5)</sup> Liczby przed zatwierdzeniem programów i projektów dla nowych Państw Członkowskich od 2004 r.

<sup>(6)</sup> Artykuł 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA NA CELE POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Cel i zakres kontroli*

5.6. Celem kontroli było przyczynienie się do wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności dotyczącego budżetu ogólnego, poprzez szczegółową ocenę całego obszaru działań strukturalnych. Z tego względu, w ramach kontroli zbadano przede wszystkim funkcjonowanie wybranych systemów nadzoru i kontroli oraz oceniano, w jakim zakresie kontrola wewnętrzna stosowana w Komisji gwarantuje legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Trybunał zbadał transakcje leżące u podstaw rozliczeń zrealizowane w losowo wybranych programach i projektach z poprzedniego (1994–1999) i bieżącego (2000–2006) okresu programowania, w ramach niezależnej kontroli na potrzeby uzyskania dalszych dowodów odnośnie funkcjonowania funduszy. Kontrola skoncentrowała się na:

- środowisku kontroli wewnętrznej w Komisji;
- zarządzaniu okresem programowania 1994–1999;
- zarządzaniu okresem programowania 2000–2006;
- rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych;
- działaniach zrealizowanych na podstawie uwag zawartych we wcześniejszych Poświadczeniach Wiarygodności.

*Środowisko kontroli wewnętrznej w Komisji*

5.7. W kontekście trwającej reformy systemów zarządzania i kontroli finansowej oraz operacyjnej, badanie dotyczyło funkcjonowania kontroli wewnętrznej w Komisji, w szczególności zarządzania ryzykami i wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej (zob. pkt 1.87–1.91).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Analiza ryzyka przeprowadzona przez Komisję: Systemy zarządzania i kontroli Państw Członkowskich nie zapewniają jeszcze dostatecznych gwarancji odnośnie legalności i prawidłowości wydatków**

5.8. Najważniejsze ryzyka dla legalności i prawidłowości wydatków na działania strukturalne mają swoje źródło we wspólnym zarządzaniu Komisji i Państw Członkowskich, dużej liczbie organów i władz o różnych strukturach i praktykach kontrolnych, które mają udział w procesie zarządzania, dużej liczbie programów, z których każdy obejmować może kilkanaście tysięcy projektów, z realizacją rozłożoną na kilka lat, a także ewentualnych niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli. Podobnie jak w roku ubiegłym, zbadanie przez Trybunał analiz ryzyka przeprowadzonych przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za zarządzanie działaniami strukturalnymi nie doprowadziło do wysunięcia żadnych uwag. Komisja ponownie uznała, że zachodzi ryzyko, iż nie uzyska odpowiedniej pewności, że transakcje realizowane przez Państwa Członkowskie w okresie programowania 2000–2006 są legalne i prawidłowe, ponieważ systemy zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich nie we wszystkich przypadkach dają należytą gwarancję odnośnie legalności i prawidłowości wydatków. W 2003 r. Komisja nadal dopracowywała własne systemy kontroli wewnętrznej oraz analizowała opisy systemów przekazane przez Państwa Członkowskie. Kontrole systemów zarządzania i kontroli przeprowadzone przez Komisję na podstawie dokumentów i kontroli na miejscu w Państwach Członkowskich doprowadziły do ujawnienia szeregu niedociągnięć, mimo że kontrole na miejscu objęły tylko niewielką część tych systemów.

**Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej: ogólnie zadowalające postępy w dyrekcjach generalnych obsługujących działania strukturalne**

5.9. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał dotyczyła przede wszystkim wdrożenia przez dyrekcje generalne obsługujące działania strukturalne ośmiu (z 24) standardów kontroli wewnętrznej, mających szczególne znaczenie dla legalności i prawidłowości wydatków<sup>(7)</sup>. Zgodnie z syntezami sprawozdań rocznych za rok 2002, wszystkie standardy miały zostać wdrożone do końca 2003 r.

5.10. W przypadku DG REGIO i DG EMP standardy zostały na ogół należycie wdrożone. W DG FISH nie wdrożono jeszcze w pełni dwóch<sup>(8)</sup>, a w DG AGRI jednego standardu (zob. także pkt 4.23) Odnośnie standardu 17 „Nadzór” — obie DG są w trakcie opracowywania lub formalizowania procedur pozwalających na dokończenie jego wdrożenia.

*5.8. The Commission considers that the supervision and control it exercises over the Member States are an adequate response to the risk of irregularity in the underlying transactions. In a given year the Commission can cover by its own audit work a limited number of Member States' systems, particularly having regard to other risks, such as the closure of the previous programme period, to which the Court refers. The Commission has a multi-annual audit strategy for its own audit work aimed at achieving a reasonable assurance on the functioning of the systems during the programme period.*

(7) Standardy: 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem”, 12 „Właściwa informacja zarządcza”, 14 „Zgłaszanie nieprawidłowości” 17 „Nadzór”, 18 „Rejestracja wyjątków”, 20 „Rejestrowanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej” 21 „Sprawozdania kontrole” oraz 22 „Jednostka kontroli wewnętrznej”.

(8) Standardy — 17 „Nadzór” oraz 22 „Jednostka kontroli wewnętrznej”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Działania uzupełniające wobec planu działania**

5.11. Trybunał zbadał, jakie działania uzupełniające podjęły dyrekcje generalne obsługujące działania strukturalne wobec planu działania ustanowionego przez Komisję, by zaradzić ustalonym niedociągnięciom (dwa działania dotyczyły kwestii związanych ze wspólnym zarządzaniem). Powyższe działania zostały przewidziane w syntezie sprawozdania za rok 2001 do ukończenia w 2004 r. i są nadal realizowane (zob. także pkt 1.84–1.86).

**5.11.** *Substantial progress has been made in the implementation of the two actions concerning shared management. By September 2004 the Commission had adopted communications on the legal responsibilities under shared management (COM(2004) 580) and on the alignment of audit methodology in this area (COM(2004) 3115); in December 2003 the Commission also published revised audit manuals for the Structural and Cohesion Funds. In the draft legislation for the Structural Funds in the 2007-13 period the Commission has also taken up the idea of annual declarations by an independent audit body which was also mentioned in action 17.*

Zarządzanie okresem programowania 1994–1999

**W ramach kontroli finansowej nastąpiła poprawa, chociaż na późnym etapie okresu programowania**

5.12. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2064/97<sup>(9)</sup>, które weszło w życie w listopadzie 1997 r. stanowiło istotny etap w opracowywaniu zasad zarządzania i kontroli Funduszy Strukturalnych. Rozporządzenie wprowadziło szereg wspólnych wymogów minimalnych odnośnie systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich, z których najważniejsze to:

- obowiązek wdrożenia przez Państwa Członkowskie systemów zarządzania i kontroli pozwalających na należyte potwierdzenie prawidłowości wniosków o dokonanie płatności;
- zapewnienie odpowiedniego śladu rewizyjnego, pozwalającego na uzgodnienie deklaracji przedstawianych Komisji i zapisów księgowych w Państwach Członkowskich, jak również na ustalenie sposobu wykorzystania funduszy wspólnotowych;
- ustanowienie minimalnego zakresu niezależnych kontroli (na próbie obejmującej co najmniej 5 % operacji) obok rutynowych kontroli operacji prowadzonych w ramach zarządzania, służących weryfikowaniu efektywności systemów zarządzania i kontroli, przestrzegania wymogów wspólnotowych oraz prawidłowości deklaracji wydatków; oraz

<sup>(9)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2064/97 z 15 października 1997 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrożenia rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 w zakresie sprawowania przez Państwa Członkowskie kontroli operacji współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych (Dz.U. L 290, 23.10.1997 r., s. 1). Systemy Funduszu Spójności podlegają rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1164/94 z 16 maja 1994 r. ustanawiającemu Fundusz Spójności (Dz.U. L 130, 25.5.1994 r., s. 1).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- obowiązek przedstawiania Komisji przez Państwa Członkowskie (zgodnie z art. 8) na zamknięcie każdego programu, oświadczenia sporządzonego przez osobę lub organizację funkcjonalnie niezależną od organów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięcia; oświadczenie powinno zawierać podsumowanie ustaleń kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich oraz ogólną konkluzję odnośnie legalności i prawidłowości operacji stanowiących podstawę końcowej deklaracji poniesionych wydatków.

5.13. W celu spełnienia powyższych wymogów Państwa Członkowskie musiały rozwinąć wykorzystywane struktury kontrolne. Jednak rozporządzenie weszło w życie dopiero w listopadzie 1997 r., z opóźnieniem przedstawiono także odpowiednie wytyczne. Jak już uprzednio zauważył Trybunał<sup>(10)</sup>, nastąpiło to zbyt późno, by wpłynąć na sposób, w jaki systemy zarządzania i kontroli zostały pierwotnie ustanowione; wcześniejsze wdrożenie pozwoliłoby uniknąć niektórych niedociągnięć w systemach Państw Członkowskich.

#### Systemy zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich: brak przestrzegania wymogów regulacyjnych

5.14. W ramach szczegółowej oceny wydatków z Funduszy Strukturalnych, Trybunał zbadał funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich na podstawie losowej próby siedmiu końcowych płatności dokonanych przez Komisję (po 1 w Niemczech, Hiszpanii, Francji, Irlandii, Włoszech i 2 w Portugalii)<sup>(11)</sup>.

#### Nieprawidłowy rozdział funkcji

5.15. W jednym z programów zbadanych przez Trybunał znaczna część niezależnych kontroli projektów została przeprowadzona przez te same służby, które odpowiadały za przedstawianie propozycji płatności<sup>(12)</sup>, a w dwóch innych przypadkach niektóre projekty były badane przez osoby odpowiedzialne za kontrolę w ramach zarządzania lub biorące udział w opracowywaniu końcowego oświadczenia<sup>(13)</sup>. Podobne praktyki są sprzeczne z podstawowymi zasadami kontroli odnośnie rozdziału funkcji.

*5.13. The adoption of Regulation (EC) No 2064/97 substantially contributed to strengthening control arrangements for the Structural Funds. The Regulation required Member States to adapt their structures and entered into force four years before the end of the eligibility period and over five years before the final deadline for submitting closure dossiers. During this period the Commission made significant efforts from the date of adoption to provide guidance, answered Member States' questions and carried out audits to ensure correct transposition.*

*5.15. The Commission has been aware of the issue of independence of bodies carrying out checks under Article 3 of Regulation (EC) No 2064/97 from its own systems audits carried out in 2001/2002. Guidance was given to the independent bodies as to how to treat the matter in the closure guidelines of the Commission.*

*For the cases concerned, based on the information on this point provided by the independent body, the Commission considered that sufficient checks had been carried out to meet the requirements of the Regulation.*

<sup>(10)</sup> Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 10/2001 na temat kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych, rozporządzenie Komisji (WE) nr 2064/97 i (WE) nr 1681/94 oraz Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie Roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 5.16–5.21.

<sup>(11)</sup> 3 EFRR, 2 EFS, 1 EFOGR — Sekcja Orientacji i 1 Fundusz Spójności.

<sup>(12)</sup> Irlandia — Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 94IR16006.

<sup>(13)</sup> Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015; Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Niedociągnięcia w badaniach prowadzonych w ramach zarządzania*

5.16. W jednym z programów, w którym organizacja odpowiedzialna za projekt zleciła wykonanie większości projektu innej instytucji, badania w ramach zarządzania ograniczyły się do faktur, które organizacja otrzymała od podwykonawcy<sup>(14)</sup>. Trybunał zwracał już uprzednio uwagę na szczególne ryzyka, jakie dotyczą kosztów wykazywanych w ramach podwykonawstwa<sup>(15)</sup>.

*Niedociągnięcia w niezależnych badaniach*

5.17. Zasady doboru próby (obejmującej 5 % operacji) na potrzeby niezależnych badań służących zweryfikowaniu efektywności systemów zarządzania i kontroli oraz deklaracji wydatków nie zawsze były przejrzyste. W przypadku dwóch programów wspomniano wprawdzie o czynnikach ryzyka, ale niejasne było, w jaki sposób zostały zastosowane<sup>(16)</sup>. W innym programie ustalono wprawdzie zestaw jednolitych środków na potrzeby doboru próby, jednak nie przypisano im żadnych szczególnych czynników ryzyka<sup>(17)</sup>. W kolejnym przypadku nie przeprowadzono w ogóle analizy ryzyka<sup>(18)</sup>.

5.18. W zakresie programów skontrolowanych przez Trybunał, badania Państw Członkowskich obejmowały na ogół cały okres wymagany w rozporządzeniu. Jednakże w niektórych Państwach Członkowskich<sup>(19)</sup> niezależne kontrole na podstawie rozporządzenia rozpoczęły się dopiero w 2000 lub 2001 r.

**5.16.** *As regards subcontracting, the Commission would refer to its reply to paragraphs 5.20 and 5.23 of this report and to its reply to paragraph 3.66 of the 1999 annual report.*

**5.17.** *In its guidance on closure statements the Commission made it clear that the body issuing the statement must satisfy itself that the sampling basis was adequate. The Commission checked the information given on this aspect in its analysis of the statements.*

*For the Azores programme the statement indicated that the sample was balanced across the measures of the programme and took account of the level of financing involved.*

*For Ireland (EAGGF Guidance Section), based on the information available, and especially the confirmations of the independent body, the Commission considered that sufficient independent checks had been carried out to meet the requirements of the Regulation.*

<sup>(14)</sup> Włochy (Emilia-Romagna) Cel 3 EFS 94000913.

<sup>(15)</sup> Trybunał Obrachunkowy — sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 1999, pkt 3.66.

<sup>(16)</sup> Portugalia (Azory) Cel 1 EFRR 941209013; Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015.

<sup>(17)</sup> Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005.

<sup>(18)</sup> Irlandia — Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 94IR16006.

<sup>(19)</sup> Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 10/2001 na temat kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych, pkt 33.



## UWAGI TRYBUNAŁU

5.19. Rozporządzenie przewiduje, jakie kwestie należy objąć badaniem — na przykład praktyczne zastosowanie i efektywność systemów zarządzania i kontroli, zgodność zapisów księgowych z dołączonymi dokumentami, przestrzeganie wymogów wspólnotowych oraz zapewnienie odpowiedniego współfinansowania krajowego. W trzech programach badania nie objęły w niektórych przypadkach szczegółowych kwestii związanych z kwalifikowaniem wydatków współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych <sup>(20)</sup>.

5.20. W dwóch przypadkach Państwa Członkowskie nie przeprowadziły badania projektów na miejscu. W jednym przypadku, na tej podstawie, że projekty były systematycznie wizytowane w ramach kontroli kierownictwa, Państwo Członkowskie, powołując się na określoną korespondencję z Komisją, ograniczyło niezależne badania wyłącznie do dokumentacji i nie kontrolowało projektów na miejscu, wbrew ogólnym wskazaniom Komisji <sup>(21)</sup>. W innym przypadku podwykonawca, z którym nie zawarto formalnej umowy, nie mógł przedstawić dowodu wydatkowania kwoty, którą obciążył organizatora projektu <sup>(22)</sup>. W dwóch innych przypadkach, badaniami objęto tylko organizację zarządzającą pomocą i niewielką część faktur <sup>(23)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.19. *The Commission is examining the Court's findings in the light of the replies of the authorities of the Member States concerned. It will take account of the results for its closure audits. The Commission considers that the instructions provided in Portugal on the content of the checks were comprehensive.*

5.20. *The Commission is examining the Court's findings in the light of the replies of the authorities of the Member States concerned. It will take account of the results for its closure audits. Where the Commission has found cases where Member States had not checked supporting documentation held by the final recipients of aid, it has required them to quantify the expenditure affected and carry out further audit work if necessary.*

*For Ireland (EAGGF Guidance Section), based on the information available, and especially the confirmations of the independent body, the Commission considered that sufficient checks had been carried out to meet the requirements of the 1994–1999 Regulations.*

*Concerning the ESF case in Italy (Emilia Romagna) referred to in footnote 21, the guidance note sent by the Commission to the Italian authorities states that the independent body may also base its work on duly documented checks already carried out on the spot, but those checks must of course comply with certain conditions to be verified by the independent body; in particular, they must have been carried out using appropriate methods and with a sufficient degree of independence and reliability. The Commission, which has complied with its own guidance notes, did not therefore specify that the checks could not be carried out on the spot.*

*As regards the ESF subcontracting case in Portugal (Madeira) referred to in footnote 22, the Commission is particularly vigilant on the question of fictitious or unnecessary subcontracting whose aim is essentially to increase the costs declared. The Commission has therefore introduced the rule on eligibility sheet No 4, whereby subcontracting which is unjustified or does not add value is not admissible.*

<sup>(20)</sup> Irlandia, Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 1 94IR16006; Niemcy, (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005; Portugalia (Azory) Cel 1 EFRR 941209013.

<sup>(21)</sup> Włochy (Emilia-Romagna) Cel 3 EFS 394000913.

<sup>(22)</sup> Portugalia (Madera) Cel 1 ESF 947000P1.

<sup>(23)</sup> Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015; Irlandia, Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 94IR16006.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.21. Badania nie obejmowały na ogół całości projektów. W niektórych przypadkach Państwa Członkowskie uwzględniały w obliczeniach mających potwierdzić spełnienie wymogu objęcia kontrolą 5 % operacji koszty projektów, które nie zostały skontrolowane na podstawie właściwej próby<sup>(24)</sup>. W jednym z programów, w obliczeniach mających wykazać spełnienie powyższego wymogu uwzględniono projekty, które nie zostały zbadane, na tej podstawie, że przeprowadzono kontrole systemowe, a błąd systemowy odkryty w ramach kontroli jednego z projektów został usunięty we wszystkich przedmiotowych projektach. Doprowadziło to do znacznego zwiększenia wykazanego zakresu badań<sup>(25)</sup>. W przypadku innego programu, badaniami objęto 28 % łącznych wydatków. Jednakże kontrola Trybunału wykazała, że tylko część z nich została zbadana na miejscu realizacji projektów przez osoby niezależne od służb zarządzających projektami, a badania skoncentrowały się przede wszystkim na jednym z trzech organów zarządzających<sup>(26)</sup>.

*Oświadczenie dołączone do końcowych deklaracji wydatków: niedoszacowanie błędów przez Państwa Członkowskie*

5.22. W przypadku części z wybranych płatności badanych przez Trybunał, deklaracje wydatków i dołączone do nich oświadczenia złożone przez Państwa Członkowskie na zamknięcie programów potwierdzające legalność i prawidłowość wydatków były w znacznym zakresie obciążone błędami (zob. pkt 5.23–5.27). W przeciwieństwie do tego poziom błędów przedstawiony w oświadczeniach Państw Członkowskich był na ogół minimalny (poniżej 1 %). Przyczyną takiego stanu była niska jakość przeprowadzonych badań, a także fakt, że Państwa Członkowskie nie próbowały na podstawie zbadanych przypadków wyciągnąć właściwych wniosków odnośnie całego programu<sup>(27)</sup>.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.21. *The Commission is examining the Court's findings in the light of the replies of the authorities of the Member States concerned. It will take account of the results for its closure audits. According to the information contained in the closure statements, in all three ERDF cases the percentage of total programme expenditure checked exceeded the minimum 5 % requirement (7,9 %, 12,8 %, and 23,9 %).*

*Concerning the case referred to in footnote 25 (ESF Portugal Madeira), it should be pointed out that the Portuguese authorities did indeed comply with the regulatory minimum percentage of checks to be carried out.*

*For Ireland (EAGGF Guidance Section), see the response to paragraph 5.15.*

5.22. *In its guidance to Member States on the Article 8 statement, the Commission insisted that Article 8 bodies give an opinion on the quality of the checks performed, indicate the rate of error found and point out and quantify potential systemic problems. The Commission has required additional information or audit work from the Member States or proposed financial corrections when the examination of Article 8 statements has shown them to be deficient for any of these reasons.*

*For all cases the Commission will take the appropriate action once complete information from Member States has been received and examined.*

*Concerning the ESF Portugal Madeira case referred to in footnote 27, during the programming period the Portuguese authorities carried out independent checks relating to the whole period; in addition, they did indeed comply with the regulatory minimum percentage of checks to be carried out. Abnormalities detected were also rectified, with verification of all projects involving the same operator. The circumstances giving rise to errors were reviewed and taken into account in the risk analysis for subsequent checks.*

<sup>(24)</sup> Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005; Portugalia (Azory) Cel 1 EFRR 941209013; Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015.

<sup>(25)</sup> Portugalia (Madera) Cel 1 EFS 947000P1.

<sup>(26)</sup> Irlandia, Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 94IR16006.

<sup>(27)</sup> Portugalia (Azory) Cel 1 EFRR 941209013; Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015; Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Bezpośrednie badanie transakcji przez Trybunał: końcowe deklaracje wydatków zawierają znaczną ilość błędów**

5.23. Na cele bezpośredniego badania w Państwach Członkowskich wybrano 139 projektów z siedmiu programów (zob. pkt 5.14). W jego wyniku ujawniono znaczącą liczbę przypadków naruszenia przepisów: niekwalifikowanych wydatków i projektów<sup>(28)</sup>, wydatków, na które brakowało dokumentów potwierdzających<sup>(29)</sup>, nieprawidłowego obliczenia udziału wspólnotowego<sup>(30)</sup> oraz inne nieprawidłowości<sup>(31)</sup>.

5.24. Trybunał wykrył nieprawidłowości wskazujące na znacznie zawyżone płatności w przypadku podprogramów trzech programów EFRR<sup>(32)</sup> skontrolowanych w Państwach Członkowskich.

**5.23.** *The Commission is examining the Court's findings in these cases in the light of the replies of the authorities of the Member States concerned and any additional information obtained where necessary. Once it has completed this examination it will take whatever action is necessary.*

*The Commission also confirms that, in the case of contractual relations, once the services have been provided the subcontractor does not have to justify its invoicing provided that it complies with the terms of the contract. Provided the subcontracting/provision of services adds value and that market prices are charged, the profit is recognised and legitimate.*

**5.24.** *The precise level of overpayments resulting from the errors identified by the Court will be determined in the Commission's follow up of the cases, taking full account of the arguments presented by the Member States.*

<sup>(28)</sup> Niekwalifikowane wydatki i projekty:

Deklaracja projektów nie odpowiadających kryteriom programu: Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005.

Deklaracja wydatków poniesionych poza kwalifikowanym obszarem lub okresem: Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015; Portugalia (Madera) Cel 1 EFS 947000P1.

Dwukrotne zadeklarowanie tych samych wydatków: Portugalia (Azory) Cel 1 EFRR 941209013; Irlandia, Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 1 94IR16006; Niemcy, (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005.

Brak przestrzegania kryterium dot. tworzenia miejsc pracy: Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005.

Deklaracja niekwalifikowanych wydatków dotyczących bieżących zadań administracyjnych przez administrację publiczną: Irlandia — Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 94IR16006.

Inne niekwalifikowane wydatki: Irlandia — Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 94IR16006.

<sup>(29)</sup> Wydatki, na które nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej:

Wydatki bez odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej: Irlandia Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 94IR16006; Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015; Portugalia (Madera) Cel 1 EFS 947000P1.

Deklaracja kosztów szacunkowych zamiast faktycznych: Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015; Portugalia (Madera) Cel 1 EFS 947000P1.

Brak prowadzenia odrębnego systemu księgowego lub właściwych kodów księgowych umożliwiających ustalenie funduszy wspólnotowych: Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015.

Alokacja części ogólnych kosztów na projekty bez przedstawienia obliczeń uzasadniających przydzielone kwoty: Portugalia (Madera) Cel 1 ESF 947000P1.

<sup>(30)</sup> Nieprawidłowe obliczenie udziału wspólnotowego:

Brak uwzględnienia potencjalnego uzyskiwania dochodów lub innych przychodów przy obliczaniu wysokości udziału Wspólnoty w projektach: Portugalia (Azory) Cel 1 EFRR 941209013.

Przekroczenie maksymalnego pułapu dofinansowania publicznego: Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005.

<sup>(31)</sup> Inne nieprawidłowości:

Brak realizacji działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących dofinansowania z Funduszy Strukturalnych: Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015; Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005; Portugalia (Azory) Cel 1 EFRR 941209013; Portugalia (Madera) Cel 1 EFS 947000P1.

<sup>(32)</sup> Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFRR 940209005; Francja (Kraj Loary) Cel 2 EFRR 970313015; Portugalia (Azory) Cel 1 EFRR 941209013.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.25. W przypadku jednego z programów EFS, niezależne badania przeprowadzone przez Państwa Członkowskie objęły próbę transakcji z lat 1998–1999 i doprowadziły do korekty zadeklarowanych wydatków dzięki ekstrapolacji wyników tych badań. W tej samej próbie Trybunał wykrył wyższy poziom błędów<sup>(33)</sup>. Różnice wynikają w znacznym stopniu z odmiennego traktowania niespójności w przepisach krajowych i w ich stosowaniu.

5.26. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola środków EFOGR w ramach programu finansowanego z wielu funduszy<sup>(34)</sup>, wykazała znaczny poziom nieprawidłowych wydatków. Kontrole zostały przeprowadzone na transakcjach zrealizowanych w całym okresie programu i wykazały występowanie niedociągnięć systemowych. Na niedociągnięcia te wskazywała już dokumentacja złożona przez Państwo Członkowskie wraz z wnioskiem o płatność końcową.

5.27. W żadnym ze zbadanych programów systemy zarządzania i kontroli nie spełniały w całości wymogów ustanowionych w rozporządzeniu nr 2064/97. Rozporządzenie nie zawiera specjalnych wymogów odnośnie rutynowych kontroli w ramach zarządzania, a dodatkowe kontrole wrywkowe 5 % operacji nie mogą naturalnie zrekompensować braków w kontroli sprawowanej w ramach zarządzania. Ustalenia kontrolne Trybunału odnośnie projektów potwierdzają, że niekorzystnie wpływa to na legalność i prawidłowość wydatków. Ogólna częstotliwość i wpływ błędów są na poziomie podobnym do tego, jaki Trybunał ustalił w latach poprzednich.

### Zamykanie programów z okresu 1994–1999: opóźnienia w Państwach Członkowskich...

5.28. Pierwotny termin ustanowiony w przepisach na składanie wniosków o płatności końcowe w przypadku programów z okresu programowania 1994–1999 przypadał 30 czerwca 2002 r.<sup>(35)</sup>. Państwa Członkowskie na ogół nie dotrzymały tego terminu. Rozporządzenie Rady nr 1260/1999 (czerwiec 1999) ustanawiające przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych przewidywało, że sumy zarezerwowane na programy w okresie 1994–1999, względem których żadne wnioski o płatność końcową nie wpłynęły do dnia 31 marca 2003 r. będą anulowane. Ta ostatnia data de facto była traktowana jako ostateczny termin, po którym fundusze przepadały, ale i tak Państwa Członkowskie miały problemy z jego dotrzymaniem. W wielu przypadkach Państwa Członkowskie, aby dotrzymać terminu składały niepełną dokumentację. Oznaczało to konieczność wysyłania przez Komisję wezwań do uzupełnienia dokumentacji i powodowało opóźnienia w przetwarzaniu wniosków.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.25. *In addition to checking 1998 and 1999 transactions, during the programming period the Portuguese authorities carried out independent checks relating to the whole period.*

5.26. *For Ireland (EAGGF Guidance), based on the information available, and especially the confirmations of the independent body, the Commission considered that the programme could be closed. All the additional elements raised by the Court following its on-the-spot audit will be followed up as appropriate.*

5.27. *Article 2 of Regulation (EC) No 2064/97 provided that Member States' systems should check the accuracy and eligibility of expenditure. Although the Regulation does not specify this requirement, national administrative systems in many cases provided for controls at management level. For the current period the Commission specified this requirement in Article 4 of Regulation (EC) No 438/2001.*

*Notwithstanding the problems identified by the Court, the Commission considers that the thorough checking of closure documentation, its closure audits of a risk-based sample of programmes and the application of financial corrections for inadequate checks or individual errors provide a sound basis for obtaining reasonable assurance on the expenditure cofinanced.*

<sup>(33)</sup> Portugalia (Madera) Cel 1 EFS 947000P1.

<sup>(34)</sup> Irlandia — Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 94IR16006.

<sup>(35)</sup> Artykuł 21 ust. 4, rozporządzenia Rady (WE) nr 2082/93 z 20 lipca 1993 r., art. 21 ust. 4, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 4253 ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w zakresie koordynacji pomiędzy różnymi funduszami strukturalnymi oraz działaniami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi obowiązującymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 193, 31.7.1993 r., s. 20).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**...oraz problemy Komisji z badaniem dokumentacji...**

5.29. Procedura zamykania programów przez Komisję polega głównie na potwierdzeniu kwalifikowania się i prawidłowości wydatków, o których pokrycie wnoszą Państwa Członkowskie. Komisja weryfikuje w szczególności, czy złożono odpowiednie oświadczenie, zgodnie z art. 8<sup>(36)</sup>, kompletność sprawozdania końcowego oraz zgodność końcowej deklaracji wydatków ze sprawozdaniem końcowym i oświadczeniem, o którym mowa w art. 8. Weryfikacji podlega także to, czy podjęto odpowiednie środki odnośnie wszystkich znanych nieprawidłowości (włączając właściwe procedury windykacyjne), co dotyczy:

- a) oświadczenia dołączonego do wniosku o dokonanie końcowej płatności, przewidzianego w art. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2064/97 (w tym przeprowadzenia badań 5 % operacji);
- b) nieprawidłowości zgłoszonych przez Państwa Członkowskie<sup>(37)</sup> Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych lub wykrytych przez ten Urząd;
- c) kontroli innych organów krajowych, Komisji lub Trybunału.

5.30. W zakresie EFRR, na 858 programów w okresie 1994–1999 w przypadku 317 (czyli ok. 40 %) oświadczeń na podstawie art. 8 Komisja była zmuszona do dalszych badań. W podobnych przypadkach Komisja musi zgromadzić dodatkowe informacje lub wezwać Państwo Członkowskie do przeprowadzenia dodatkowych kontroli. Do 31 marca 2004 r. takie kontrole przeprowadzono odnośnie 51 programów. W odpowiednich przypadkach Komisja może zaproponować obniżenie lub anulowanie płatności żądanych przez Państwo Członkowskie. Do powyższej daty Komisja podjęła lub zaproponowała podjęcie takich działań w 127 przypadkach (prawie 15 % wszystkich programów EFRR).

5.31. Trybunał zbadał przetwarzanie przez Komisję wniosków Państw Członkowskich o dokonanie końcowej płatności, na podstawie próby dokumentacji 77 z 2 170 wniosków otrzymanych przez Komisję<sup>(38)</sup>.

<sup>(36)</sup> Artykuł 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 2064/97 z 15 października 1997 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrożenia rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 w zakresie sprawowania przez Państwa Członkowskie kontroli operacji współfinansowanych z Funduszy Strukturalnych (Dz.U. L 290, 23.10.1997 r., s. 1).

<sup>(37)</sup> Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1681/94.

<sup>(38)</sup> 33 EFRR (w tym 2 zamknięte), 27 EFS (w tym 5 zamkniętych), 13 EFOGR — Sekcja Orientacji (w tym 5 zamkniętych), 4 IFOR (wszystkie otwarte).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.32. Spośród 33 dokumentacji dotyczących programów EFRR zbadanych przez Trybunał, w 29 przypadkach opóźnienia lub przerwy w procedurze płatności były związane z oświadczeniem na podstawie art. 8. Komisja stwierdziła, że oświadczenia zawierają szereg zastrzeżeń, których nie uwzględniono w końcowej deklaracji wydatków lub wniosku o dokonanie płatności:

- a) nieprawidłowości, niekwalifikowane wydatki lub inne niewyjaśnione problemy <sup>(39)</sup>;
- b) różnice pomiędzy nieprawidłowościami zgłoszonymi przez Państwa Członkowskie Urzędowi ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych a tymi, które wykazano w oświadczeniu na podstawie art. 8 i/lub końcowej deklaracji wydatków <sup>(40)</sup>;
- c) nienależyta realizacja projektów, w szczególności przekroczenie limitu wydatków, problemy z procedurami przetargowymi, nieprzestrzeganie kryteriów związanych z ochroną środowiska, niekonsekwencje w pracach budowlanych <sup>(41)</sup>;
- d) niejasności w zakresie realizacji niezależnych kontroli przynajmniej 5 % operacji lub brak badań na poziomie beneficjentów końcowych <sup>(42)</sup>; oświadczenia nie zawsze przedstawiają szczegóły odnośnie analizy ryzyka, na podstawie której dokonano wyboru projektów na potrzeby kontroli 5 % <sup>(43)</sup>. W jednym ze zbadanych przypadków złożenie żądanego przez Komisję potwierdzenia realizacji prac przez niezależny organ, w tym tego, czy kontrole 5 % odbyły się na miejscu realizacji projektu, powierzono władzy zarządzającej programem <sup>(44)</sup>; oraz
- e) potrzeba wyjaśnienia, czy kwoty podlegające odzyskaniu zostały uwzględnione w deklaracji końcowej <sup>(45)</sup>.

**5.32.** *In its guidance to Member States on closure issued in May 2003, the Commission indicated that reservations by the Article 8 body should be quantified and taken into account. The guidelines also covered the treatment of irregularities and the implementation of the sample checks.*

<sup>(39)</sup> Brandenburgia 940209002, Saksonia-Anhalt 940209003, Saksonia 940209004, Berlin Zachodni Cel 2 1997–1999 97021 3004, Saksonia Cel 1 DG V 940209015, Attikh 940809001, zachodnia Grecja 940809003, Tourismos-Politismos 940809016, Drogi-Porty-Lotniska 940809019, Asturia 941109002, Wyspy Kanaryjskie 941109003, Inicjatywy regionalne 941109015, Lokalne środowisko naturalne 941109024, Kraj Basków Cel 2 1997–1999 971109007, Korsyka 940313024, Gwadelupa 940313025, Gujana 940313026, Tourism MoP (Irlandia) 940409003, Rozwój przemysłowy (Irlandia) 940409007, Infrastruktura gospodarcza (Irlandia) 940409005, Sardynia 940509001, Puglia 940509002, Infrastruktura i transport drogowy 940509016, Kalabria 940509011, Hainaut 941013001.

<sup>(40)</sup> Inicjatywy regionalne 941109015, Aragonia Cel 2 1997–1999 971109001, Kraj Basków Cel 2 1997–1999 971109007, Gwadelupa 940313025, Tourism MoP (Irlandia) 940409003, Rozwój przemysłowy (Irlandia) 940409007, Infrastruktura gospodarcza (Irlandia) 940409005, Infrastruktura i transport drogowy 940509016.

<sup>(41)</sup> Saksonia 940209004, Saksonia Cel 1 DG V 940209015, Zachodnia Grecja 940809003, Drogi-Porty-Lotniska 940809019, Aragonia Cel 2 1997–1999 971109001, Kraj Basków Cel 2 1997–1999 971109007, Gwadelupa 940313025, Sardynia 940509001, Puglia 940509002, Infrastruktura i transport drogowy 940509016.

<sup>(42)</sup> Brandenburgia 940209002, Saksonia 940209004, Saksonia Cel 1 DG V, Aragonia Cel 2 1997–1999 971109001, Kraj Basków Cel 2 1997–1999 971109007; Brabancja pld-zach. Cel 2 1997–1999.

<sup>(43)</sup> Brabancja pld-zach. Cel 2 1997–1999; Ricerca Cel 1 1994–1999.

<sup>(44)</sup> Ricerca Cel 1 1994–1999.

<sup>(45)</sup> Brandenburgia 940209002, Saksonia-Anhalt 940209003, Saksonia 940209004, Saksonia Cel 1 DG V, Korsyka 940313024, Reunion 940313028, Hainaut 941013001.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.33. Jeżeli chodzi o kontrolę niezależności organów krajowych odpowiedzialnych za sporządzanie oświadczenia na podstawie art. 8, badanie przeprowadzone w DG EMPL wykazało, że lista organów zatwierdzających posiadana na ten cel przez Komisję nie była wyczerpująca. W przypadku szeregu dokumentacji Komisja wstrzymała procedurę zamknięcia i wezwała Państwa Członkowskie do złożenia wyjaśnień i udzielenia dalszych informacji odnośnie niezależności organu, który sporządził oświadczenie z art. 8 albo treści końcowej deklaracji wydatków. W dwóch przypadkach oświadczenia i sprawozdania końcowe nie zawierały żadnych informacji o badaniach kontrolnych przeprowadzonych przez Państwo Członkowskie w trakcie programów, jednak Komisja nie zwróciła się o żadne wyjaśnienia <sup>(46)</sup>. W pięciu ze zbadanych programów, kontrole 5 % nie odbyły się na miejscu realizacji projektów <sup>(47)</sup>. W dwóch przypadkach Komisja dopiero po ośmiu miesiącach zażądała dodatkowych informacji od Państwa Członkowskiego <sup>(48)</sup>.

5.34. Kontrola dokumentacji w DG AGRI wykazała, że jakość dokumentacji przesłanej przez Państwa Członkowskie była zróżnicowana, a w określonych przypadkach niedostateczna, by umożliwić zamknięcie programu <sup>(49)</sup>. Dla przykładu, brakowało informacji o okresie, którego dotyczyły badania <sup>(50)</sup>; wybór próby kontrolnej projektów nie odbył się na podstawie analizy ryzyka <sup>(51)</sup>; organy odpowiedzialne za kontrole 5 % nie były dostatecznie niezależne, a badania nie zawsze odbywały się na miejscu realizacji oraz przeprowadzono je przed końcowymi płatnościami na projekt <sup>(52)</sup>.

5.35. W przypadku pięciu programów EFOGR — Sekcja Orientacji zbadanych przez Trybunał, Państwa Członkowskie nie przeprowadziły odpowiedniej oceny skutków finansowych niedociągnięć kontrolnych wykrytych w trakcie kontroli systemowych lub kontroli projektów <sup>(53)</sup>. W innych przypadkach Komisja wstrzymała płatność bez oficjalnego poinformowania Państwa Członkowskiego o zawieszeniu procedury: w dwóch zbadanych programach, początkowe wezwanie do udzielenia dodatkowych informacji Komisja skierowała dopiero w maju 2004 <sup>(54)</sup>.

**5.33.** *Concerning the list of independent bodies, the Commission possessed additional information which enabled the body's independent character to be assessed. The independence of the services concerned was also checked in audits for the implementation of Regulation (EC) No 2064/97, the findings of which were taken into account when examining the files for the 1994-1999 closure. As regards footnote 46, the verification of the Article 8 declaration had not been started at the time of the Court's audit, because the final reports which were analysed in the first instance had not been accepted for either of the programmes.*

*Regarding footnote 47, the Commission refers to its reply to paragraph 5.20.*

*With regard to footnote 48, it took eight months to deal with those cases because of consulting other departments in order to ensure that irregularities were handled correctly.*

**5.34.** *The closure statements were of variable quality, despite the Commission guidelines in that respect and the reminders to Member States to follow the guidelines for the preparation of the closure statements.*

*In the cases where Agriculture Directorate-General considered that problems bearing a risk for EAGGF-Guidance existed, requests for clarifications/further information were addressed to Member States before the closure.*

<sup>(46)</sup> Niemcy 941001D1, Niemcy 943001D3.

<sup>(47)</sup> Włochy 940019I1, 940013I2, 940012I3, 940022I1, 940017I1.

<sup>(48)</sup> Hiszpania 940112ES1, 970234ES2.

<sup>(49)</sup> Hiszpania 94ES06016, Włochy 94IT06045, Portugalia 94PT16004, Hiszpania Interreg Z1 97EU16002, Zjednoczone Królestwo 94UK060160 5a, Irlandia 94IR06009, Francja (Bretania) 94FR06016 5b, Francja (Gwadelupa) Cel 1 94FR16002SPD, Sycylia 94IT16033, Hiszpania 94ES06032, Niemcy 94DE06007, Włochy 94IT06056, Austria 95AT06016.

<sup>(50)</sup> Hiszpania 94ES06016.

<sup>(51)</sup> Hiszpania 94ES06032, Włochy 94IT16033.

<sup>(52)</sup> Irlandia 94IR06009, Zjednoczone Królestwo 94UK06016.

<sup>(53)</sup> Hiszpania (Andaluzja) 94ES06016, Włochy 94IT06045, Francja (Gwadelupa) Cel 1 94FR16002SPD, Portugalia 94PT16004, Zjednoczone Królestwo 94UK060160 5a.

<sup>(54)</sup> Zjednoczone Królestwo 94UK06016, Hiszpania 94ES06016.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.36. W przypadku IFOR, większość programów nadal nie została zamknięta, co spowodowane zostało głównie brakiem zgodności pomiędzy Rejestrem Floty Rybackiej UE a sprawozdaniami przekazanymi przez Państwa Członkowskie, jak również długością okresu niezbędnego do zbadania dokumentacji zamknięcia. W przypadku jednego z programów zbadanych przez Trybunał (reprezentującego 37,2 % środków IFOR) analiza 17 oświadczeń na podstawie art. 8 nie została jeszcze ukończona, mimo upływu ponad roku od otrzymania dokumentów<sup>(55)</sup>. Badanie wykazało następujące niedociągnięcia w niezależnych kontrolach w Państwach Członkowskich:

- brakowało dostatecznych informacji do oceny, czy wybór projektów do próby został przeprowadzony zgodnie z wymogami<sup>(56)</sup>,
- badania prowadzone w ramach zarządzania zostały zaliczone do kontroli 5 %<sup>(57)</sup>.

5.37. Zróżnicowana jakość dokumentacji przekazanej przez Państwa Członkowskie komplikuje ich badanie przez Komisję, która zmuszona jest żądać udzielenia dodatkowych informacji. Przyczynia się to do zwiększenia ryzyka, że deklaracje końcowe obejmują niekwalifikowane wydatki.

### ...spowolniły proces zamykania okresu programowania 1994–1994

5.38. **Tabela 5.1** przedstawia zamknięte programy każdego z Funduszy Strukturalnych na dzień 31 grudnia 2003 r. i 31 marca 2004 r.<sup>(58)</sup>. Tabela pokazuje, że mniej niż 10 % programów zostało zamkniętych przed 2003 r. Choć Komisja planowała początkowo zamknięcie przeważającej części pozostałych programów w trakcie 2003 r., jedynie 331 z 1 090 głównych programów oraz 251 z 1 080 programów w ramach inicjatyw wspólnotowych zostało zamkniętych do końca 2003 r.

<sup>(55)</sup> Hiszpania Cel 1 94ES14101.

<sup>(56)</sup> Włochy 94IT14101.

<sup>(57)</sup> Zjednoczone Królestwo Cel 1 94UK16003.

<sup>(58)</sup> Nb., jeżeli dany program jest finansowany z więcej niż jednego funduszu, części przypadające na każdy fundusz są zamykane oddzielnie. Dlatego podane liczby nie odpowiadają łącznej liczbie programów wymienionej w pkt 5.3.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**5.36.** *The FIFG likewise contributes towards achieving the objectives of the common fisheries policy, including as regards compliance with the multi-annual guidance programmes (MAGPs) for the fleet. It should therefore be verified that the aid was granted in accordance with those requirements.*

*The Directorate-General for Fisheries decided to carry out on-the-spot checks prior to the programmes' financial closure, after which additional information/checks were requested from the authorities concerned.*

*The Commission requested the Member State to extend the sample and to audit more projects in order to fulfil the requirements of Regulation (EC) No 2064/97.*

*The Commission considers that the checks carried out meet the requirements of Article 3 of Regulation (EC) No 2064/97.*

**5.37.** *The Commission only approved final payments after obtaining reasonable assurance that the expenditure claimed, less any deductions or financial corrections made as a result of the thorough checking of closure documentation and further enquiries and audit work requested, was correct and eligible. The checks took account of the audits on compliance with Regulation (EC) No 2064/97 and previous project audit work. In this way, the Commission took appropriate measures to address deficiencies in the original closure documentation, as is shown by the number of cases in which it held up payment until problems found in the documentary checks were resolved. The risk of cofinancing irregular expenditure is further reduced by the on-the-spot closure audits which have been in the Commission's annual audit plans since 2002.*

**5.38.** *The inability of the Commission to meet its original target is because the bulk of final payment claims from Member States was received shortly before the deadline of 31 March 2003. Because of the variable quality of the closure documentation, in many cases additional enquiries had to be made before the claims could be processed.*



**Tabela 5.1a — Działania strukturalne: Programy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z okresu 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2003 r. i 31 marca 2004 r.**

Dziedziny budżetowe <sup>(1)</sup>	Razem		Zamknięte przed 2003 r.		Liczba wniosków o zamknięcie programów otrzymanych do 31 marca 2003 r.	Programy zamknięte w 2003 r.		Programy zamknięte na dzień 31 marca 2004 r.	
	Liczba programów	Planowany udział wspólnotowy (EUR)	Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)		Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)	Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)
Cel 1	181	57 571 255 951	5	1 630 221 560	181	39	10 590 871 154	48	13 655 869 930
Cel 2 94–96	84	5 165 903 927	62	2 963 694 368	84	8	540 680 214	77	3 917 833 116
Cel 2 97–99	73	7 157 716 211	0	0	73	13	841 930 911	24	1 706 724 903
Cel 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5a	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5b	84	3 302 548 791	0	0	84	25	1 050 903 786	37	1 485 522 350
Cel 6	2	355 453 472	0	0	2	1	149 180 357	1	149 180 357
Inicjatywy wspólnotowe	520	9 223 064 769	38	245 322 179	520	103	932 468 362	184	1 446 640 578
<b>Razem</b>	<b>944</b>	<b>82 775 943 121</b>	<b>105</b>	<b>4 839 238 107</b>	<b>944</b>	<b>189</b>	<b>14 106 034 784</b>	<b>371</b>	<b>22 361 771 234</b>

<sup>(1)</sup> Cele działań strukturalnych zostały od tego czasu przegrupowane na okres programowania 2000–2006.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

**Tabela 5.1b — Działania strukturalne: Programy Europejskiego Funduszu Socjalnego z okresu 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2003 r. i 31 marca 2004 r.**

Dziedziny budżetowe <sup>(1)</sup>	Razem		Zamknięte przed 2003 r.		Liczba wniosków o zamknięcie programów otrzymanych do 31 marca 2003 r.	Programy zamknięte w 2003 r.		Programy zamknięte na dzień 31 marca 2004 r. <sup>(2)</sup>	
	Liczba programów	Planowany udział wspólnotowy (EUR)	Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)		Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)	Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)
Cel 1	102	22 806 888 948	0	0	102	20	4 263 436 869	20	4 263 436 869
Cel 2 94–96	82	1 597 251 132	70	1 225 350 076	82	0	0	70	1 225 350 076
Cel 2 97–99	72	2 112 708 834	1	6 262 842	72	9	103 030 011	10	109 292 853
Cel 3	56	13 221 222 835	1	53 748 169	56	9	748 564 221	10	802 312 390
Cel 4	16	2 614 128 525	0	0	16	3	121 340 718	3	121 340 718
Cel 5a	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5b	83	1 057 483 760	0	0	83	5	51 049 826	5	51 049 826
Cel 6	2	177 902 801	0	0	2	1	104 798 749	1	104 798 749
Inicjatywy wspólnotowe	373	4 664 895 421	2	41 705 618	373	66	526 991 851	119	733 794 136
<b>Razem</b>	<b>786</b>	<b>48 252 482 256</b>	<b>74</b>	<b>1 327 066 705</b>	<b>786</b>	<b>113</b>	<b>5 919 212 245</b>	<b>238</b>	<b>7 411 375 617</b>

<sup>(1)</sup> Cele działań strukturalnych zostały od tego czasu przegrupowane na okres programowania 2000–2006.

<sup>(2)</sup> Liczby wg danych dostępnych na dzień 15 kwietnia 2004 r.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

**Tabela 5.1c — Działania strukturalne: Programy Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji z okresu 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2003 r. i 31 marca 2004 r.**

Dziedziny budżetowe <sup>(1)</sup>	Razem		Zamknięte przed 2003 r.		Liczba wniosków o zamknięcie programów otrzymanych do 31 marca 2003 r.	Programy zamknięte w 2003 r.		Programy zamknięte na dzień 31 marca 2004 r.	
	Liczba programów	Planowany udział wspólnotowy (EUR)	Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)		Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)	Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)
Cel 1	69	14 301 716 000	0	0	69	4	565 075 313	6	667 787 313
Cel 2 94–96	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 2 97–99	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5a	66	5 544 906 000	8	17 989 829	66	22	403 297 357	31	481 336 186
Cel 5b	84	3 163 701 000	0	0	84	21	693 559 284	30	856 877 069
Cel 6	2	288 794 000	0	0	2	0	0	0	0
Inicjatywy wspólnotowe	167	1 156 618 000	2	6 659 147	167	36	126 223 742	45	161 625 841
<b>Razem</b>	<b>388</b>	<b>24 455 735 000</b>	<b>10</b>	<b>24 648 976</b>	<b>388</b>	<b>83</b>	<b>1 788 155 696</b>	<b>112</b>	<b>2 167 626 409</b>

<sup>(1)</sup> Cele działań strukturalnych zostały od tego czasu przegrupowane na okres programowania 2000–2006.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

**Tabela 5.1d — Programy działań strukturalnych z okresu 1994–1999 zamknięte na dzień 31 grudnia 2003 r. i 31 marca 2004 r. — IFOR**

Dziedziny budżetowe <sup>(1)</sup>	Razem		Zamknięte przed 2003 r.		Liczba wniosków o zamknięcie programów otrzymanych do 31 marca 2003 r.	Programy zamknięte w 2003 r.		Programy zamknięte na dzień 31 marca 2004 r.	
	Liczba programów	Planowany udział wspólnotowy wg decyzji Komisji (EUR)	Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)		Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)	Liczba programów	Wyplacone dofinansowanie wspólnotowe ogółem (EUR)
Cel 1	18	1 797 039 031	0	0	18	1	32 744	1	32 744
Cel 2 94–96	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 2 97–99	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 5a	12	850 431 000	1	2 060 003	12	1	21 655 834	2	23 715 837
Cel 5b	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cel 6	2	8 260 000	0	0	2	1	3 523 447	1	3 523 447
Inicjatywy wspólnotowe	20	127 103 242	0	0	20	4	2 245 131	6	13 212 790
<b>Razem</b>	<b>52</b>	<b>2 782 833 273</b>	<b>1</b>	<b>2 060 003</b>	<b>52</b>	<b>7</b>	<b>27 457 156</b>	<b>10</b>	<b>40 484 818</b>

<sup>(1)</sup> Cele działań strukturalnych zostały od tego czasu przegrupowane na okres programowania 2000–2006.

Źródło: Tabela przygotowana przez Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dostarczonych przez Komisję.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.39. Liczby dotyczące Celu 2 obejmują 15 programów realizowanych w latach 1994–1996 z kwotą nieuregulowanych zobowiązań wynoszącą 35,15 mln euro, które na dzień 31 grudnia 2003 r. nadal nie zostały zamknięte, mimo upływu pięciu lat od zakończenia programów.

5.39. For these programmes, too, the majority of Member States exceeded the deadline of 30 June 1999 for the submission of the final payment claim.

**Ograniczony zakres końcowych kontroli Komisji**

5.40. Jak już zaznaczono w Sprawozdaniu Rocznym za rok 2002 (pkt 5.21), w większości przypadków Komisja przeprowadza kontrole transakcji leżących u podstaw rozliczeń dopiero po dokonaniu płatności końcowych. Do końca 2003 r. DG REGIO przeprowadziła kontrole ex-post 17 programów. DG EMPL przesunęła większość kontroli ex-post na rok 2005. DG AGRI rozpoczęła kontrole ex-post dopiero w połowie 2004 r. DG FISH zdecydowała się na przeprowadzenie kontroli (15 zostało już zakończonych), także tych dotyczących indywidualnych projektów, przed zamknięciem programów, jako elementu analizy dokumentów zamknięcia. Ilość błędów, jakie wykazały kontrole zarówno Trybunału, jak i Komisji uwydatnia potrzebę wnikliwej weryfikacji przez Państwa Członkowskie deklaracji składanych na zamknięcie programów. Wyniki takich weryfikacji powinny w każdym przypadku być uwzględniane w stosunku do całego kontrolowanego programu.

5.40. The level of closure audits carried out in 2003 reflects the allocation by each Directorate General of its audit resources, given its other audit priorities of 2000–2006 Structural Fund programmes, the Cohesion Fund and the systems for pre-accession aid. The Commission considers that the threefold strategy which it has followed of ex ante compliance audits, desk checks of closure documentation and closure audits reduces the risk of irregular closure payments, despite insufficient verification by Member States in some cases. The Commission applies financial corrections on a wider scale when systemic errors have been identified.

Zarządzanie okresem programowania 2000–2006

**Wprowadzenie dalszych wymogów w zakresie kontroli finansowych do ram regulacyjnych**

5.41. Rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001<sup>(59)</sup> i 448/2001<sup>(60)</sup> ustanawiają szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999<sup>(61)</sup> oraz określają systemy zarządzania i kontroli niezbędne w Funduszach Strukturalnych w okresie 2000–2006. Rozporządzenia opierają się na tych samych zasadach, co rozporządzenie nr 2064/97. Wyznaczają one ramy kontroli i określają szczegółowo niektóre wymogi, w szczególności:

- a) elementy systemów zarządzania i kontroli, jakie należy wprowadzić, dotyczące w szczególności:
  - i) określenia, przydziału i rozdziału funkcji, oraz

<sup>(59)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych (Dz.U. L 63, 3.3.2001 r., s. 21).

<sup>(60)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych (Dz.U. L 64, 6.3.2001 r., s. 13).

<sup>(61)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych (Dz.U. L 161, 26.6.1999 r., s. 1).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- ii) rozróżnienia pomiędzy kontrolą sprawowaną w trakcie realizacji programu („rutynowa kontrola w ramach zarządzania”) oraz kontrolami wyrywkowymi weryfikującymi efektywność systemów i prawidłowość deklaracji wydatków („niezależne kontrole próbki 5 % operacji”);
- b) deklaracji wydatków okresowych i końcowych, do których należy dołączyć poświadczenie wystawione przez osobę lub służby funkcjonalnie niezależne od służb odpowiedzialnych za zatwierdzanie wniosków o płatności;
- c) zapewnienia przez każde Państwo Członkowskie, że na zakończenie każdego programu osoba lub służby niezależne od władzy zarządzającej wydadzą zaświadczenie zawierające opinię na temat badań przeprowadzonych w trakcie programu oraz odnośnie legalności i prawidłowości wydatków;
- d) faktu, że to do Państw Członkowskich w pierwszej kolejności należy wprowadzanie niezbędnych korekt finansowych.

**Nadzór Komisji nad systemami Państw Członkowskich:  
ograniczona pewność odnośnie do legalności i  
prawidłowości wydatków**

5.42. W 2003 r. DG REGIO kontynuowała badania systemu zarządzania i kontroli. Ocena systemów zarządzania została zakończona w przypadku większości Państw Członkowskich<sup>(62)</sup>. Do końca 2002 Dyrekcja Generalna przeprowadziła kontrole systemów obowiązujących w zakresie EFRR we wszystkich Państwach Członkowskich. W 2003 r. przeprowadzono wizytacje w siedmiu Państwach Członkowskich odnośnie EFRR oraz we wszystkich czterech Państwach Członkowskich objętych Funduszem Spójności; ponieważ jednak każdy program może reprezentować inny system, faktyczny zakres kontroli był ograniczony. Badania odnośnie do EFRR rzadko obejmowały kontrole projektów.

5.43. Przeprowadzone przez DG EMPL kontrole systemowe w Państwach Członkowskich objęły do końca 2003 r. 46 % łącznych środków budżetowych na EFS na okres 2000–2006. Dyrektor Generalny zgłosił na tej podstawie zastrzeżenie i odmówił udzielenia gwarancji w zakresie wspólnego zarządzania EFS, ponieważ podobny zakres uznawany jest za niewystarczający, a także ze względu na niedociągnięcia ujawnione w części systemów skontrolowanych w Państwach Członkowskich.

*5.42. Some Member States have systems with common elements which are applicable across many programmes, while in others the systems are relatively different for different programmes. The figures for programmes audited on the spot underestimate the percentage of systems that have been checked by the Commission given the overlaps which exist across programmes. In the first phase of ERDF system audits carried out in 2001-2003 it was not possible to carry out tests of projects because little expenditure had been incurred. In the second system audit enquiry starting in the second half of 2004 such tests will be carried out. By the end of 2003 the Regional Policy Directorate-General had audited 27 % of programmes involving the ERDF. In 2003 it carried out a total of ten audits of the management systems for the Cohesion Fund and six project audits.*

*5.43. The 46 % of the 2000-2006 programming period budget audited made it possible to cover all the Member States and a broad sample of the different systems set up.*

*The audit strategy for the 2000-2006 period, based on the concept of a single audit through mutual exchange of audit results (see reply to paragraph 5.68), is designed to obtain at the end of 2004 reasonable assurance regarding a significant number of management and control systems with a view to covering around 70 % of the total 2000-2006 ESF budget for the 15 Member States.*

<sup>(62)</sup> Ocena nie została ukończona w przypadku inicjatyw wspólnotowych i nie udało się ustalić ostatecznych wniosków odnośnie do systemów w Grecji, Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna) i w jednym z programów w Portugalii.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*The reservation expressed relates to the shared management of the ESF (systems at national, regional and/or local level). The control system set up in the Directorate-General for Employment worked well and detected efficiently systems with serious weaknesses.*

5.44. W przypadku EFOGR — Sekcja Orientacji, DG AGRI zbadała systemy zarządzania i kontroli w 141 programach oraz przeprowadziła kontrolę 38 programów. Zakończono ocenę systemów dla 25 programów. W przypadku pozostałych 116 programów, Dyrekcja zbiera dalsze wyjaśnienia. Do końca 2003 r. ocenę systemów zarządzania i kontroli zakończono dla programów obejmujących 7 % łącznych środków budżetowych na okres 2000–2006.

5.45. W przypadku IFOR, DG REGIO (w zakresie programów finansowanych z wielu funduszy) oraz DG FISH zbadały systemy zarządzania i kontroli w 50 programach. DG FISH przeprowadziła kontrolę 16 programów (w 13 Państwach Członkowskich), za których wykonanie ponosi główną odpowiedzialność. Do końca marca 2004 r. Komisja zakończyła ocenę systemów zarządzania i kontroli dla programów obejmujących 24 % łącznych środków budżetowych na okres 2000–2006.

5.46. Chociaż ramy kontroli finansowej zostały wzmocnione w porównaniu z uprzednim okresem programowania, pozostaje problem niepewnych punktów w zapewnieniu Komisji odnośnie wiarygodności systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich, a tym samym deklaracji wydatków oraz legalności i prawidłowości wydatków współfinansowanych przez Komisję.

*5.46. The Commission is continuing its efforts through guidance, dissemination of good practices, audit work and financial corrections where appropriate to increase its assurance of the reliability of Member States' systems and thus of the legality and regularity of expenditure declared.*

**Funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich: w bieżącym okresie programowania nadal nieprzestrzegane są wymogi regulacyjne**

5.47. Podobnie jak w przypadku prac dotyczących poprzedniego okresu programowania (pkt 5.14 powyżej), Trybunał zbadał funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich na podstawie losowej próby 11 płatności dokonanych przez Komisję w oparciu o deklaracje wydatków okresowych złożone przez Państwa Członkowskie (w Belgii (2), Niemczech, Grecji, Hiszpanii (3), Włoszech (2), Holandii i Zjednoczonym Królestwie) <sup>(63)</sup>. **Załącznik 1** przedstawia przegląd wyników badania Trybunału.

*5.47. The Commission is examining the Court's findings in the light of the replies from the Member States concerned. It will make any necessary recommendations to improve the systems.*

<sup>(63)</sup> 5 EFRR, 4 EFS, 1 EFOGR — Sekcja Orientacji i 1 IFOR.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Niejasne określenie, przydział i rozdział funkcji

5.48. W wielu przypadkach stwierdzono brak rozdzielenia funkcji:

- w przypadku jednego programu, organ prowadzący badania funkcjonowania systemu przejściowo odpowiadała także za zatwierdzanie płatności, a organ odpowiedzialny za wydawanie deklaracji o zakończeniu programu uczestniczył zarazem w badaniach na potrzeby wydania poświadczenia deklaracji wydatków okresowych; tym samym organ zatwierdzający nie mógł być uznany za niezależny w zakresie wydawania przedmiotowych poświadczeń <sup>(64)</sup>;
- w części jednego z programów brakowało podziału na władze zarządzające i płatnicze <sup>(65)</sup>;
- w przypadku dwóch programów, organizacje sprawujące funkcje zarządzające w programie były równocześnie beneficjentami funduszy wspólnotowych w ramach tego programu <sup>(66)</sup>.

5.48. *The body responsible for issuing the closure statement is functionally independent but had some conflicting tasks within the framework of Regulation (EC) No 438/2001. The Member State has improved the segregation of duties by designating another body to carry out the work underlying the Article 9 certification.*

*Concerning the Belgian non-Objective 1 FIFG programme, the Member State has announced that the requisite measures will be adopted in order to ensure separation between the managing authority and the paying authority.*

*With reference to the Apulia programme, it may be legitimate for the same body like a local authority to be a beneficiary and at the same time to have management functions, provided it performs the latter functions independently.*

Niedociągnięcia rutynowych badań w ramach zarządzania

5.49. Systemy zarządzania i kontroli powinny obejmować procedury pozwalające na weryfikację, czy współfinansowane produkty i usługi zostały dostarczone, a zadeklarowane wydatki faktycznie poniesione, jak również, czy przestrzegano odpowiednich przepisów. Trybunał stwierdził szereg niedociągnięć w systemach Państw Członkowskich, podobnych do tych, jakie ustalił w latach poprzednich. W trzech przypadkach niedociągnięcia mają charakter poważny: brak przestrzegania przepisów odnośnie kwalifikowania wydatków, które miały być pokryte z Funduszy Strukturalnych oraz spóźnione rozpoczęcie kontroli, co spowodowało, że zbadano tylko ograniczoną liczbę projektów <sup>(67)</sup>. W jednym przypadku, stosowane procedury nie były odpowiednie, by zapewnić, że realizowane projekty będą zgodne z warunkami programu oraz obowiązującymi przepisami krajowymi i wspólnotowymi. W przypadku tego samego programu brakowało wystarczających kontroli odnośnie tego, czy projekty mogą otrzymać równocześnie dofinansowanie z więcej niż jednego funduszu — czego zabraniają rozporządzenia oraz tego, czy udział funduszy publicznych w projektach nie przekraczał dopuszczalnego limitu <sup>(68)</sup>. W przypadku dwóch

5.49. *As regards footnote 69, for the ESF Dutch case, it is inherent to the declaration system implemented via Regulation (EC) No 1260/1999 that for the interim declarations of expenditure, all the control and verification activities have not been finalised. It is then also not exceptional that corrections to initially declared expenditure are made in a next interim claim.*

*As regards the EAGGF Guidance Section (footnotes 68 and 70), an audit mission on the Agriculture Directorate-General on the same programme, which took place in early 2004, detected similar problems which are now under discussion with the national authorities.*

*As far as the ERDF Spanish case is concerned, at the beginning of 2004 the Commission agreed with the Spanish authorities an action plan for improvements in their management and control systems for ERDF, with particular reference to management checks. The recommended improvements are being implemented in Galicia.*

<sup>(64)</sup> Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001.

<sup>(65)</sup> Belgia Cel 1 zewnętrzny IFOR 2000BE14FDO001.

<sup>(66)</sup> Włochy (Puglia) Cel 1 EFRR 1999IT161PO009; Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011.

<sup>(67)</sup> Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011; Włochy (Piemont) Cel 2 EFRR 2000IT162DO007; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004.

<sup>(68)</sup> Hiszpania (Andaluzja) Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 2000ES161PO003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

innych programów, brak odpowiedniego zbadania kwot zadeklarowanych na projekty doprowadził do przedstawienia nierzetelnych kwot Komisji, co spowodowało konieczność dokonania korekt i umorzeń<sup>(69)</sup>. W dwóch przypadkach nie udokumentowano przeprowadzonych badań<sup>(70)</sup>. Wreszcie, w jednym przypadku badania ograniczyły się zasadniczo do sprawdzenia zgodności z przepisami krajowymi i treść badań pozostała niejasna<sup>(71)</sup>.

*Niedociągnięcia w niezależnych badaniach systemów zarządzania i kontroli oraz deklaracji wydatków*

5.50. Rozporządzenie wymaga od Państw Członkowskich zorganizowania niezależnych badań projektów, które, podobnie jak w poprzednim okresie programowania, powinny objąć 5 % całkowitych kwalifikowanych wydatków i opierać się na reprezentatywnych próbach zatwierdzonych projektów i analizie ryzyka.

5.51. W wielu przypadkach starania na rzecz zamknięcia programów z okresu 1994–1999 spowodowały opóźnienia w organizowaniu przez Państwa Członkowskie niezależnych badań na okres programowania 2000–2006. Niezależne badania systemów zarządzania i kontroli w okresie 2000–2006 oraz legalności i prawidłowości wydatków rozpoczęły się często dopiero w 2003, albo nawet w 2004 r., co dodatkowo zmniejszyło prewencyjne oddziaływanie badań. W niektórych przypadkach badania albo nie zostały jeszcze rozpoczęte albo znajdowały się we wczesnym stadium<sup>(72)</sup>.

5.52. W przypadku niektórych programów, Państwa Członkowskie nie zastosowały odpowiedniej podstawy doboru próby do badań projektów<sup>(73)</sup> albo też nie wyznaczyły kryteriów doboru próby<sup>(74)</sup>.

5.51. *The Commission, too, has noted the late start of independent checks as one of the main problems with the systems in the 2000-06 period. In the guidance on sample checks in Annex 2 to the Structural Funds manual it has been made clear that whilst the checks need not necessarily cover 5 % of expenditure each year, they should start early enough to have a preventive effect and avoid too heavy a workload at the end of the period.*

5.52. *The Commission has given guidance to Member States on sampling methods in Appendix 4 to the Structural Funds audit manual.*

<sup>(69)</sup> Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFS 1999DE161PO002; Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001.

<sup>(70)</sup> Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001 (centrum operacyjne w Hadze); Hiszpania (Andaluzja) Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 2000ES161PO003.

<sup>(71)</sup> Włochy (Puglia) Cel 1 EFRR 1999IT161PO009.

<sup>(72)</sup> Belgia (Hainault) Cel 1 EFRR 1999BE161DO001; Hiszpania Cel 1 EFS 2000ES053PO311; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004.

<sup>(73)</sup> Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Włochy (Puglia) Cel 1 EFRR 1999IT161PO009.

<sup>(74)</sup> Hiszpania (Andaluzja) Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 2000ES161PO003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.53. W przypadku szeregu programów nie można było ocenić treści niezależnych badań, ponieważ te dopiero się rozpoczęły. W innych przypadkach niezbędna jest poprawa jakości kontroli i sprawozdań, na przykład metody wyboru pozycji do sprawdzenia podczas kontroli na miejscu realizacji projektu<sup>(75)</sup>. Wreszcie, badania przeprowadzone przed wizytacją kontrolną Trybunału były niedostateczne, ponieważ nie przeprowadzono praktycznie żadnych kontroli na miejscu realizacji projektów<sup>(76)</sup>.

*Brak zapewnienia odpowiedniego śladu rewizyjnego*

5.54. Kontrola Trybunału stwierdziła w jednym przypadku brak zapewnienia śladu rewizyjnego<sup>(77)</sup>. W tym przypadku kwota uznawana przez Komisję jako krajowy udział w projekcie na rzecz zapobiegania przedwczesnemu kończeniu edukacji została określona przy założeniu, że w systemie finansowania ryczałtowego krajowy udział jest z zasady równy wspólnotowemu. Jednakże kwota faktycznie przeznaczona na ten cel w ramach każdej kwoty ryczałtowej nie jest odrębnie oznaczana lub księgowana, co uniemożliwia weryfikację faktycznego poziomu współfinansowania krajowego. Po stronie wydatków zadeklarowane kwoty dotyczą projektów, które nie odpowiadają opisom działań w programie EFS oraz, w szczególności, obejmują pełne koszty specjalnych programów nauczania, zamiast ograniczać się do kosztów dodatkowych, zgodnie z opisem programów. Koszty działań, które nie odpowiadają opisowi nie zostały odrębnie zaznaczone lub zaksięgowane. Ponadto także w dwóch innych programach stwierdzono, że ślad rewizyjny był niekompletny<sup>(78)</sup>.

5.53. *Guidance on the requirements for independent checks is given in Appendix 2 of the Structural Funds audit manual.*

*As regards footnote 76, for the ESF German (Thuringia) case, the Member State has taken prompt corrective action and the final report on independent checks indicates the completion of on-site audit visits for the year 2003 as well as a good coverage of Article 10(2) audits.*

5.54. *For the ESF Dutch case referred to under footnote 77, the schools can decide autonomously on the allocation of the annual budget in line with the national legislation which specifies the objectives and funding mechanisms of the schools. The Regulation also states that the institution needs to carefully account for the funding and expenditure and make sure that these are identifiable in the ledgers (separate accounting obligation). The Commission control work showed that this was the case in the sites it visited. The Community contribution is not included in the lump-sum but the national budget is used as matching funding for the ESF projects. Since the national matching funding for the ESF projects have been identified both in the school budget as well as in the application for ESF funding, signed by the director of the centres, the part-financing and the audit trail are clear.*

*Finally, the budget which is allocated annually to the various schools is based on the headcount of n-2. Therefore, there is no link between the headcount of n-2 and the schools' actual expenditure in year n. This also confirms that the national budget can be used autonomously.*

*As regards, the Belgium FIG case, the Member State has reported that it has taken the measures needed to ensure a full audit trail.*

<sup>(75)</sup> Włochy (Puglia) Cel 1 EFRR 1999IT161PO009; Włochy (Piemonte) Cel 2 EFRR 2000IT162DO007; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004.

<sup>(76)</sup> Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFS 1999DE161PO002.

<sup>(77)</sup> Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001.

<sup>(78)</sup> Belgia Cel 1 zewnętrzny IFOR 2000BE14FDO001; Włochy (Piemont) Cel 2 EFRR 2000IT162DO007.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Bezpośrednie badanie kontrolne transakcji przez Trybunał: niedociągnięcia systemowe potwierdzone dalszym występowaniem błędów w bieżącym okresie programowania**

5.55. Do celów bezpośredniego badania kontrolnego, zmierzającego do zgromadzenia dalszych dowodów odnośnie funkcjonowania funduszy wybrano 109 projektów z 11 programów (zob. pkt 5.47). Badania wykazały liczne przykłady braku przestrzegania przepisów: niekwalifikowane wydatki i projekty<sup>(79)</sup>, wydatki, na które nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej<sup>(80)</sup>, nieprawidłowe obliczenie udziału wspólnotowego<sup>(81)</sup> oraz inne nieprawidłowości<sup>(82)</sup>. Podobne rodzaje błędów ujawniono w zbadanych programach z okresu 1994–1999.

<sup>(79)</sup> Niekwalifikowane wydatki i projekty:

Deklaracja kosztów niezwiązanych z danymi programami lub projektami: Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001; Belgia Cel 1 zewnętrzny IFOR 2000BE14FDO001; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Belgia (Hainault) Cel 1 EFRR 1999BE161DO001; Włochy (Puglia) Cel 1 EFRR 1999IT161PO009; Hiszpania (Andaluzja) Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 2000ES161PO003.

Deklaracja wydatków poniesionych poza okresem kwalifikowanym: Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001; Hiszpania (Andaluzja) Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 2000ES161PO003; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011.

Deklaracja podatku od wartości dodanej podlegającego odzyskaniu: Belgia (Hainault) Cel 1 EFRR 1999BE161DO001.

Deklaracja wydatków, pomimo tego, że nie wypłacono funduszy na projekty beneficjentów końcowych: Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001.

<sup>(80)</sup> Wydatki, na które nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej:

Deklaracja kosztów szacunkowych zamiast faktycznych: Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFS 1999DE161PO002; Hiszpania Cel 1 EFS 2000ES053PO311.

Wydatki bez odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej: Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001; Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFS 1999DE161PO002; Hiszpania Cel 1 EFS 2000ES053PO311; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Belgia (Hainault) Cel 1 EFRR 1999BE161DO001; Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011.

Alokacja części ogólnych kosztów na projekty bez przedstawienia obliczeń uzasadniających przydzielone kwoty: Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001; Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFS 1999DE161PO002; Hiszpania Cel 1 EFS 2000ES053PO311; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Belgia (Hainault) Cel 1 EFRR 1999BE161DO001; Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011.

Brak prowadzenia odrębnego systemu księgowego lub właściwych kodów księgowych umożliwiających ustalenie funduszy wspólnotowych: Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001.

<sup>(81)</sup> Nieprawidłowe obliczenie udziału wspólnotowego:

Brak uwzględnienia potencjalnego uzyskiwania dochodów lub innych przychodów przy obliczaniu wysokości udziału Wspólnoty w projektach: Hiszpania (Andaluzja) Cel 1 EFOGR — Sekcja Orientacji 2000ES161PO003; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011; Włochy (Puglia) Cel 1 EFRR 1999IT161PO009.

<sup>(82)</sup> Inne nieprawidłowości:

Nie sprawdzono, czy faktycznie udostępniono odpowiednie współfinansowanie krajowe: Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFS 1999DE161PO002.

Brak przeprowadzenia analizy oddziaływania na środowisko naturalne: Włochy (Puglia) Cel 1 EFRR 1999IT161PO009.

Brak realizacji działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących dofinansowania z Funduszy Strukturalnych: Niderlandy Cel 3 EFS 1999NL053DO001; Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011.

Brak przestrzegania przepisów wspólnotowych odnośnie udzielania zamówień publicznych: Belgia Cel 1 zewnętrzny IFOR 2000BE14FDO001; Zjednoczone Królestwo (East Midlands) Cel 2 EFRR 2000GB162DO004; Belgia (Hainault) Cel 1 EFRR 1999BE161DO001; Hiszpania (Galicja) Cel 1 EFRR 2000ES161PO011; Włochy (Puglia) Cel 1 EFRR 1999IT161PO009.

Brak notyfikowania istotnych zmian wprowadzonych w projekcie: Niemcy (Turyngia) Cel 1 EFS 1999DE161PO002.

5.55. *The Commission will complete its examination of the Court's findings and the replies from the national authorities and take appropriate measures.*

*As regards footnote 79.4, for the Dutch ESF case, in an interpretative note (No 108097 of 7 July 2001), the Commission accepts that where the final beneficiary is not itself the final recipient of Community funds, advance payments of grants are made by final beneficiaries to final recipients. However, expenditure declared by the final beneficiaries to the managing or paying authority or intermediary body must relate to actual expenditure by the final recipients supported by received invoices or documents of equivalent probative value.*

*Concerning the reference to Spain in footnote 80.1, the Commission refers to its reply to paragraphs 5.20 and 5.23 on subcontracting.*

*Regarding the Court's findings in respect of the Belgian non-Objective 1 FIFG programme, 'declaration of costs unrelated to the programme or projects concerned', the Member State accepts the Court's comment and the Commission will make sure that the error is rectified.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.56. Wyniki bezpośredniego badania potwierdzają, że w systemach zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich występują niedociągnięcia opisane w pkt 5.48–5.54. Liczba ujawnionych błędów była podobna jak w latach ubiegłych. Potwierdza to wcześniejsze uwagi Trybunału<sup>(83)</sup>, że Komisja powinna kontynuować badania w Państwach Członkowskich oraz w odpowiednich przypadkach stosować przepisy pozwalające na wstrzymanie okresowych płatności w przypadku wystąpienia poważnych nieprawidłowości<sup>(84)</sup> albo poważnych wad systemów zarządzania lub kontroli, które mogłyby prowadzić do nieprawidłowości systemowych<sup>(85)</sup>.

5.56. *The Commission is continuing to devote a large proportion of its audit resources to checking Member States' systems for the current period. It refers to its replies under points 5.8. and 5.40. It has already made and will continue to make use of its powers where necessary to suspend payments to programmes whose systems show serious weaknesses which place Community funds at risk.*

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych

**Ogólnie pozytywne zapewnienia odnośnie legalności i prawidłowości wydatków ograniczone przez zgłoszenie poważnych zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich**

5.57. Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych stanowią podstawowe elementy reformy Komisji. Dyrektorzy generalni odpowiedzialni za Fundusze Strukturalne potwierdzają, że uzyskali uzasadnioną pewność, że systemy funkcjonujące w dyrekcjach generalnych dają gwarancje odnośnie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Tym niemniej dyrektorzy generalni zgłosili szereg uzasadnionych zastrzeżeń odnośnie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich.

5.58. Zastrzeżenia Dyrektora Generalnego ds. Polityki Regionalnej mają swoje źródło głównie w wynikach badań w Dyrekcji i kontroli na miejscu w Państwach Członkowskich (opartych na opisach systemów dostarczonych przez Państwa Członkowskie) przeprowadzonych przez służby Dyrekcji, jakkolwiek w odniesieniu do EFRR w bieżącym okresie liczba kontroli zgodności lub kontroli bezpośrednich była ograniczona. Zdecydowana większość zastrzeżeń zawartych w oświadczeniach za rok 2003 (które dotyczą okresu programowania 2000–2006) zostało zgłoszonych także w 2002 r. Stąd ponownie zgłoszone zastrzeżenie odnośnie systemów zarządzania w zakresie EFRR w dwóch Państwach Członkowskich<sup>(86)</sup>. Podobnie stało się w przypadku zastrzeżenia dotyczącego systemów kontroli w zakresie Funduszu Spójności w trzech Państwach Członkowskich<sup>(87)</sup>. Utrzymało się ogólne zastrzeżenie odnośnie do inicjatyw wspólnotowych związanych z EFRR (URBAN i Interreg), ponieważ nie ukończono jeszcze analizy dokumentacji otrzymanej z Państw Członkowskich. Nie zgłoszono zastrzeżeń odnośnie do poprzednich okresów programowania, na które w 2003 r. wydatkowano 2 397 mln euro. Żadne ze zgłoszonych zastrzeżeń nie zostało przeliczone na wymierne liczby, nie wskazano także ich istotności.

5.58. *For the previous programme periods the payments relate to the closure process for which the procedures applied were considered sufficient to provide reasonable assurance. Given the nature of the reservations it was not considered that quantification was appropriate.*

<sup>(83)</sup> Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 5.24.

<sup>(84)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/99, art. 38 ust. 5.

<sup>(85)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/99, art. 39 ust. 2.

<sup>(86)</sup> Grecja i Hiszpania.

<sup>(87)</sup> Grecja, Hiszpania i Portugalia.

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.59. W przypadku EFS, w oświadczeniu Dyrektora Generalnego ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych zachodzi sprzeczność pomiędzy ogólnie pozytywnym zapewnieniem odnośnie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń oraz zastrzeżeniami dotyczącymi wspólnego zarządzania i funkcjonowania systemów w Państwach Członkowskich. Dyrektor Generalna odnotowała, że jej służby nie były jak dotąd w stanie zweryfikować modyfikacji w systemach zarządzania i kontroli, jakie Państwa Członkowskie wprowadziły w wyniku badań Komisji obejmujących systemy stosowane wobec 46 % planowanych wydatków w okresie 2000–2006 (zob. pkt 5.43). Brak wzmianki odnośnie zapewnienia dotyczącego operacji EFS z okresu 1994–1999, w związku z którymi w 2003 r. wypłacono 786 mln euro. Przewidziano kontrole *ex post* tych płatności, jednak zostaną one przeprowadzone dopiero pod koniec 2004 lub w 2005 r.

5.60. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa zgłosiła zastrzeżenia odnośnie wszystkich płatności zrealizowanych w 2003 r. z EFOGR-Sekcja Orientacji na programy z okresu 2000–2006. Zastrzeżenie wynika z faktu, że na niektóre zapytania skierowane do Państw Członkowskich odnośnie badanych opisów systemów nie udzielono jeszcze odpowiedzi, a także ze wstępnych ustaleń kontroli systemowych w Państwach Członkowskich. Nie przedstawiono szacunków odnośnie skutków niedociągnięć ujawnionych przez kontrole.

5.61. Także Dyrektor Generalny ds. Rybołówstwa miał zastrzeżenia odnośnie wspólnego zarządzania i funkcjonowania systemów w Państwach Członkowskich ze względu na fakt, że w związku z wstępnymi ustaleniami kontroli systemowych w Państwach Członkowskich, z dziewięcioma z nich Dyrekcja nadal prowadzi dwustronne rozmowy. Zastrzeżenie nie zostało przeliczone na wymierne liczby, nie wskazano także jego istotności.

5.62. Pomimo, że dyrektorzy generalni nie zgłosili żadnych zastrzeżeń odnośnie do okresu 1994–1999, kontrola Trybunału wykazała, że w zakresie zamkniętych programów nadal występują istotne problemy odnośnie do legalności i prawidłowości. Także w systemach wdrożonych przez Państwa Członkowskie w bieżącym okresie występują poważne niedociągnięcia. Trzy DG odpowiedzialne za działania strukturalne zgłosiły ogólne zastrzeżenia do systemów. DG REGIO ograniczyła swoje zastrzeżenia do dwóch Państw Członkowskich.

*Sprawdzenie działań zrealizowanych na podstawie uwag zawartych we wcześniejszych poświadczeniach wiarygodności*

5.63. Poprzednie kontrole Trybunału systemów zarządzania i kontroli w zakresie działań strukturalnych wykazały niedociągnięcia zarówno na poziomie Komisji, jak i Państw Członkowskich, które przyczyniły się do deklarowania niekwalifikowanych wydatków i dokonywania nienależnych płatności. **Załącznik 2** podsumowuje zmiany, jakie nastąpiły w zakresie najważniejszych kwestii wpływających na legalność i prawidłowość transakcji, wskazanych w ostatnich kontrolach Trybunału.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**5.59.** *Concerning the 2000–2006 programming period, the reservation expressed relates to Member States' systems in respect of which serious weaknesses have been detected and corrective measures will have to be taken. The Commission also refers to its reply to paragraph 5.43. regarding the action plan for attaining the systems coverage objective.*

*For the 1994–1999 programming period, the Director-General did not express a reservation regarding the ESF because the paid amount referred to by the Court concerns cases regarded as non-problematic since they were found to be satisfactory on the basis of in-depth document checking procedures.*

*In addition to expenditure audits, before 2003 the Directorate-General for Employment carried out system audits on the application of Regulation (EC) No 2064/97, the results of which were taken into account when closing the 1994–1999 programming period.*

**5.62.** *The absence of reservations on 1994–1999 programmes is justified given the rigorous procedures in place in the Directorates-General and the closure audits which are being carried out to verify the reliability of the closure statements. The scope of the assurance given by the Directorates General for the 2000–2006 period in 2003 was in general wider. Each Directorate-General took account of the level of audit work completed on the systems for the 2000–2006 period and its own audit strategy in determining the scope of its reservations. The Regional Policy Directorate-General took account in particular of its positive conclusions for most Member States resulting from its assessment of the system descriptions.*

**5.63.** *The Commission refers to its replies to the observations in Annex 2 and at points 5.46 concerning the 2000–2006 period, 5.37 concerning the 1994–1999 period and 5.62 regarding the scope of the assurance given in Director Generals' annual declarations.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.64. Trybunał dokonał przeglądu działań podjętych przez Komisję w związku z uwagami poczynionymi w ramach ostatnich Poświadczeń Wiarygodności. W przypadku EFS, EFOGR-Sekcja Orientacji oraz IFOR, przegląd nie przyniósł żadnych szczególnych obserwacji.

5.65. W sprawach związanych z EFRR, DG REGIO uwzględniła uwagi Trybunału, chociaż w niektórych przypadkach zajęcie stanowiska i wszczęcie odpowiednich procedur windykacyjnych nastąpiło z opóźnieniem. Równocześnie jednak odnotowano przypadki, w których procedur windykacyjnych nie wszczęto<sup>(88)</sup> lub zakres odzyskanych środków nie uwzględnia w pełni uwag Trybunału<sup>(89)</sup>.

## Wnioski i zalecenia

5.66. Zainicjowana w 2001 r. reforma wzmocniła środowisko kontroli wewnętrznej Komisji. Jednakże oświadczenia dyrektorów generalnych w dalszym ciągu nie pozwalają Trybunałowi uzyskać na ich podstawie pewności.

5.67. Postęp w zamykaniu programów z okresu programowania 1994–1999 jest w dalszym ciągu ograniczony, głównie ze względu na przesyłanie przez Państwa Członkowskie nieodpowiedniej dokumentacji z wnioskami o dokonanie końcowej płatności, jak również trudności Komisji z przetwarzaniem dokumentacji. W zbadanych przypadkach systemy zarządzania i kontroli Państw Członkowskich nie spełniały w pełni wymogów ustawowych. Przewiedzone badania wydatków były niedostateczne, wątpliwa jest także wiarygodność oświadczeń złożonych z wnioskami o dokonanie końcowej płatności. Trybunał stwierdził problemy podobne do tych, jakie już zgłosił odnośnie zamykania poprzednich okresów<sup>(90)</sup>.

5.65. *Financial correction procedures are underway in both the North Rhine-Westphalia and the Piedmont cases. The Commission also intends to close the airport infrastructure case in 2004, without a recovery in the light of arguments presented by the Italian authorities and the results of a legal analysis. The second Italian and UK cases were dealt with at the closure of the programmes and the Commission considers the corrections made appropriate.*

5.66. *Through its work to improve the content and widen the scope of declarations and its monitoring of compliance with the standards on which the declarations are based, the Commission is endeavouring to make the annual declarations into a reliable indicator of its performance and its strategy for dealing with the risks identified, in order that the Court can use them as a basis for its assurance.*

5.67. *Based on the audit work carried out by the Commission in preparation for the closure, the examination of the closure documents presented for the 1 104 programmes to be closed, and the results of closure audits carried out, the Commission considers that the Member States have generally made serious efforts to comply with the requirements of Regulation (EC) No 2064/97 and that the level of checks carried out by Member States prior to closures is significantly higher than for the closure of previous periods.*

*The strategy adopted by the Commission for closing 1994-1999 programmes has reduced the risk that final payments are made for irregular expenditure. In particular, as a result of its scrutiny of Article 8 declarations it has asked Member States to clarify matters concerning the closure process or to undertake further audit work where necessary. It has launched financial correction procedures in a number of cases based on its examination of Article 8 declarations and will do so in further cases on the basis of its closure audits. The Commission will take account of the Court's observations in its own audits and will follow up the Court's findings of irregular expenditure in the programmes it audited and make appropriate corrections.*

<sup>(88)</sup> W jednym przypadku DG ds. Polityki Regionalnej nie kontynuowała działań (Nadrenia Północna-Westfalia Cel 2 1992–1993); w dwóch przypadkach nie zajęła ostatecznego stanowiska (Piemont 1994–1996, Włochy — infrastruktura portu lotniczego 1997–1999).

<sup>(89)</sup> Włochy Aree attrezzate 1989–1993; Greater Manchester, Lancashire and Cheshire Cel 2 1997–1999.

<sup>(90)</sup> Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 1996; sprawozdanie specjalne nr 14/98 w sprawie zamykania różnych form pomocy w ramach EFRR (Dz.U. C 368, 27.11.1998 r.).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.68. Wymogi regulacyjne w zakresie systemów zarządzania i kontroli na okres 2000–2006 uległy wprawdzie wzmocnieniu, jednak kontrola Trybunału wykazała, że w systemach występują poważne niedociągnięcia. Badanie przeprowadzone przez Trybunał wykazało występowanie błędów tego samego rodzaju, co te ujawnione w przypadku okresu 1994–1999. Z braku istotnych udoskonaleń w systemach, powtórzenie problemów, które wystąpiły przy zamykaniu okresu 1994–1999 będzie nie do uniknięcia.

5.69. W przypadku działań strukturalnych, jako obszaru, którym zarządzają wspólnie Komisja i Państwa Członkowskie, najważniejsze systemy kontroli i nadzoru w zakresie legalności i prawidłowości wydatków funkcjonują w Państwach Członkowskich. Jednakże to Komisja odpowiada za wykonanie budżetu. Ze względu na liczne niedociągnięcia w wymienionych systemach (zob. np. **Załącznik 1**), Komisja powinna wymagać od Państw Członkowskich ich udoskonalenia. W przypadku poważnych niedociągnięć systemowych Komisja powinna wykorzystywać możliwość wstrzymywania płatności. W kontekście rozszerzenia Wspólnoty oraz podejścia w następnym okresie programowania, Komisja we współpracy z Państwami Członkowskimi powinna podjąć działania na rzecz dalszego wzmocnienia i racjonalizacji ram kontroli finansowej w zakresie działań strukturalnych. Powinny one obejmować przejrzystą i kompleksową strategię audytu i kontroli, zgodnie z zaleceniami Trybunału przedstawionymi w niedawnej opinii w sprawie modelu pojedynczej kontroli <sup>(91)</sup>.

5.68. The Commission is following a multiannual strategy to address these issues which in addition to including a level of audit work on the current period commensurate with the risks, taking account of other priorities, also involves applying the 'single audit' approach in order to maximise the effect of its own and Member States' audit work. This involves improved exchange of control results with Member States within the present regulatory framework and coordination of audit work in order to avoid duplication and ensure a good coverage of systems considered as most at risk by both Commission and national auditors. In addition, the Commission disseminates guidance and good practice to Member States.

5.69. The standards of management and control required of Member States are laid down in the regulations and the Commission seeks to ensure that they are complied with. As part of the normal auditing procedures and standards, the Commission addresses detailed recommendations to the Member States whenever deficiencies are identified and follows up the improvements requested. It uses its powers to suspend payments and apply financial corrections to programmes where necessary when it concludes that the weaknesses in their systems involve a serious risk to Community funds. The Commission is closely examining the management and control systems in the new Member States for the current programme period. It has already proposed a management and control framework for the next period, which builds on the experience of the past by further reinforcing and clarifying the control responsibilities of the Member States whilst respecting the requirements of proportionality.

SPRAWDZENIE DZIAŁAŃ WYNIKAJĄCYCH Z UWAG  
ZAWARTYCH W SPRAWOZDANIU SPECJALNYM NR 7/2000  
NA TEMAT MIĘDZYNARODOWEGO FUNDUSZU NA RZECZ  
IRLANDII ORAZ SPECJALNEGO PROGRAMU WSPIERANIA  
POKOJU I POJEDNANIA W IRLANDII PÓŁNOCNEJ I  
HRABSTWACH PRZYGRANICZNYCH IRLANDII (1995–1999)

*Zakres i najważniejsze zalecenia sprawozdania specjalnego*

5.70. Kontrola na cele Sprawozdania Specjalnego dotyczyła przede wszystkim legalności i prawidłowości wspólnotowego finansowania obydwu programów oraz zbadania, na podstawie próby obejmującej szeroki zakres środków, wydajności i efektywności procedur wypłaty funduszy.

5.71. Poniżej omówiono główne zalecenia dla Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii (MFI) <sup>(92)</sup> oraz Specjalnego programu wspierania pokoju i pojednania (program PEACE) <sup>(93)</sup>.

<sup>(91)</sup> Opinia Trybunału nr 2/2004.

<sup>(92)</sup> Sprawozdanie specjalne, pkt 70 a), 70 c) i 70 d).

<sup>(93)</sup> Sprawozdanie specjalne, pkt 71 a), 71 b), 71 c), 71 d), 71 e) i 71 f).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Międzynarodowy Fundusz na rzecz Irlandii

**Ocena potrzeb finansowych**

5.72. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2236/2002 z grudnia 2002 r. dotyczące dofinansowania wspólnotowego w latach 2003 i 2004 ustanawia wymóg oszacowania potrzeb finansowych Funduszu przed dokonaniem każdej płatności na rzecz MFI. Szczegółowe elementy oceny zostały uzgodnione przez Komisję i MFI. Uzgodniono także, że Komisja będzie dokonywać płatności, kiedy saldo gotówkowe spadnie do poziomu równego lub niższego w stosunku do wartości dwuletnich płatności (na projekty). Jakkolwiek oznacza to znaczne zmniejszenie środków gotówkowych w posiadaniu MFI w porównaniu z obecnym ich poziomem, kwota dostępnych środków jest nadal zbyt wysoka.

5.73. Wymóg oszacowania potrzeb przed dokonaniem płatności nie został wprowadzony w rozporządzeniu Rady (WE) nr 214/2000 z 24 stycznia 2000 r. Zamiast tego Komisja proponowała zmianę w systemie płatności zaliczkowych polegającą na zastąpieniu jednej płatności odpowiadającej 80 % wartości rocznego dofinansowania, dwiema płatnościami po 40 %.

**Odpowiednie kryteria oceny składanych projektów były konsekwentnie stosowane i przestrzegane**

5.74. Komisja nie wydała żadnych wytycznych lub instrukcji, jakkolwiek poczyniła zalecenia podczas swoich kontroli. Na ich podstawie MFI wydał na początku 2004 r. Podręcznik procedur przyznania grantu, dotyczący oceny zgłoszonych projektów.

5.75. Chociaż podręcznik rzuca pewne światło na to, jakie dziedziny należy poddać ocenie oraz gdzie znaleźć opinie innych potencjalnych fundatorów, MFI nie wypowiedział się odnośnie tego, jakie powinny być szczegółowe kryteria oceny w zakresie realizacji jego własnych celów. Ogólne wskazówki zawarte w podręczniku nie obejmują w należyty sposób wszystkich rodzajów projektów finansowanych z MFI.

**Regularny monitoring udziału Wspólnoty w projektach MFI oraz ocena jakości projektów**

5.76. MFI regularnie monitoruje finansową realizację projektów, nie prowadzi natomiast systematycznego monitoringu informacji pozafinansowych, co wyklucza możliwość jakiegokolwiek oceny jakości finansowanych projektów.

5.72. Although a legal requirement to assess the Fund's financial needs prior to payment was only introduced in the 2002 Regulation on the basis of the Court's recommendations in the Special Report and an audit by the Commission in late 2000, the Commission had begun to adjust Community payments to the current target in cooperation with the Fund's Board as early as 2000 under the previous regulation. The Commission acknowledges that cash balances currently held in the IFI's bank accounts exceed its immediate needs. It will shortly be reassessing the Fund's financial situation and expects the cash balance to decrease to the target level of two years of payments to projects by the end of 2004. The interest on the cash balances is used for the activities of the Fund.

5.73. At the time of the preparation of the 2000 regulation, the Commission had not yet received the formal recommendation made in the Special Report. When it did so, it proposed the new requirement in the 2002 regulation. However, since 2000 at the Commission's request the Chairman of the Board has signed a statement for every payment that if the financial situation of the Fund is such that utilisation of the new funds is not guaranteed or existing funds remain unused, the Fund will repay the funds to the Commission.

5.74. The Commission points out that the Fund is an independent legal entity operating under funding rules based on an international agreement between two Member States and other donor governments. The Commission is an observer on the Fund's board and can influence but not determine its policy.

5.75. The Commission has encouraged the IFI to develop its criteria and procedures for evaluating project applications and continues to do so. A strategic review now under way should allow further progress to be made.

5.76. The Commission agrees that the IFI's monitoring of the impact of its activities could be improved. An assessment by outside consultants is planned in 2004 to assist with the ongoing strategic review.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Specjalny program wspierania pokoju i pojednania w Irlandii Północnej i hrabstwach przygranicznych Irlandii (1995–1999)*

**Dalsza pomoc organom wdrażającym w celu zapewnienia odpowiednich kryteriów wyboru projektów społeczności lokalnych i grup społecznych, jak również dostarczanie wskazówek i zasobów na same projekty i grupy**

5.77. Program określa projekty wspólnot lokalnych i grup społecznych oraz zawiera kryteria wyboru, które zostały sprecyzowane w dołączonym uzupełnieniu <sup>(94)</sup>. Władza zarządzająca wydała dalsze wytyczne na początku 2003 r., a następnie pod koniec 2003 r. i na początku 2004 r. Jakkolwiek są one zgodne z zaleceniami Trybunału, znaczna część wytycznych została udostępniona na dosyć późnym etapie realizacji programu.

5.78. Wartość zasobów przydzielonych na wsparcie techniczne wzrosła z 18,8 do 50,5 mln euro w grudniu 2003 r.

**Potrzeby finansowe oceniane na podstawie projektowanej działalności**

5.79. W marcu 1999 r. Rada Europejska zdecydowała o przydzieleniu na potrzeby programu PEACE II kwoty 500 mln euro. Jednak kwota przydziału stanowiła zwykle odwzorowanie kwoty przyznanej na program PEACE I.

**Przegląd prac instytucji pozarządowych**

5.80. Lokalne partnerstwa strategiczne, instytucje pośrednictwa finansowego oraz grupy robocze kierowane przez rady hrabstw zostały formalnie ustanowione odpowiednio w kwietniu 2002 r., pod koniec 2001 r. oraz w połowie 2002 r. Następnie władza zarządzająca przeprowadziła ocenę (opublikowaną w sierpniu 2003 r.), w ramach której zbadano, czy program PEACE II jest administrowany przez wszystkie władze wdrażające zgodnie z obowiązującymi wytycznymi oraz umową zawartą z władzą zarządzającą.

5.81. Zalecenie Trybunału zostało uwzględnione, jednak przegląd przeprowadzono na późnym etapie realizacji programu. Ponadto władze odpowiedzialne za realizację programu powinny systematycznie dokonywać przeglądu sytuacji.

**Oceny projektów udokumentowane według specjalnych, pisemnych kryteriów**

5.82. Kryteria oceny projektu stanowią element programu i uzupełnienia do programu, zostały także dodatkowo sprecyzowane w wytycznych wydanych przez władzę zarządzającą. Wprowadzono także listy kontrolne.

5.77. *The guidance was delayed by the setting up of the new administrative arrangements.*

5.78. *The Commission encouraged the increase. Technical assistance is essential for delivering the programme with the maximum involvement of the local community and NGOs.*

5.79. *The PEACE I programme had taken up 98 % of its financial allocation and the same allocation was agreed for PEACE II.*

5.81. *The implementing bodies had to be given time to settle down before the review started. The managing authority intends to follow up the lessons throughout the lifetime of the programme.*

<sup>(94)</sup> Uzupełnienie programu to dodatkowy dokument, przedstawiający dalsze szczegóły realizacji programu.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów kontrolnych**

5.83. Oba Państwa Członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 438/2001 przesłały Komisji opisy systemów zarządzania i kontroli w programie PEACE II, jednak oba uczyniły to upływie terminu. Komisja uznała, że w przypadku Irlandii opisy systemów odpowiadają wyznaczonym normom. Natomiast nie jest tak jeszcze w przypadku Zjednoczonego Królestwa. Ponadto w grudniu 2003 r. Komisja przeprowadziła w Irlandii i Irlandii Północnej kontrolę zgodności obowiązujących systemów z przesłanymi opisami. Kontrola wykazała określone niedociągnięcia, a także to, że struktury zostały ustanowione z opóźnieniem.

5.84. Władza zarządzająca wydała następnie wytyczne odnośnie kontroli finansowej oraz listy kontrolne dotyczące mechanizmów wymaganych w rozporządzeniu. Ponadto w 2004 r. zorganizowano dla organów wdrażających seminaria szkoleniowe dotyczące badań i weryfikacji w systemach zarządzania i kontroli oraz innych właściwych kwestii zarządzania.

**Ocena synergii i koordynacji pomiędzy MFI a Funduszami Strukturalnymi**

5.85. Jedyną formą koordynacji jest obecność obserwatora ze strony MFI w Komitecie ds. Monitorowania Programu PEACE II i obserwatora ze strony Komisji w radzie MFI. Władza zarządzająca nadal nie jest członkiem rady MFI. Nie dochodzi do żadnych kontaktów na poziomie operacyjnym, które zapewniłyby regularną i konkretną współpracę pomiędzy MFI a władzami zarządzającymi lub płatniczymi programu PEACE II. Dlatego nie można uzyskać żadnych efektów synergii pomiędzy działaniami w ramach MFI i programu Peace II.

5.86. W odniesieniu do projektów finansowanych z wielu funduszy, nie istnieją i nie są planowane w najbliższej przyszłości żadne formalne uzgodnienia lub procedury umożliwiające ocenę, która z instytucji finansujących byłaby najbardziej odpowiednia dla zapewnienia finansowania i zarządzania projektem.

**GLÓWNE UWAGI ZAWARTE W SPRAWOZDANIU SPECJALNYM NR 4/2004 NA TEMAT PROGRAMOWANIA INTERREG III <sup>(95)</sup>**

5.87. Inicjatywa Wspólnotowa (IW) Interreg została utworzona w 1990 r. jako próba zaradzenia izolacji stref granicznych. Inicjatywa ta oferuje partnerom z różnych Państw Członkowskich współpracę i przyczynia się tym samym do otwarcia granic. Inicjatywa została przedłużona na lata 1994–1999 (Interreg II) i 2000–2006 (Interreg III). Z racji przyznanych środków w wysokości 4 875 mln euro, Interreg III jest inicjatywą o największym znaczeniu.

**5.83.** *The delay in setting up the new administrative arrangements led to a delay in submitting descriptions of the systems.*

*The Commission is following up its audit in Northern Ireland and will ensure that the weaknesses are corrected. The main deficiency sprang from the late start of independent audits under Article 10 of Regulation (EC) No 438/2001.*

**5.85.** *The Commission agrees that there is a need for more systematic arrangements to coordinate decisions on the participation of both the IFI and PEACE II in projects in addition to existing coordination mechanisms.*

*The Commission will continue its efforts to help the IFI and Peace II management develop the synergies that are possible and will take forward some practical proposals (e.g., common check lists) currently under discussion between the two managing authorities.*

<sup>(95)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 4/2004 (w trakcie publikacji).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.88. Kontrola Trybunału w zakresie Interreg III obejmowała okres począwszy od przygotowania wytycznych przez Komisję, do pierwszych decyzji o przyjęciu projektów beneficjentów. Badanie miało na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- a) Czy wytyczne ułatwiają osiągnięcie celów IW?
- b) Czy Komisja zastosowała właściwe procedury analizy propozycji Projektów Inicjatywy Wspólnotowej (PIW) oraz czy decyzje zostały podjęte w przewidzianych terminach?
- c) Czy różni partnerzy współpracują zgodnie z wytycznymi?
- d) Czy istnieje zgodność pomiędzy początkową analizą dla danego regionu a priorytetami i środkami odpowiedniego programu, zgodnie z wytycznymi?
- e) Czy jest możliwa ocena *ex post* osiągniętego postępu?

5.89. Wytyczne Interreg III skupiają się na procedurach realizacji programów zmierzających do wzmocnienia współpracy. Jednakże zostały one udostępnione dopiero wtedy, gdy propozycje programu były przygotowywane już co najmniej przez rok. Założone cele nie są dokładnie ukierunkowane, nie są także wymierne i policzalne. Brak jest wskaźników, za pomocą których można mierzyć ogólny osiągnięty postęp.

5.90. Procedury badania propozycji programowych przez Komisję zostały opracowane i wprowadzone. Jednakże nie przygotowano właściwie kryteriów oceny oraz nie wprowadzono odpowiednich poprawek w odpowiedzi na istotne braki stwierdzone w propozycjach. Programy zostały przyjęte z opóźnieniami, co spowodowało przerwanie procesu współpracy pomiędzy uprawnionymi regionami i niewielkie wykorzystanie dostępnych środków.

5.91. Zgodnie z wytycznymi, przygotowywanie programów odbywało się w ramach procedury konsultacji. Partnerzy z różnych państw członkowskich przyczynili się do ich realizacji w ramach współpracy. Niemniej jednak pozostają pewne przeszkody w zakresie tworzenia rzeczywistych wspólnych struktur realizacji programu oraz w zakresie przyznawania środków finansowych z EFRR.

**5.89.** *In view of the large number of cross-border programmes, the many different types of area concerned and the priority objective of developing cross-border economic and social centres, the Commission opted in its guidelines for a bottom-up approach. This is why the guidelines for strands A and C refer to priority areas in relatively broad and non-exhaustive terms. The added value is to be found in the development of cross-border cooperation and in catalyst effect this produces. The indicators should measure progress made in this field. However, the intangible nature of a great many operations made it difficult to devise targeted indicators.*

*The main actors were familiar with the general points of the guidelines, and the Commission had been in regular contact with them well before the guidelines were published.*

**5.90.** *Even though improvements are always possible, the Commission believes that the procedural stages were adequately prepared and that the main shortcomings had been corrected, as far as was possible given that there had to be some negotiation. The delays were largely due to the time taken to remedy these shortcomings given the need to secure the agreement of all the Member States concerned. The delays had little impact on the start-up of the programmes.*

**5.91.** *The creation of genuine joint management structures with their own legal personality would facilitate implementation of cooperation programmes. The Commission has proposed a new legal instrument in the package of draft regulations for the new period.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.92. W zakresie spójności, programy Komponentów A i B zawierają liczne analizy. Są one jednak mało przydatne, ponieważ priorytety i działania zostały przygotowane w oparciu o inne zagadnienia, które nie są wyjaśnione w programach. Ponadto nie podjęto decyzji odnośnie rozwiązania poszczególnych problemów związanych z granicami, a analizy nie pomagają w ustaleniu sytuacji wyjściowej, w stosunku do której mierzony jest postęp. Pierwsze przyjęte projekty zostały przygotowane i zostaną zrealizowane we współpracy z różnymi właściwymi partnerami. Ich wkład w rozwiązanie problemów związanych z terenami granicznymi nie zawsze jest znaczący, gdyż niektóre projekty ograniczają się do wymiany doświadczeń.

5.93. Wskaźniki są niewystarczające, aby umożliwić ocenę *ex post* osiągniętego postępu. Nie są one dostatecznie zbieżne z celami. Ponadto niektóre wskaźniki powinny zostać dokładniej objaśnione, a źródła informacji wykorzystane do ich tworzenia powinny być sprecyzowane. W większości badanych przypadków narzędzia informatyczne nie zostały jeszcze wprowadzone.

5.94. W obecnym okresie Trybunał zaleca uproszczenie systemów wskaźników stosowanych dla każdego programu oraz ich poprawienie, tak aby właściwie zmierzyć rezultat. Kryteria wyboru projektów powinny zostać poprawione, aby zwiększyć ich wartość dodaną, tzn. ich wkład w rozwiązanie problemów związanych z istnieniem granic.

5.95. W przypadku przedłużenia inicjatywy po roku 2006, Komisja powinna przeprowadzić analizę, aby stwierdzić, jakie problemy pozostają w związku z istnieniem granic. Niezależnie od zastosowanego podejścia, analiza ta posłuży ustanowieniu konkretnych celów uznanych za priorytetowe dla inicjatywy i dające jej wartość dodaną. Dlatego wskaźniki powinny zostać określone dla każdego Komponentu. Ponadto ustalenie szczegółowych kryteriów oceny propozycji programowych przez Komisję powinno umożliwić proaktywne podejście w stosunku do państw członkowskich. Wymagane analizy na poziomie każdego programu powinny zostać wykorzystane przy ustalaniu poszczególnych celów i ocenie postępu na tym poziomie.

5.96. Wytyczne oraz dokumenty metodologiczne powinny zostać udostępnione zanim rozpoczną się przygotowania programu. Rola oceniającego *ex ante* oraz uzupełnienie programu powinny zostać dodatkowo wyjaśnione.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

5.92. *The bottom-up approach brings out concerns not identified by expert analysis but expressed by regional and local authorities which feed into the strategy and choice of priorities. As the overall objective of the cross-border CIPs is to contribute to the development of cross-border economic and social centres, any project which facilitates cooperation on this point can participate in the objective.*

5.93. *The Commission recognises that there is a difficulty in finding suitable indicators due to the fact that the added value of the Interreg Initiative takes a variety of forms. The sets of indicators in individual Interreg III programmes are, however, a promising start in this direction.*

*The Commission encouraged Member States to put in place IT project management systems and databases to compile information for use with indicators.*

5.94. *After the mid-term assessments, the Commission urged many programme management authorities to improve the systems of indicators. As part of the simplification drive, the Commission called on Member States to simplify and reduce the number of their impact indicators.*

5.95. *The Commission considers that added value is greater if CIPs contribute to creating cross-border economic centres rather than simply resolving problems still existing at borders. The choice of this approach affects the possibility of laying down standard indicators, even if improvements are possible in this field.*

5.96. *The Commission will present the guidelines and methodology documents well before the next programming period gets under way. The Commission is reviewing the role of ex-ante evaluation in preparing the new regulations.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

5.97. W celu ułatwienia współpracy, przyznane środki finansowe na inicjatywę nie powinny być dłużej przydzielane przez Państwa Członkowskie. Prace dotyczące instrumentów prawnych współpracy powinny zostać zakończone, a zalecenia wprowadzone w życie.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**5.97.** *The Commission will examine the Court's recommendation when preparing the next programming period. The Commission has proposed a new legal instrument in the package of draft regulations for the new period.*

**ZALĄCZNIK 1**  
**Działania strukturalne**  
**Systemy zarządzania i kontroli**

Ocena Trybunału odnośnie do realizacji rozporządzenia (WE) nr 438/01 w zakresie systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich									
Podstawowe dziedziny poddane kontroli	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Jasne określenie, przydział i rozdział funkcji (art. 3)	Należyte rutynowe procedury weryfikowania legalności i prawidłowości współfinansowanych działań (art. 4)	Odpowiedni ślad rewizyjny (art. 7)	Odpowiednie procedury windykacyjne (art. 8)	Potwierdzenie rzetelności poświadczeń wydatków (art. 9)	Postępy w zakresie osiągnięcia 5 % progu kontroli całości kwalifikowanych wydatków (art. 10)	Odpowiednia organizacja kontroli 5 % (art. 10-12)	Niezależność i standardy kontroli instytucji wydających deklaracje zamknięcia programu (art. 15)	Badanie systemów zarządzania i kontroli w ramach przygotowań do wydania deklaracji zakończenia programu (art. 16)
Państwo									
Członkowskie/Region/fundusz									
<b>Turyngia</b> (Niemcy) EFS				(1)					
<b>Niderlandy</b> ESF									
<b>Hiszpania</b> ESF				(1)					
<b>Grecja</b> ESF				(1)			(n/z)		
<b>Galicja</b> (Hiszpania) EFRR				(1)					(n/z)
<b>Piemont</b> (Włochy) EFRR				(1)					
<b>East Midlands</b> (Zjednoczone Królestwo) EFRR				(1)					
<b>Hainaut</b> (Belgia) EFRR				(1)					
<b>Puglia</b> (Włochy) EFRR				(1)					
<b>Andaluzja</b> (Hiszpania) EFOGR — Sekcja Orientacji				(1)					
<b>Belgia</b> IFOR, Cel Zewnętrzny 1				(1)					

(a) Funkcjonuje właściwie, wymagane nieliczne lub nieznaczne poprawki

(b) Funkcjonuje, ale niezbędne są poprawki

(c) Nie funkcjonuje

Szczegółowe informacje — zob. pkt 5.47–5.54.  
(1) Procedur nie zbadano, ponieważ nie były jeszcze obowiązujące.  
(n/z) Nie zbadano.

**ZAŁĄCZNIK 2**  
**Działania podjęte na podstawie najważniejszych uwag**

Uwagi	Podjęte działania	Komentarze	The Commission's reply
<p>Niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli, utrzymujące się błędy w płatnościach</p> <p>Niedociągnięcia w stosowaniu systemów kontroli i nadzoru w dalszym ciągu zagrażają legalności i prawidłowości wydatków. Odnotowano wprawdzie pewne postępy, jednak systemy nadzoru i kontroli w Państwach Członkowskich są nadal niewystarczające, by zapewnić skuteczne przestrzeżenie przepisów wspólnotowych. W dalszym ciągu deklarowane są nie kwalifikujące się wydatki i realizowanie niemalejącej płatności, zarówno w trakcie, jak i podczas zamykania programów. Najważniejsze problemy są nadal aktualne, mianowicie brak stosowania przez Państwa Członkowskie procedur określonych w rozporządzeniach, nieprzejrzyste rozdzielenie funkcji oraz niedociągnięcia w kontrolach prowadzonych przez władze w Państwach Członkowskich.</p> <p>Nadal występują błędy w wydatkach związanych z zamykaniem programów z okresu 1994-1999 i płatności okresowych na programy z okresu 2000-2006. Niedociągnięcia systemowe potwierdzają błędy wykryte na poziomie indywidualnych projektów.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok 1999 pkt 3.43-3.52; Sprawozdanie Roczne za rok 2000 pkt 3.36-3.38, 3.44-3.56; Sprawozdanie Roczne za rok 2001, pkt 3.36-3.64; Sprawozdanie Roczne za rok 2002, pkt 5.22-5.32)</p>	<p>Podjęte działania</p> <p>W przypadku wielu systemów zarządzania i kontroli Państw Członkowskich Komisja posiada wyłącznie dowody w formie dokumentów. Komisję zobowiązała się do zwiększenia liczby kontroli, w tym weryfikacji wydatków stanowiących podstawę wniosków o płatności skądinąd przez Państwa Członkowskie. Wprawdzie zakres kontroli pozostaje ograniczony w stosunku do środowiska kontroli, jednak pozwalają one uwidocznić przypadki braku przestrzegania przepisów przez Państwa Członkowskie.</p>	<p>Jakkolwiek Komisja podjęła działania na rzecz uzyskania większych gwarancji, nie może ona przedstawić żadnego zapewnienia odnośnie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw płatności gwarantujących odnośnie praktycznej efektywności systemów i kontroli.</p>	<p>The Commission has made significant progress in auditing Member States' management and control systems for the 2000-06 period. Whenever they were found not to comply with the regulations or to operate ineffectively the Commission has recommended improvements and in some cases agreed comprehensive action plans with the Member State and is following up their implementation. In addition to its own audit work, the Commission monitors that of the Member States' authorities, discusses the systems with them and provides guidance. In cases of serious doubt that systems do not guarantee that the expenditure declared is regular, the Commission suspends payments to the programmes concerned. The result of this work is that in 2003 the assurance the Commission had obtained on national systems was in general broader than in 2002.</p> <p>Concerning 1994-99 programmes, the Commission considers that the thorough checking of closure documentation, its closure audits of a risk-based sample of programmes and the application of financial corrections for inadequate audit work or individual errors provide a sound basis for obtaining reasonable assurance on the expenditure cofinanced.</p>
<p>Ograniczenia w zapewnieniach Komisji odnośnie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli</p> <p>Dyrektorzy generalni obsługujący działania strukturalne sporządzają roczne oświadczenia dotyczące podlegających im dziedzin polityki. Dyrektorzy ograniczają swoje zapewnienia odnośnie legalności i prawidłowości wydatków do systemów wewnętrznych funkcjonujących w Komisji i składają bardzo ograniczone zapewnienia odnośnie systemów zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich.</p> <p>W przypadku okresu 1994-1999, dyrektorzy generalni nie zgłosili żadnych zastrzeżeń co do czterech Funduszy Strukturalnych. Kontraste to z uwagami Trybunału, potwierdzonymi przez Komisję, które wskazywały na liczne niedociągnięcia systemowe.</p> <p>Częstą odpowiedzią Komisji na uwagi Trybunału było stwierdzenie, że odpowiednie badania zostaną przeprowadzone na zamknięcie programów z okresu 1994-1999. Jednak Komisja zamierza przeprowadzić badania wydatków leżących u podstaw rozliczeń dopiero po dokonaniu końcowych płatności. Tylko w przypadkach wyjątkowych Komisja prowadzi w Państwach Członkowskich badania przed wypłatą.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt 5.10 do 5.14 i 5.21)</p>	<p>Podjęte działania</p> <p>W Państwach Członkowskich przeprowadzono ograniczoną liczbę kontroli. W dodatku oświadczenia opierają się na założeniu, że Państwa Członkowskie dopełnią swoich obowiązków w zakresie kontroli i zarządzania zgodnie z odpowiednimi rozporządzeniami. Dlatego, w zakresie informacji dotyczących systemów wdrożonych w Państwach Członkowskich i możliwości polegania na nich, oświadczenia ograniczają się w niektórych przypadkach do ocen negatywnych.</p>	<p>Jakkolwiek podjęto działania na rzecz poprawy jakości oświadczeń, nadal dotyczą one w przeważającej części systemów kontroli wewnętrznej w Komisji. Nie zawierają one ogólnej oceny, nawet pośredniej, odnośnie do legalności i prawidłowości wydatków zarządzanych w ramach systemów funkcjonujących w Państwach Członkowskich.</p>	<p>The scope of the declarations has become broader as the Directorates General have completed their assessment of the systems and carried out further audit work in the Member States. Nevertheless, the declarations are necessarily focussed on the assurance with regard to the expenditure effected by the DG and with regard to its own activities and systems for ensuring the regularity of expenditure managed by the Member States.</p>
<p>Opoźnienia i niedociągnięcia w zamykaniu programów z okresu 1994-1999</p> <p>W zakresie zamykania programów z poprzedniego okresu odnotowano tylko ograniczony postęp. Wiele deklaracji o zakończeniu programu przesłanych Komisji przez Państwa Członkowskie było niekompletnych i nie mogły zostać zaakceptowane. Komisja dokonała końcowych płatności, mimo że nie wszystkie wymogi określone w rozporządzeniach zostały spełnione.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt 5.36-5.38)</p>	<p>Podjęte działania</p> <p>Komisja przygotowała program kontroli ex post.</p>	<p>Przeważająca część kontroli odbędzie się dopiero pod koniec 2004 r. lub w 2005 r.</p>	<p>Despite the late submission and variable quality of the closure documentation provided by Member States, the Commission made good progress in 2003 in examining the final claims for 1994-99 programmes. The Commission began closure audits in 2002 and for some funds had completed the bulk of them by mid-2004.</p>
<p>Ograniczony zakres działań Komisji w odpowiedzi na ustalenia kontroli</p> <p>Jakkolwiek odnotowano na tym polu postępy, działania Komisji w odpowiedzi na ustalenia kontroli Trybunału nie zawsze realizowane są w odpowiednim czasie, we właściwy sposób lub kompletnie. Komisja rzadko wykracza w swoich dochodzeniach poza zakres prób zbadanych przez Trybunał, nawet w przypadkach, gdy istnieje dowody na to, że błędy mogą mieć wpływ na funkcjonowanie systemu.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt 5.44-5.52)</p>	<p>Podjęte działania</p> <p>Działania podejmowane przez Komisję uległy poprawie, jakkolwiek nadal występują w nich opóźnienia.</p>		



## ROZDZIAŁ 6

**Polityki wewnętrzne, w tym badania**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	6.1–6.2
Szczegółowa ocena na cele poświadczenia wiarygodności	6.3–6.45
Cele i zakres kontroli	6.3
Ocena systemów nadzoru i kontroli Komisji	6.4–6.16
Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej	6.4–6.5
Wstępna ocena sytemu zarządzania i kontroli stosowanych w 6 PR	6.6–6.11
Wstępna ocena systemów zarządzania i kontroli Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	6.12–6.16
Wyniki badania transakcji leżących u podstaw rozliczeń zatwierdzonych w ubiegłym roku obrachunkowym	6.17–6.26
Analiza finansowych kontroli <i>ex post</i> przeprowadzonych przez Komisję	6.27–6.33
Przegląd rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych	6.34–6.40
Wnioski i zalecenia	6.41–6.45
Działania podjęte w odpowiedzi na wcześniejsze uwagi Trybunału zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 2/2002 „Sokrates” i „Młodzież dla Europy”	6.46–6.59
Główne uwagi sprawozdania specjalnego nr 1/2004 na temat 5 programu ramowego (1998–2002)	6.60–6.70

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

6.1. Polityki wewnętrzne Unii Europejskiej koncentrują się na realizacji i rozwoju jednolitego rynku i zajmują cztery pełne podsekcje budżetu (oraz niewielkie części innych podsekcji <sup>(1)</sup>):

- edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież (podsekcja B3);
- energia, zabezpieczenia nuklearne Euratom oraz środowisko naturalne (podsekcja B4);
- ochrona konsumenta, rynek wewnętrzny, przemysł i sieci transeuropejskie (podsekcja B5); oraz
- badania i rozwój technologiczny (podsekcja B6).

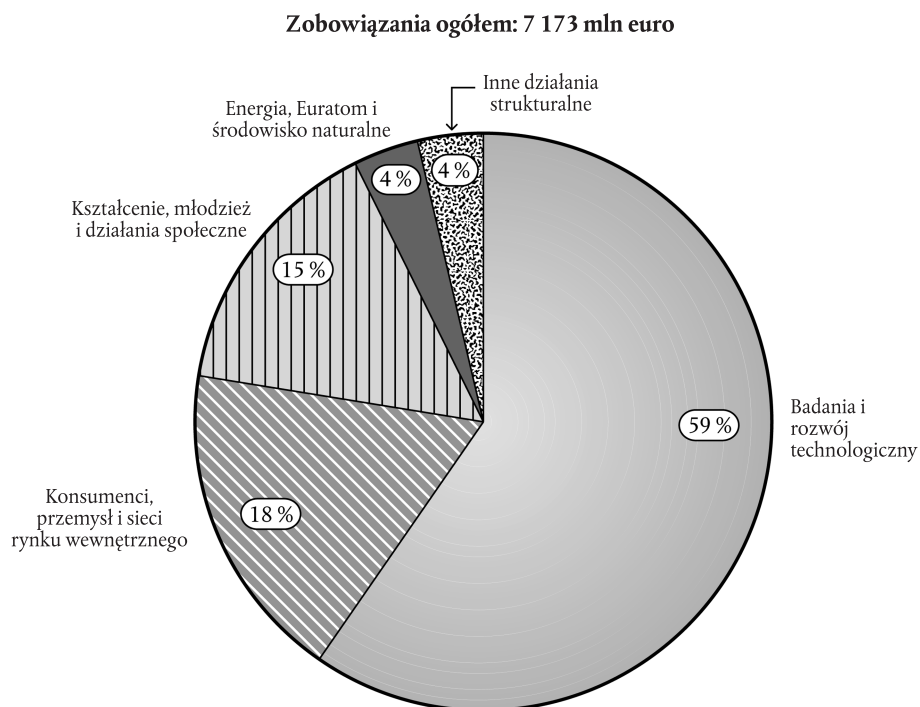
**Wykresy 6.1 i 6.2** pokazują, na co wydatkowano środki w 2003 r.

6.2. W Komisji odpowiedzialność za wdrożenie polityk wewnętrznych i zarządzanie odpowiednim budżetem podzielona jest na 14 dyrekcji generalnych <sup>(2)</sup>. Najważniejszymi z nich — jeśli wziąć pod uwagę wielkość funduszy, jakimi zarządzają — są Dyrekcje Generalne ds. Badań Naukowych, Energii i Transportu, Społeczeństwa Informacyjnego, Edukacji i Kultury oraz Wspólne Centrum Badawcze.

<sup>(1)</sup> Inne działania w dziedzinie rolnictwa, inne działania regionalne, transport oraz inne środki dotyczące rybołówstwa i morza (Tytuły B2–5 do B2–9 podsekcji B2) oraz informowanie społeczeństwa o wspólnej polityce rolnej (Artykuł B1–382).

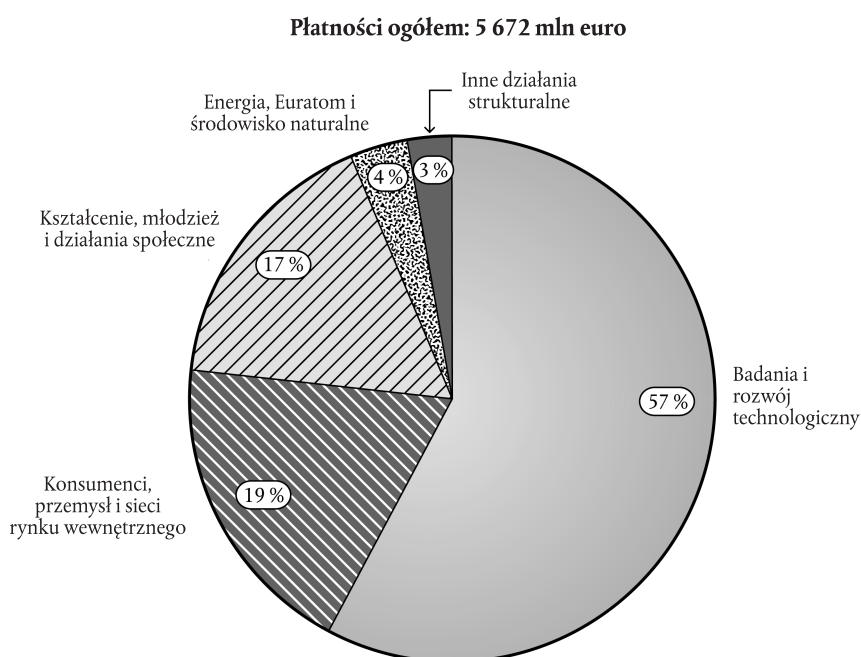
<sup>(2)</sup> Dyrekcje Generalne ds. Badań Naukowych (RTD), Społeczeństwa Informacyjnego (INFSO), Energii i Transportu (TREN), Przedsiębiorstw (ENTR), Rybołówstwa (FISH), Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), Edukacji i Kultury (EAC), Środowiska (ENV), Ochrony Zdrowia i Konsumenta (SANCO), Konkurencji (COMP), Rynku Wewnętrznego (MARKT), Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECFIN), Eurostat oraz Wspólne Centrum Badawcze Komisji (JRC).



**Wykres 6.1 — Podział zobowiązań wg dziedzin budżetu w 2003 r.**

Nb.: w celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji zob. Wykresy III i IV w Załączniku I.

Źródło: Sprawozdania roczne za 2003 r.

**Wykres 6.2 — Podział płatności wg dziedzin budżetu w 2003 r.**

Nb.: w celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji zob. Wykresy III i IV w Załączniku I.

Źródło: Sprawozdania roczne za 2003 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA NA CELE POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Cele i zakres kontroli*

6.3. Celem kontroli było przyczynienie się do wydawanego przez Trybunał Poświadczenia Wiarygodności dotyczącego budżetu ogólnego poprzez szczegółową ocenę całego obszaru polityk wewnętrznych. Z tego względu, w ramach kontroli zbadano przede wszystkim funkcjonowanie wybranych systemów nadzoru i kontroli oraz oceniano, w jakim zakresie kontrola wewnętrzna stosowana w Komisji gwarantuje legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Kontrola skoncentrowała się na:

- środowisku kontroli wewnętrznej Komisji w dziedzinie polityk wewnętrznych w czterech z czternastu dyrekcji generalnych, mianowicie Dyrekcji ds. Badań Naukowych, Społeczeństwa Informacyjnego, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Edukacji i Kultury;
- systemach zarządzania i kontroli dla 6-tego Programu Ramowego (6PR) w dziedzinie Badań Naukowych i Rozwoju Technologicznego (BRT) oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- badaniu prób kontrolnych zobowiązań i płatności zatwierdzonych w 2003 r.;
- sprawozdaniach z kontroli finansowych Komisji; oraz
- Rocznych sprawozdaniach z działalności i oświadczeniach dyrektorów generalnych czterech służb Komisji wymienionych powyżej <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Roczne sprawozdanie z działalności za rok 2003 Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych (30 marca 2004 r.), Społeczeństwa Informacyjnego (6 kwietnia 2004 r.), Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (31 marca 2004 r.) oraz Edukacji i Kultury (7 kwietnia 2004 r.).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena systemów nadzoru i kontroli Komisji

**Wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej**

Zakres przeglądu wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej Komisji

6.4. Trybunał sprawdził, w jakim stopniu zostało wdrożonych osiem z dwudziestu czterech standardów kontroli wewnętrznej <sup>(4)</sup> w Dyrekcjach Generalnych ds. Badań Naukowych, Społeczeństwa Informacyjnego, Edukacji i Kultury oraz Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, których wdrożenie powinno było nastąpić do końca 2003 r., a także zbadał, czy trafna jest samoocena Komisji (zob. Rozdział 1, pkt 1.80–1.84) <sup>(5)</sup>.

W wielu kwestiach Trybunał nie podziela stanowiska wyrażonego przez Komisję w samoocenie

6.5. Czynności weryfikujące Trybunału potwierdziły, że w trakcie 2003 r. cztery dyrekcje generalne ogólnie spełniały wymogi określone w standardach kontroli wewnętrznej Komisji, z następującymi wyjątkami:

— W Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych stwierdzono, że standardy nr 20 „Rejestrowanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej” oraz 21 „Sprawozdania z kontroli” zostały wdrożone w należyтым stopniu, natomiast według stanu na koniec 2003 r. nie zapewniono właściwych działań uzupełniających wobec programów naprawczych dotyczących tych standardów (które zostały zdecentralizowane na poziom dyrekcji) <sup>(6)</sup>. Przeprowadzona analiza potwierdziła także wcześniejsze uwagi Trybunał odnośnie niedostatecznej zgodności ze standardem nr 12 „Właściwa informacja zarządcza” <sup>(7)</sup>.

6.5.

— *Setting up the Unit 'Coordination and integration of the internal control systems' in DG RTD in February 2004 should help to improve the follow-up of the corrective actions.*

*The Commission intends to complete the implementation of control standard 12 in the course of 2004.*

<sup>(4)</sup> Standardy: 11 „Analiza i zarządzanie ryzykiem”, 12 „Właściwa informacja zarządcza”, 14 „Zgłaszanie nieprawidłowości”, 17 „Nadzór”, 18 „Rejestracja wyjątków”, 20 „Rejestrowanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej”, 21 „Sprawozdania kontrole” oraz 22 „Jednostka kontroli wewnętrznej”.

<sup>(5)</sup> Komisja Europejska COM(2000) 2203 z 13 grudnia 2000 r. i działanie nr 78 Białej Księgi wraz z Syntezą rocznych sprawozdań z działalności za rok 2002 dyrekcji generalnych i Służb Komisji, COM(2003) 391 final, 9 lipca 2003 r.

<sup>(6)</sup> Braki zostały usunięte w lutym 2004 r. poprzez stworzenie centralnej jednostki odpowiedzialnej za monitorowanie realizacji działań naprawczych.

<sup>(7)</sup> Sprawozdanie Specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w 5 Programie Ramowym (5PR) Badań i Rozwoju Technologicznego (1998–2002) wraz z odpowiedziami Komisji, pkt 110.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- W odniesieniu do Dyrekcji Generalnej ds. Społeczeństwa Informacyjnego — Trybunał uważa, że dwa podstawowe wymogi zostały spełnione tylko w części. W przypadku standardu nr 12 „Właściwa informacja zarządcza” powodem było niesystematyczne wykorzystywanie narzędzia planowania IRMS (Zintegrowany System Zarządzania Zasobami). Natomiast w przypadku standardu nr 20 „Rejestrowanie i korekta niedociągnięć kontroli wewnętrznej”, nowe procedury mają charakter formalny, który nie został wyjaśniony i dlatego zachodzi ryzyko, że nie będą dostatecznie skuteczne.
- Podobnie w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury, czynności weryfikujące Trybunału wykazały, że system wykorzystywany do monitorowania wykonania budżetu nie był w pełni wiarygodny, co potencjalnie może spowodować przetwarzanie niedokładnych informacji.
- W Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych sprawozdania były wprawdzie sporządzane zgodnie z wymogami, jednak informacje finansowe dotyczące opóźnień w płatnościach nie były wiarygodne.

Uwzględniając powyższe, w opinii Trybunału wymogi przewidziane w standardzie 12 „Właściwa informacja zarządcza” nie zostały w 2003 r. spełnione w żadnej z czterech dyrekcji zbadanych przez Trybunał.

### Wstępna ocena systemu zarządzania i kontroli w 6PR

#### Zakres analizy wstępnej

6.6. Rok 2003 r. był pierwszym rokiem realizacji 6 programu ramowego w dziedzinie badań naukowych i rozwoju technologicznego (6PR). Przy początkowym budżecie (przed rozszerzeniem UE) wynoszącym 17 500 mln euro, program obejmuje okres 2002–2006<sup>(8)</sup>. 6PR jest realizowany przy pomocy specjalnych

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- *DG INFSO considers that the baseline requirements are adequately met but agrees with the Court that there is scope for improvement as regards the effectiveness of the procedures related to standard 20 (Identification and correction of internal control weaknesses).*
- *The Commission proposes to eliminate the risk of errors in encoding data relating to monthly budgetary implementation through more extensive automation of data extraction.*
- *DG JAI had already noted the inadequate quality of the data of the DWH (Data Warehouse) used for the establishment of the statistics on payment delays and this point raised by the Court was commented on by the Director-General of DG JAI in his 2003 annual report. Measures have already been taken by the Commission in the context of the implementation of the new integrated accounting system.*

*For the reasons explained above, the Commission is of the opinion that Standard 12 has been adequately complied with.*

<sup>(8)</sup> Budżet 6PR dzieli się na 16 720 mln euro w sekcji Wspólnoty Europejskiej (WE) oraz 1 230 mln euro w sekcji Euratomu. Budżet ulegnie zwiększeniu o składki z państw trzecich, które podpisały ze Wspólnotą umowę na udział w 6PR. Budżet obejmuje 760 mln euro z sekcji WE i 290 mln euro z sekcji Euratom przeznaczone na sfinansowanie działalności badawczej prowadzonej bezpośrednio przez Dyrekcję Generalną — Wspólne Centrum Badawcze.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

instrumentów mających wspierać określone dziedziny nauki oraz rozwój i koordynację polityk badawczych w Unii Europejskiej<sup>(9)</sup>. Podobnie jak w poprzednim programie ramowym, pośrednie działania na rzecz badań i rozwoju technologicznego (BRT) w zakresie 6PR zarządzane są wspólnie przez pięć Dyrekcji Generalnych (tj. Dyrekcję Generalną ds. Badań, Społeczeństwa Informacyjnego, Energii i Transportu, Przedsiębiorstw i Rybołówstwa). Płatności na działania pośrednie w dziedzinie BRT, głównie w formie zaliczek, wyniosły 551,5 mln euro (tj. 9,7 % środków na pokrycie płatności w ramach polityk wewnętrznych).

*Ramy regulacyjne przyjęto na czas, jednak z opóźnieniem dopracowano model umowy*

6.7. Na cele 6PR Parlament Europejski i Rady przyjęły 16 grudnia 2002 r. rozporządzenie (WE) nr 2321/2002 dotyczące zasad udziału przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uniwersytetów oraz zasad upowszechniania wyników badań, które dopełniło ramy regulacyjne na znacznie wcześniejszym etapie cyklu programowego niż to miało miejsce w przypadku 5PR<sup>(10)</sup>.

6.8. Komisja zamierzała uprościć zarządzanie pośrednimi działaniami BRT szóstego programu dzięki wykorzystaniu jednolitego modelu umowy, obejmującej wszystkie rodzaje działań (z wyjątkiem stypendiów im. Marie-Curie)<sup>(11)</sup>. Ponieważ jednak nowy model zawiera dużą liczbę specjalnych klauzul i odrębne rodzaje

*6.8. The Commission considers the significant reduction in the number of model contracts as a major simplification that will contribute to improve the management of the Framework Programme and to reduce errors and misinterpretations at the level of the final beneficiary. Minor modifications to the initial version of the FP6 model contract were adopted in October 2003, and only a reduced number of the special clauses were approved in December 2003. On the other hand, draft versions of the financial guidelines have been available on the Commission's website since Summer 2003. Overall, the Commission considers that final beneficiaries were not exposed to uncertainty during the negotiation of contracts for FP6 indirect RTD actions.*

<sup>(9)</sup> W 2003 r. pięć dyrekcji generalnych podpisało łącznie 507 umów w sprawie działań pośrednich w dziedzinie BRT (tj. sieci doskonałości, projektów zintegrowanych, projektów specjalnych, działań z artykułu 169, specjalnych projektów badawczych dla MŚP, działań wspierających rozwój zasobów ludzkich i mobilności, specjalnych działań na rzecz wspierania infrastruktury badawczej, działań skoordynowanych, specjalnych działań wspierających, zintegrowanych inicjatyw infrastrukturalnych), w których wartość udziału Wspólnoty wyniosła 1 945,7 mln euro. Dla porównania w 1999 r., pierwszym roku realizacji 5PR (poprzedniego programu ramowego BRT) podpisano 846 umów na pośrednie działania w dziedzinie BRT, w których łączna wartość udziału Wspólnoty wyniosła 961 mln euro (zob. sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w 5 Programie Ramowym (5PR) Badań i Rozwoju Technologicznego (1998–2002), wraz z odpowiedziami Komisji, pkt 59, 60, 132 oraz załączniki 3a i 3b).

<sup>(10)</sup> 6PR został przyjęty 27 czerwca 2002 r. na mocy decyzji nr 1513/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Natomiast specjalne programy „Integracja i wzmacnianie Europejskiej Przestrzeni Badawczej” oraz „Konstruowanie Europejskiej Przestrzeni Badawczej” zostały przyjęte 31 września 2002 r. na mocy dwóch decyzji Rady, odpowiednio nr 834 i 835 (zob. sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w 5 Programie Ramowym (5PR) Badań i Rozwoju Technologicznego (1998–2002), wraz z odpowiedziami Komisji, pkt 11–15).

<sup>(11)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w 5 Programie Ramowym (5PR) Badań i Rozwoju Technologicznego (1998–2002) wraz z odpowiedziami Komisji: pkt 15.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

załączników przeznaczonych dla poszczególnych instrumentów, nie przyniósł on prawdziwego uproszczenia. Ponadto, kompletna wersja modelu umowy w ramach 6PR na pośrednie działania BRT została udostępniona dopiero w grudniu 2003 r. <sup>(12)</sup>. Co więcej, wytyczne finansowe, które określają, jakie koszty poniesione przez końcowych beneficjentów będą uznawane za kwalifikowane, zostały formalnie przyjęte dopiero w styczniu 2004 r., a następnie zmienione w kwietniu tego roku <sup>(13)</sup>. W opinii Trybunału, tak późne przyjęcie doprowadziło do niepotrzebnej niepewności (w szczególności przy negocjowaniu umów na pośrednie działania 6PR w dziedzinie BRT) i tym samym zagroziło legalnej i prawidłowej realizacji 6PR.

*Spóźnione wprowadzenie wspólnego systemu IT dla 6PR, który nie jest wykorzystywany przez wszystkie służby Komisji*

6.9. Komisja zamierzała zwiększyć efektywność kontroli wewnętrznej w zakresie 6PR wprowadzając wspólny system IT mający zarządzać propozycjami, umowami i projektami, stanowiąc równocześnie odpowiedź na uprzednie zalecenie Trybunału <sup>(14)</sup>. Jednak omawiany system nie będzie wykorzystywany przez wszystkie służby Komisji, gdyż Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu nadal wykorzystuje do poszczególnych działań swój własny system IT. W dodatku, w trakcie 2003 r. — pierwszego roku w okresie programowania — niektóre elementy wspólnego systemu IT jeszcze nie funkcjonowały. Zmniejszyło to efektywność kontroli wewnętrznej w dziedzinie 6PR, zwłaszcza w zakresie oceny legalności i zdolności finansowej uczestników oraz oceny i negocjowania propozycji. Spowodowało to także mniejszą wiarygodność informacji zarządzanych Komisji.

**6.9.** *The Commission shares the Court's view on the need for a common IT system to manage the RTD framework programmes. The Directorates-General operating these programmes collaborated in setting-up a joint IT Management Office which became operational in 2004.*

*DG TREN has participated in the design of the common FP 6 IT system and decided to use all of its modules except the contract module. At the same time an interface has been set up to enable data exchange with the common system.*

*The implementation of a common IT system represents major progress in the set-up of the Commission's systems for the management of the European RTD framework programmes.*

<sup>(12)</sup> Model podstawowej umowy ustanowiony na mocy decyzji Komisji C(2003) 799/1 z 10 marca 2003 r., zmienionej przez decyzję C(2003) 799/2 z 12 marca 2003 r. i C(2003) 3834 z 23 października 2003 r. (wraz z załącznikiem II „Postanowienia ogólne”, załącznikiem III dla „Projektów zintegrowanych” oraz „Sieci doskonałości”); Załącznikiem III dla „Zintegrowanych inicjatyw infrastrukturalnych” ustanowionych na mocy decyzji C(2003) 2029 z 2 lipca 2003 r.; dwa zbiory ogólnych klauzul specjalnych ustanowionych na mocy decyzji Komisji DL/2003/3004 (z 7 listopada 2003 r.) i DL/2003/3188 (z 27 listopada 2003 r.); szczególnych klauzul specjalnych na mocy decyzji Komisji DL/2003/3140 (dla „Organizacji międzynarodowych”) i DL/2003/3141 (dla „Specjalnych działań wspierających, włączając Dostęp Transnarodowy”), obie z 20 listopada 2003 r. oraz decyzję Komisji DL/2003/3388 dla „Specjalnych działań wspierających na rzecz infrastruktury”) z 10 grudnia 2003 r.

<sup>(13)</sup> Komisja Europejska, „Przewodnik po kwestiach finansowych związanych z pośrednimi działaniami w Szóstym Programie Ramowym”, wersja z kwietnia 2004 r.

<sup>(14)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w 5 programie ramowym (5PR) badań i rozwoju technologicznego (1998–2002) wraz z odpowiedziami Komisji: pkt 42–45 i 114.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Niezbędne jest dalsze wyjaśnienie kwestii certyfikatów kontrolnych*

6.10. W opinii Trybunału, wprowadzenie obowiązku, by sprawozdania finansowe z pośrednich działań 6PR w dziedzinie BRT podlegały odpowiedniemu zatwierdzeniu powinno w dłuższej perspektywie czasowej znacząco wzmocnić kontrolę Komisji nad wydatkami na programy ramowe w dziedzinie BRT. Certyfikaty kontrolne wystawiane są przez niezależnego audytora zewnętrznego, a w instytucjach publicznych przez właściwego urzędnika publicznego. Jednak Komisja nie przedstawiła do tej pory uczestnikom ani zewnętrznym audytorom jasnych wskazówek odnośnie do niezbędnego zakresu kontroli, obowiązków sprawozdawczych audytora oraz roli Komisji w weryfikowaniu certyfikatów kontrolnych w pośrednich działaniach 6PR w dziedzinie BRT<sup>(15)</sup>. W opinii Trybunału główną wadą systemu certyfikacji 6PR jest fakt, że audytorzy wewnętrzni nie mają obowiązku potwierdzania, że poniesione koszty były niezbędne.

*Podjęcie kontrolne w zakresie 6PR nie zostało przyjęte przez wszystkie służby Komisji*

6.11. Zgodnie z założeniami reformy administracyjnej Komisji, kontrole finansowe *ex post* stały się jednym z najważniejszych elementów procedur kontrolnych Komisji odnośnie legalności i prawidłowości płatności na pośrednie działania 6PR w dziedzinie BRT. Wspólne podejście kontrolne w zakresie 6PR, uwzględniające zmiany, jakie zaszły w środowisku kontrolnym w 6PR w porównaniu z poprzednim programem ramowym zostało zaproponowane przez Dyрекcyję Generalną ds. Badań Naukowych, jednak nie przyjęła go żadna z pięciu pozostałych właściwych dyrekcji generalnych<sup>(16)</sup>. W dodatku, mimo zaleceń Trybunału<sup>(17)</sup>, wymieniona propozycja nie określa jasnych i wymiernych celów odnośnie zakresu kontroli w 6PR (takich jak objęcie kontrolą 10 % wszystkich kontrahentów-cel przyjęty podczas 5PR).

**6.10.** *The audit scope is sufficiently defined in the wording of the model audit certificate attached to the Financial Guidelines for FP6. The auditors have to certify that the costs claimed are in compliance with the eligibility criteria as defined in the legal base, except for their necessity. The assessment of necessity is subject to the scientific monitoring assured by the Commission's services with the assistance of external experts.*

**6.11.** *The Directorates-General operating RTD framework programmes agreed in May 2004 the main principles of a common audit strategy for FP6 and will put in place the mechanism for the implementation of the common audit approach. They continue to collaborate intensively in order to define more detailed principles and to exchange the results of their audits.*

*The Commission confirms the target of auditing 10 % of all contractors during FP5. For FP6, the situation is entirely different as the introduction of audit certificates is generalised and the Commission's audit strategy will focus on the qualitative assessment of the system based on audit certificates.*

<sup>(15)</sup> Sprawozdanie Specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w 5 Programie Ramowym (5PR) Badań i Rozwoju Technologicznego (1998–2002) wraz z odpowiedziami Komisji: pkt 132.

<sup>(16)</sup> Podejście zaproponowane przez Dyрекcyję zakładała prowadzenie przez Komisję (lub w jej imieniu) trzech rodzajów kontroli: kontrole finansowe *ex post*, by zweryfikować wiarygodność certyfikatów kontrolnych dołączonych do sprawozdań finansowych z działań pośrednich 6PR w dziedzinie BRT, kontroli zgodności (tzw. „kontroli zarządzania”) mających potwierdzić efektywne funkcjonowanie nowych instrumentów (tj. „Sieci doskonałości” oraz „Projektów zintegrowanych”) oraz kontrole finansowe *ex post* w przypadku tych instrumentów, w których nie obowiązuje wymóg potwierdzenia odnośnie kwalifikowania się zadeklarowanych wydatków certyfikatem kontrolnym (zob. dokument Dyrekcyj Generalnej ds. Badań Naukowych, L4/RH/ER D (2003), „Wspólna polityka kontrolna Dyrekcyj Generalnych odnośnie do 6PR”, z dnia 5 grudnia 2003 r.

<sup>(17)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w piątym programie ramowym (5PR) badań i rozwoju technologicznego (1998–2002), wraz z odpowiedziami Komisji, pkt 132.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Wstępna ocena systemów zarządzania i kontroli Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**

*Zakres oceny wstępnej*

6.12. Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych realizuje programy i działania w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W 2003 r. zaciągnięto z tego tytułu zobowiązania na kwotę 138,7 mln euro, którymi obciążono tytuł B5–8 budżetu. Dokonano także płatności na kwotę 101,8 mln euro.

6.13. 28 % łącznej kwoty wydatków w tej dziedzinie zostało zrealizowanych w ramach „Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców” (EFU) na lata 2000–2004, który wspiera Państwa Członkowskie w przyjmowaniu uchodźców i wysiedleńców oraz dalszych działaniach związanych z ich przyjmowaniem<sup>(18)</sup>. Obejmuje trzy rodzaje działań: przyjęcie, integrację i dobrowolną repatriację. Wysokość środków przyznawanych każdemu z 14 Państw Członkowskich uczestniczących w EFU<sup>(19)</sup> zawiera roczną kwotę stałą oraz kwotę zmienną, której wysokość ustalana jest proporcjonalnie do liczby osób przyjętych przez dane Państwo w poprzednich trzech latach. W latach 2000–2002 liczba osób ubiegających się o azyl w poszczególnych Państwach Członkowskich była bardzo różna. W dodatku Państwa Członkowskie dokonywały odmiennych wyborów w zakresie finansowania trzech wymienionych działań, co łącznie sprawiło, że wartość dofinansowania wspólnotowego przypadającego na każdego wnioskodawcę i każde Państwo Członkowskie była bardzo zróżnicowana.

6.14. Trybunał zbadał systemy kontroli i nadzoru EFU oraz próbę kontrolną płatności zatwierdzonych przez Komisję w 2003 r., w odpowiednich przypadkach rozszerzając zakres badania także na beneficjentów końcowych.

<sup>(18)</sup> Decyzja Rady 2000/596/WE z 28 września 2000 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz.U. L 252 z 6.10.2000, s. 12).

<sup>(19)</sup> Dania nie uczestniczy w programie EFU (punkt 15 preambuły decyzji Rady 2000/596/WE).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Procedury operacyjne nie zostały jeszcze udokumentowane w Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych*

6.15. Zgodnie ze standardem kontroli wewnętrznej nr 5 „Dokumentowanie procedur”, służby Komisji powinny w pełni udokumentować realizowane procedury finansowe oraz przekazać aktualne instrukcje operacyjne do 31 grudnia 2002 r. <sup>(20)</sup>. Wbrew tym wymogom, na koniec 2003 r. nie udostępniono jeszcze kompleksowej instrukcji odnośnie procedur operacyjnych dla żadnego z programów zarządzanych przez Dyrekcję Generalną ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych <sup>(21)</sup>.

**6.15.** *The staff in charge of the management of the financial intervention programmes has at its disposal the Vade-mecum of financial procedures of the Directorate-General which contains numerous references concerning operational provisions.*

*Discussions are already in progress to bring together in the manuals of operational procedures for the programmes the various standard documents already accessible in the common information technology repertories of each programme.*

*Niedociągnięcia na różnych poziomach systemu kontroli EFU*

6.16. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola realizacji EFU na poziomie Komisji, Państwa Członkowskiego i beneficjenta końcowego doprowadziła do ujawnienia następujących niedociągnięć:

**6.16.**

— *spóźnione przyjęcie przepisów wykonawczych:* Państwa Członkowskie odpowiadają za zapewnienie właściwego środowiska kontroli finansowej <sup>(22)</sup>. Chociaż EFU został ustanowiony już we wrześniu 2000 r. Komisja przyjęła zasady kwalifikowania wydatków dopiero w marcu 2001 r., natomiast zasady dotyczące zarządzania i kontroli w grudniu 2001 r. Tym samym krajowe organy zarządzające pośredniczące w realizacji programu nie uzyskały jasnych wytycznych na jego początkowym etapie <sup>(23)</sup>;

— *The Commission is aware that a delay has occurred in the adoption of the various decisions concerning the implementing procedures, in particular as a result of the consultations needed with the Member States.*

*This is already the subject of measures by the Commission in the context of the second phase of the European Refugee Fund.*

<sup>(20)</sup> Art. 15, podstawowe wymogi kontroli wewnętrznej i oceny ryzyka do 31.12.2002 r., (ICRSA) 2002, Podsumowanie wymogów podstawowych i kompletnych w standardach kontroli wewnętrznej (<http://intracomm.cec.eu-admin.net/budg/document/crd/ics/baseline-en-1.03-final.pdf>).

<sup>(21)</sup> Obok wytycznych przygotowanych na poziomie technicznym, które nie zostały formalnie zatwierdzone przez kierownictwo, jedyne instrukcje dostępne w Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dotyczyły procedur finansowych i konsultacji pomiędzy służbami (w szczególności „Vademecum des Circuits financiers”, Jednostka C1, Zasoby ludzkie, budżet, informatyka, bezpieczeństwo; „Vademecum sur les procédures institutionnelles”, lipiec 2003 r., DG JAI.01).

<sup>(22)</sup> Artykuł 7 w zw. z art. 18 decyzji Rady 2000/596/WE.

<sup>(23)</sup> Decyzja Komisji z dnia 20 marca 2001 r. ustanawiająca szczegółowe zasady wykonania decyzji Rady 2000/596/WE w odniesieniu do warunków uprawniających do wydatków i sprawozdań z wykonania w kontekście działań współfinansowanych przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz.U. L 95 z 5.4.2001, s. 27). Decyzja Komisji z dnia 20 marca 2002 r. ustanawiająca szczegółowe zasady wykonania decyzji Rady 2000/596/WE w odniesieniu do warunków uprawniających do wydatków i sprawozdań z wykonania w kontekście działań współfinansowanych przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz.U. L 106 z 23.4.2002, s. 11).

## UWAGI TRYBUNAŁU

- brak przestrzegania kryteriów kwalifikowania wydatków: EFU wspiera środki służące przyjmowaniu, integracji i repatriacji uchodźców. Zgodnie z decyzją Rady o ustanowieniu EFU, repatriacje są finansowane, pod warunkiem, że dani uchodźcy nie uzyskali nowego obywatelstwa i nie opuścili terytorium Państwa Członkowskiego <sup>(24)</sup>. Trybunał stwierdził, że w Niemczech ten drugi warunek nie był przestrzegany;
- niewłaściwe środowisko kontroli w Państwach Członkowskich: od 2002 r. Komisja przeprowadzała wizytacje we wszystkich zainteresowanych Państwach Członkowskich w celu monitorowania krajowych systemów zarządzania i kontroli EFU. Szerzeg sprawozdań z monitoringu wskazuje na niedociągnięcia w środowisku kontroli w Państwach Członkowskich, takie jak procedury zarządzania i kontroli, których nie dało się zweryfikować, nieodpowiednią dokumentację odnośnie do oceny i wyboru projektów, brak przestrzegania wymogów rozporządzenia wspólnotowego odnośnie kwalifikowania projektów, niedostateczna weryfikacja kwalifikowania się kosztów przez instytucje pośredniczące oraz brak prowadzenia wrywkowych kontroli. Powyższe niedociągnięcia wskazują, że obok wzmocnienia środowiska kontroli Państw Członkowskich <sup>(25)</sup> Komisja powinna także prowadzić bardziej intensywne kontrole finansowe ex-post w tej dziedzinie.
- brak przestrzegania przez Państwa Członkowskie określonych wymogów w zakresie dostarczania dokumentacji potwierdzającej: systemy zarządzania i nadzoru w Państwach Członkowskich powinny zapewniać właściwy ślad rewizyjny. Musi on umożliwić uzgodnienie „rozliczeń podsumowujących” (tj. deklaracji odnośnie kosztów składanych Komisji przez instytucje pośredniczące) z indywidualnym wykazem wydatków i dokumentami potwierdzającymi będącymi w posiadaniu instytucji reprezentujących różne szczeble administracji oraz beneficjentów końcowych <sup>(26)</sup>. Kontrola wykazała, że nie zawsze było to możliwe <sup>(27)</sup>.
- płatności zaliczkowe wykazane nieprawidłowo jako wydatki: przy przekazywaniu „rozliczeń podsumowujących” Komisji, instytucje pośredniczące muszą potwierdzić, że wykazane koszty zostały faktycznie poniesione, były kwalifikowane, oraz że zostały wykazane w rachunkach lub rozliczeniach podatkowych beneficjenta końcowego. Kontrola Trybunału wykazała, że zaliczki przyznane przez instytucje pośredniczące beneficjentom końcowym, zostały przedstawione Komisji jako poniesione koszty.

<sup>(24)</sup> Artykuł 4 ust. 1 lit. c) decyzji Rady 2000/596/WE.

<sup>(25)</sup> Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 6,43.

<sup>(26)</sup> Artykuł 4 decyzji Komisji 2002/307/WE w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli oraz procedur dokonywania korekt finansowych w kontekście działań współfinansowanych przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców.

<sup>(27)</sup> W przypadku jednej z operacji skontrolowanych przez Trybunał sprawozdanie tymczasowe sporządzone przez beneficjenta końcowego i przekazane władzy krajowej nie zawierało informacji dostatecznie uzasadniających zadeklarowane wydatki. Mimo to kwota została w pełni uznana i zatwierdzona przez Komisję, która na tej podstawie zezwoliła na dokonanie płatności. Inne sprawozdanie końcowe wykazywało kwoty wypłacone przez lokalne biuro beneficjenta w Kosowie, odnośnie których w aktach brakowało jakiegokolwiek dokumentacji.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

— On the basis of information provided by the Court, the Commission has contacted the Member State about the project concerned and financial adjustments will be made if necessary.

— The Commission organised in 2002 and 2003 monitoring visits in all the Member States and verifications of project expenditure.

*The monitoring visits showed that improvements were possible, and the weaknesses were taken into account in the programming of the ex-post audits.*

— The Court's findings have been sent to the Member State concerned and, where appropriate, rectifications will be made. The Commission will inform the Court once replies have been provided by the Member State

— In 2002 the Commission specified the implementing procedures, in particular as regards the definition of expenditure incurred.

*The Court's findings have been sent to the Member State concerned and, where appropriate, rectifications will be made. The Commission will take appropriate measures to remind the Member States about the provisions contained in the implementing rules concerning the ERF.*

*In addition, the definition of the concept of 'eligible expenditure' has been included in the Commission proposal for the second phase of the European Refugee Fund (COM(2004)102 of 12 February 2004, Articles 20 and 23.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Wyniki badania transakcji leżących u podstaw rozliczeń zatwierdzonych w ubiegłym rok obrachunkowym

Zakres badań

6.17. Kontrola Trybunału oceniała legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń w dziedzinie polityk wewnętrznych na podstawie losowej próby kontrolnej dziewięćdziesięciu trzech zobowiązań i dziewięciu płatności na poziomie Komisji. Próba kontrolna obejmowała płatności prefinansowane, przejściowe, końcowe i pojedyncze, zrealizowane w ramach działań wdrażanych na podstawie decyzji Komisji, umowach w sprawie grantów oraz umów w sprawie zamówienia. W ramach powyższej próby piętnaście płatności zrealizowanych na podstawie deklaracji poniesionych kosztów zostało zbadanych także na poziomie beneficjenta końcowego.

6.18. Próba obejmowała także osiem płatności i dwa zobowiązania w ramach pośrednich działań 6PR w dziedzinie BRT i została uzupełniona o siedemnaście płatności z tytułu budżetu B5-8 „Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, z których cztery zostały sprawdzone na poziomie beneficjenta końcowego.

Zaobserwowane niedociągnięcia w funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej w Komisji

6.19. Ustalono, że w wielu przypadkach zakres i wnikliwość kontroli przeprowadzonych przez Komisję były niewystarczające. Dotyczy to przykładowo przyznawania grantów, na dowód których nie została przedstawiona decyzja Komisji, nieprawidłowego zarządzania umową (włączając zmienianie umów) albo braku przestrzegania procedur finansowych obowiązujących przy zatwierdzaniu płatności. Trybunał odnotowuje, że dokumentacja przeprowadzonej kontroli była nadal nieodpowiednia w wielu przypadkach.

6.20. W niektórych przypadkach Komisja nie przestrzegała także procedur udzielania zamówień i zaciągania zobowiązań. W dwóch innych przypadkach pomimo wyraźnych zastrzeżeń jednostek kontroli wewnętrznej Komisji dotyczących prawidłowości wyboru kontrahentów i zarządzania umowami o świadczenie usług, nie przeprowadzono odpowiednich działań korygujących.

6.21. Nieodpowiednia lub nieefektywna kontrola odnośnie kwalifikowania i prawidłowości kosztów, których poniesienie zadeklarował beneficjent końcowy (lub władze krajowe jako instytucja pośrednicząca) oraz obsługi płatności opartych na deklaracjach powodowała często wypłacanie nadmiernych kwot przez Komisję.

**6.19.** *In the cases to which the Court alludes, Community aid was not granted without a decision having been taken. Its finding concerns an archiving problem concerning a document dating back eight years; the Commission considers that the disputed amendments are justified in all the specific cases analysed by the Court.*

*Following the Court's audit the correct application of the financial procedures was reviewed by the Commission.*

**6.20.** *In the two cases mentioned by the Court the recommendations made subsequently by the control units had effects which the Commission judged appropriate.*

**6.21.** *When the Commission is processing payments based on cost claims by final beneficiaries, desk controls are performed on these claims according to the existing contractual provisions, whereas only a full financial audit at the level of beneficiaries can determine with certainty and exactitude the correctness of the claimed costs. As far as the desk controls are concerned the Commission therefore agrees that their scope is limited and that they cannot provide full assurance on the legality and regularity of the cost claimed. The Commission has therefore significantly increased its financial audits at beneficiary level over the last few years (see also point 6.29).*

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.22. Podobnie jak w latach poprzednich, Komisja często z opóźnieniem realizowała płatności. Potwierdza to informacja zawarta w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2003 wielu dyrekcji generalnych <sup>(28)</sup>.

*Obawy dotyczące możliwego zawyżania kosztów deklarowanych przez beneficjentów pośrednich działań w dziedzinie BRT*

6.23. W 2003 r. płatności z podsekcji budżetu B6 „Badania i rozwój technologiczny” na pośrednie działania 6PR w dziedzinie BRT obejmowały głównie zaliczki wypłacane po podpisaniu kontraktu. Trybunał nie skontrolował tych transakcji na poziomie beneficjenta końcowego. W przypadku poprzednich programów ramowych w dziedzinie BRT ujawniono szereg deklaracji poniesionych kosztów wykazujących udział finansowania wspólnotowego niezgodny z przewidzianym w umowie, których nie wykryła kontrola wewnętrzna Komisji. Trybunał ponownie wyraża swoje obawy odnośnie legalności i prawidłowości płatności opartych na deklaracjach kosztów, które Komisja zatwierdziła dla 5PR jako całości, ze względu na częstotliwość i znaczną wagę błędów w tej dziedzinie <sup>(29)</sup>.

*Tegoroczna kontrola potwierdziła wcześniejsze uwagi dotyczące Transeuropejskich Sieci Transportowych*

6.24. Tegoroczna kontrola potwierdziła wcześniejsze uwagi Trybunału odnośnie Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T) w tytule budżetu B5–7 <sup>(30)</sup>. W szczególności ustalono, że tymczasowe i końcowe płatności podlegały często zatwierdzeniu przez Komisję, pomimo tego, że nie zostały spełnione szczegółowe warunki wstępne przewidziane w finansowych przepisach wykonawczych.

*Niedociągnięcia kontroli ujawnione w „Obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”*

6.25. Trybunał ustalił, że instytucje pośredniczące w Państwach Członkowskich w sposób nieprawidłowy stosowały rozporządzenie wspólnotowe do operacji w ramach tytułu budżetu B5–8 „Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Akceptowano bowiem wnioski o finansowanie złożone po upływie oficjalnego terminu.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.22.** *The Commission is closely monitoring the payment times indicator and has made further progress.*

*In a number of cases payment delays are due to deferred availability of appropriations at the beginning of the financial year, additional controls or requests for new substantiating documents, which are not always correctly recorded as giving rise to an interruption in the reference period for making the payment in question.*

**6.23.** *To address the problem of erroneous cost statements submitted by beneficiaries, the Commission has adopted a number of corrective measures. For FP5, the number of financial audits at beneficiary level has been significantly increased. Moreover the Commission has made a concerted effort to ensure consistency and uniformity of legal interpretations and applications by means of the Action Plan established further to the Commission's synthesis of the 2001 Annual Activity Reports (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Synthesis of the Annual Activity Reports and Declarations of the Directors-General and Heads of Service. COM(2002) 426 final, Brussels, 24.7.2002).*

*For FP6 the measures taken include a simplification of rules, the use of audit certificates and the introduction of sanctions.*

**6.24.** *The Commission considers, as already indicated in its reply to the ECA's Annual Report 2002 (paragraphs 6.35 and 6.36) that the pre-conditions for interim and final payments were met. The difference in the interpretation of activities eligible for funding as studies will be addressed by a revised definition of studies and works to be integrated into the TEN-T handbook for beneficiaries.*

**6.25.** *The Commission will remind the Member States of the provisions of Decision 2000/596/EC.*

<sup>(28)</sup> Na przykład roczne sprawozdanie z działalności za rok 2003 Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych, stwierdza, że terminy obowiązujące Komisję nie są przestrzegane w 60 % przypadków.

<sup>(29)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w 5 programie ramowym (5PR) badań i rozwoju technologicznego (1998–2002) wraz z odpowiedziami Komisji, pkt 90–100 i pkt 129.

<sup>(30)</sup> Sprawozdanie Roczne za rok obrachunkowy 2001, pkt 4,27 i sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 6,33–6,36.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Brak przestrzegania warunków umownych przez beneficjentów końcowych*

6.26. Błędy wykryte na poziomie beneficjentów końcowych polegały głównie na nieprzestrzeganiu warunków umownych. Podobnie jak w latach poprzednich, kontrola wykazała, że beneficjenci wykazywali zawyżone koszty, głównie ze względu na nieprawidłowe obliczenie kosztów poniesionych przy realizacji dofinansowywanej działalności lub wykazywanie kosztów niekwalifikowanych, nieponiesionych faktycznie lub związanych z niekwalifikowanymi działaniami.

*Analiza finansowych kontroli ex post przeprowadzonych przez Komisję*

*Niewielki wzrost intensywności działań kontrolnych*

6.27. W zakresie polityk wewnętrznych, Komisja w coraz większym stopniu polega na kontrolach finansowych ex-post, zgodnie z zaleceniem Trybunału zawartym w opinii na temat „pojedynczej kontroli”<sup>(31)</sup>. Kontrole te prowadzone są przeważnie przez audytorów zewnętrznych działających z upoważnienia Komisji. Podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał dokonał przeglądu sprawozdań z kontroli finansowych ex-post przeprowadzonych przez Komisję w dziedzinie polityk wewnętrznych, które zostały ukończone w trakcie roku obrachunkowego. Łączna liczba ukończonych kontroli wzrosła z 511 w 2002 r. do 579 w roku 2003 (zob. **Tabela 6.1**). Podobnie, liczba skontrolowanych umów wzrosła z 800 do 944. Tym niemniej w sześciu z czternastu dyrekcji generalnych liczba przeprowadzonych kontroli ex post i skontrolowanych umów była mniejsza niż w roku poprzednim. Po raz pierwszy od jej ustanowienia w 1999 r. Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przeprowadziła ograniczoną liczbę kontroli finansowych ex post.

6.28. Wszystkie kontrole przeprowadzone przez Dyrekcję Generalną ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów dotyczyły działań weterynaryjnych. Wymienione kontrole doprowadziły do korekty na korzyść Komisji na kwotę 95,6 mln euro. Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego nie przeprowadziła żadnych badań ani kontroli finansowych w trakcie 2003 r.

**6.26.** *The type of errors identified by the Court's audits at beneficiary level is very similar to the errors found by the Commission's own audits of beneficiaries. For research the errors are mainly linked to the wrong application of average rates for personnel costs and to calculation errors for indirect costs. Certain contractual requirements, which have caused problems of interpretation in the past, have been simplified in the FP6 contracts.*

**6.27.** *Overall, audit activities for research actions were intensified. For 2002 and 2003, the audits reported were only related to research. In order to reach the 10 % target established for FP5 contracts, DG TREN estimates that on average 40 to 50 audits need to be performed each year, representing 80 to 100 contracts. For the period 2002-2004, the average targeted number of audits (40 to 50) and audited contracts (80 to 100) for DG TREN will be reached.*

*During 2003 the JAI's audit plan started to be implemented but, on account of limited human resources, only a limited number of audits could take place.*

<sup>(31)</sup> Opinia nr 2/2004 w sprawie modelu „pojedynczej kontroli” i projektu wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej.

Tabela 6.1 — Obszar polityk wewnętrznych — Kontrole Komisji (lub w jej imieniu) zakończone w 2003 r. <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>

Dyrekcja Generalna	Liczba ukończonych kontroli		Liczba skontrolowanych umów		Liczba otwartych umów		Wartość skontrolowanych umów (mln euro)		Wartość otwartych umów (mln euro)		Wierzytelności lub obniżone płatności ustalone w wyniku kontroli (mln euro)		% wartości skontrolowanych umów	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003		
							Kwoty	% wartości skontrolowanych umów			Kwoty	% wartości skontrolowanych umów		
AGRI — Rolnictwo	15	12 <sup>(8)</sup>	21	19	280	268	30,5	29,8	68,7	52,9	2,9 <sup>(7)</sup>	10	0,7	3
EAC — Edukacja i Kultura	32	126	47	173	28 063	19 424	30,8	95,5	689,1	743,9	0,6	2	2,4	3
EMPL — Zatrudnienie i Sprawy Społeczne	21	17	39	19	1 464	1 559	10,4	7,1	116,8	125,9	0,5	4	0,2	3
TREN — Energia i Transport	50	26	111	37	2 133	1 630	754,6 <sup>(5)</sup>	53,1	2 084,3	2 061,6	3,3	0	0,8	2
ENTR — Przedsiębiorstwa	18	45	24	62	1 641	1 463	15,5	39,7	272,0	162,5	0,4	2	0,0	0
ENV — Środowisko	32	23	34	52	1 790	1 711	12,1	35,7	333,1	352,6	0,6	5	0,2	1
FISH — Rybołówstwo	21	27	39	44	182	133	8,8	9,0	142,2	116,4	0,2	2	0,2	2
JHA — Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne	2	4	14	20	18	13	42,7	65,2	32,5	31,7	1,8	4	3,7	6
SANCO — Ochrona Zdrowia i Konsumenta	0	8	0	30	n.d.	923	n.d.	3,6	n.d.	95,9	0,1	n.d.	0,2	6
INFOS — Społeczeństwo Informacyjne	17		17		n.d.		7,2		n.d.		0,2	3	0,0	
MARKT — Rynek wewnętrzny	7	6	7	9	n.d.	2	958,4	691,0	n.d.	691,0	515,8	54	95,5	14
RTD — Badania Naukowe	54	74	107	197	3 984	2 859	58,6	66,4	1 855,2	3 040,0	2,4	4	1,2	2
TAXUD — Opodatkowanie i Unia Celna	1	0	31	0	113	54	4,2	0,0	9,8	4,2	0,0	0	0,0	0
	237	208	297	258	14 981	8 229	80,6 <sup>(6)</sup>	181,4	4 594,0	3 045,0	3,9	5	3,1	2
<b>RAZEM</b>	<b>511</b>	<b>579</b>	<b>800</b>	<b>944</b>	<b>54 840</b>	<b>38 366</b>	<b>2 015,6</b>	<b>1 277,6</b>	<b>10 256,5</b>	<b>10 568,5</b>	<b>532,6</b>	<b>12</b>	<b>108,2</b>	<b>8</b>

<sup>(1)</sup> Liczby za 2002 r. zostały zmienione w porównaniu do Sprawozdania Roczego za rok 2002, po uwzględnieniu dodatkowych informacji udostępnionych przez Komisję.

<sup>(2)</sup> Pojęcia wykorzystane w tabeli:

— Liczba zakończonych kontroli: liczba kontroli finansowych, w których końcowe sprawozdanie zostało wydane w trakcie danego roku.

— Liczba otwartych umów: liczba umów podpisanych w danym roku, których realizacja nie została zakończona, powiększona o łączną liczbę umów otwartych na początku roku i nie zakończonych w danym roku. Uwowa oznacza zarówno umowy (działanie współfinansowane lub zamówienie udzielone w ramach procedury przetargu publicznego), jak i subsydia (w przypadkach, w których osiągnięto porozumienie finansowe). „Zakończona umowa” oznacza umowę, w której postanowienia umowne zostały zachowane, dokonano wszelkich przeglądów finansowych i technicznych oraz zrealizowano końcową płatność.

— Wartość skontrolowanych umów: wartość udziału kontrahenta w umowie skontrolowanej na miesiąc.

— Kwota wierzytelności: kwota wierzytelności należonych podczas kontroli na miejscu i wykazanych w sprawozdaniu z kontroli.

<sup>(3)</sup> Działania weterynaryjne i fitosanitarne. Wartość skontrolowanych umów oznacza tutaj maksymalną wartość dofinansowania UE.

<sup>(4)</sup> Środki kontroli rybołówstwa. Umowa oznacza tutaj program Państwa Członkowskiego; wartość skontrolowanych umów to w tym przypadku wartość pozycji wydatków w programie; wartość otwartych umów jest równa łącznej wartości wieloletnich środków dla wszystkich Państw Członkowskich.

<sup>(5)</sup> Liczby za 2002 r. zawierają jedynie kontrole dotyczące badań naukowych.

<sup>(6)</sup> Kwota odpowiada ogólnej wartości **skontrolowanych** deklaracji kosztów.

<sup>(7)</sup> Kwota obejmuje wstrzymaną kwotę płatności 2 mln euro dla Niderlandów w ramach projektu „Idea” (identyfikacja zwierząt).

<sup>(8)</sup> Liczba kontroli uwzględnia 2 kontrole projektu „Idea” (identyfikacja zwierząt) w Niderlandach i Hiszpanii z limit budżetowej B1–360.

Źródło: Komisja Europejska.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrole finansowe ex post pośrednich działań w dziedzinie BRT — konieczne dalsze działanie, aby osiągnąć wyznaczony cel

6.29. W trakcie 2003 r. pięć dyrekcji generalnych obsługujących programy ramowe w dziedzinie BRT ukończyło 373 kontrole finansowe ex post dotyczące 589 umów w sprawie pośrednich działań w dziedzinie BRT (zob. **Tabela 6.2**). Podobnie jak w latach poprzednich, większość z tych kontroli przeprowadziła Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych. Większość kontroli przeprowadzonych w 2003 r. przez Komisję (lub w jej imieniu) dotyczyła pośrednich działań 5PR w dziedzinie BRT (320 na 373 kontrole).

**Tabela 6.2 — Dyrekcje generalne obsługujące programy ramowe BRT — Tabela podsumowująca wyniki kontroli zamkniętych w 2002 i 2003 r.**

Właściwa dyrekcja generalna		Kontrole dotyczące BRT zamknięte w latach 2002 i 2003 <sup>(1)</sup>									
		Łączna liczba zamkniętych kontroli				Łączna liczba skontrolowanych umów				Współczynnik umowy/kontrole	
		2003		2002		2003		2002		2003	2002
DG RTD	Wewnętrzne	23	11,1 %	27	11,4 %	28	10,9 %	31	10,4 %	1,2	1,1
	Zewnętrzne	185	88,9 %	210	88,6 %	230	89,1 %	266	89,6 %	1,2	1,3
	Razem DG	208	100,0 %	237	100,0 %	258	100,0 %	297	100,0 %	1,2	1,3
DG INFSO	Wewnętrzne	5	6,8 %	7	13,2 %	7	3,6 %	7	6,5 %	1,4	1,0
	Zewnętrzne	69	93,2 %	46	86,8 %	190	96,4 %	100	93,5 %	2,8	2,2
	Razem DG	74	100,0 %	53	100,0 %	197	100,0 %	107	100,0 %	2,7	2,0
DG TREN	Wewnętrzne	1	4,0 %	5	10,0 %	0	2,7 %	11	10,0 %	1,0	2,2
	Zewnętrzne	24	96,0 %	45	90,0 %	36	97,3 %	99	90,0 %	1,5	2,2
	Razem DG	25	100,0 %	50	100,0 %	37	100,0 %	110	100,0 %	1,5	2,2
DG ENTR	Wewnętrzne	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	n.d.	n.d.
	Zewnętrzne	39	100,0 %	16	100,0 %	53	100,0 %	22	100,0 %	1,4	1,4
	Razem DG	39	100,0 %	16	100,0 %	53	100,0 %	22	100,0 %	1,4	1,4
DG FISH	Wewnętrzne	27	100,0 %	21	100,0 %	44	100,0 %	39	100,0 %	1,6	1,9
	Zewnętrzne	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	n.d.	n.d.
	Razem DG	27	100,0 %	21	100,0 %	38	100,0 %	39	100,0 %	1,6	1,9
Łącznie wewnętrzne		56	15,9 %	60	15,9 %	80	14,2 %	103	15,3 %	1,4	1,5
Łącznie zewnętrzne		317	84,1 %	317	84,1 %	499	85,8 %	487	84,7 %	1,6	1,5
<b>Razem</b>		<b>373</b>	<b>100,0 %</b>	<b>377</b>	<b>100,0 %</b>	<b>579</b>	<b>100,0 %</b>	<b>590</b>	<b>100,0 %</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>

<sup>(1)</sup> Liczby za 2002 r. zostały zmienione w porównaniu do sprawozdania rocznego za rok 2002, po uwzględnieniu dodatkowych informacji udostępnionych przez Komisję.

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.30. Strategia kontrolna przyjęta przez Komisję w dziedzinie badań przewiduje, że ogólnym celem kontroli jest zbadanie 10 % kontrahentów w 5PR<sup>(32)</sup>. Według danych dostarczonych przez Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych, liczba kontroli przeprowadzonych w 2003 r. odpowiada 3,9 % całej potencjalnej populacji kontrolnej kontrahentów, określonej przez Komisję. Tym samym, już czwarty rok z rzędu aktywność kontrolna Komisji była niższa od wyznaczonej<sup>(33)</sup>. Jeżeli Komisja nie zwiększy intensywności kontroli w zakresie 5PR, osiągnięcie ogólnego celu kontroli nie wydaje się możliwe<sup>(34)</sup>.

*Statystyki Komisji dotyczące kontroli finansowych ex-post wykazują mniejsze konsekwencje błędów w programach ramowych w dziedzinie BRT niż ustalenia kontroli Trybunału*

6.31. W zakresie umów w sprawie pośrednich działań 5PR w dziedzinie BRT skontrolowanych przez Trybunał w latach 2001–2003, służby Komisji dokonały korekt finansowych obejmujących środki odpowiadające średnio 21,6 % kosztów zadeklarowanych przez beneficjentów. W opinii Trybunału, jak już uprzednio wskazano, nie można przyjąć, że taki sam poziom wystąpił w przypadku całego budżetu 5PR<sup>(35)</sup>. Statystyki Komisji dotyczące kontroli finansowych ex-post przypisują mniejsze konsekwencje błędów popełnionych przez Dyrekcje Generalne obsługujące programy ramowe w porównaniu z ustaleniami kontroli Trybunału (zob. **Tabela 6.1**).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.30.** *The Commission has set an overall audit target of 10 % of contractors of FP5 to be audited.*

*The Commission has confirmed that it will continue its audits on FP 5 contractors, as multiannual projects are ongoing and a new framework contract with an external audit firm is set up for that purpose. The Commission expects the overall audit target for FP5 can be reached at the end of corresponding activities.*

*The Directorates-General operating RTD framework programmes have indicated their intentions in the context of the launch of the procurement procedures for the framework contracts with external auditors.*

*By 2006/2007 the Commission plans to have audited a sufficiently large number of contractors to reach the target set.*

**6.31.** *The Commission data on ex-post financial audits in question are based on 333 concluded audits relating to 556 contracts for indirect RTD actions. The significant number of audits by the Commission constitutes a reliable basis for overall quantitative conclusions on the underlying system.*

*The Directorates-General operating RTD framework programmes have disclosed this data in more detail in their Annual Activity Reports.*

<sup>(32)</sup> Pisemna odpowiedź Komisji na kwestionariusz Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego z dnia 21 grudnia 2001 r., pkt 4.3. Zob. także sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok obrachunkowy 1999 wraz z odpowiedziami Komisji, pkt 4.23.

<sup>(33)</sup> Poziom ten wynosił odpowiednio 9,2 % w roku 2000, 8,5 % w roku 2001 i 4,8 % w roku 2002. Zob. także sprawozdanie roczne Trybunału za rok obrachunkowy 2002, pkt 6.46.

<sup>(34)</sup> Umowa o świadczenie usług zawarta przez Komisję przewiduje, że od zewnętrznych firm audytorskich można zażądać przeprowadzenia kontroli maksymalnie 3 umów każdego kontrolowanego po stałej cenie oraz obowiązek dostarczenia sprawozdania z kontroli w terminie 6 miesięcy. W celu zwiększenia zakresu kontroli, Komisja mogłaby zlecić firmom audytorskim przeprowadzenie większej ilości kontroli.

<sup>(35)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2004 na temat zarządzania pośrednimi działaniami w dziedzinie BRT w 5 programie ramowym (5PR) badań i rozwoju technologicznego (1998–2002) wraz z odpowiedziami Komisji, pkt 98.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Niewłaściwe procedury uzupełniające wobec kontroli finansowych ex post w Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury

6.32. Trybunał dokonał analizy 43 sprawozdań kontrolnych (dotyczących 56 umów w sprawie różnych programów) z kontroli przeprowadzonych w 2003 r. przez zewnętrzne firmy audytorskie w imieniu Komisji oraz działania uzupełniające, jakie podjęła w ich następstwie Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury. Skontrolowane umowy obejmowały deklaracje kosztów poniesionych przez beneficjentów końcowych na łączną kwotę 18,4 mln euro, z czego 14,3 mln euro zostało uznanych przez Komisję. W ponad połowie przypadków audytorzy zewnętrzni zalecili finansową korektę zadeklarowanych kosztów uznanych przez Komisję. Główną przyczyną był brak odpowiedniej dokumentacji na potwierdzenie poniesionych wydatków, wykazywanie kosztów wynikających z budżetu zamiast faktycznie poniesionych lub deklaracje kosztów poniesionych poza kwalifikowanym okresem.

6.33. Badanie akt kontrolnych przez Trybunał wykazało dodatkowo następujące wady:

- akceptowanie przez Komisję niekompletnych sprawozdań kontrolnych;
- nieuzasadnione opóźnienia w przekazywaniu Komisji ustaleń z przeprowadzonej kontroli;
- nieprawidłowości w zarządzaniu umowami przez Komisję.

Zdarzało się, że skontrolowani kontrahenci mieli zawarte także inne umowy z tymi samymi dyrekcjami generalnymi lub innymi służbami Komisji. W podobnych przypadkach procedury uzupełniające Komisji powinny obejmować badanie, na ile podobne problemy występują w zakresie innych umów kontrahenta.

**6.32.** Expenditure proved to be ineligible which only on-the-spot audits that DG EAC is endeavouring to step up made it possible to discover.

DG EAC's audit programme focuses in particular on the inclusion of projects which the DG considers to be potentially more risky or where the analysis of breakdowns suggested that they might contain anomalies.

In addition, DG EAC is reinforcing the requirement for compliance by beneficiaries with the contractual provisions. It is also working on a simplification of these contractual provisions. These two factors should reduce such anomalies with regard to beneficiaries. It should be noted that in some cases they have less developed administrative structures in this area than in others (small NGOs).

**6.33.**

— The audits examined by the Court correspond to a running-in period for the procedure for carrying out this type of externalised audits. The Commission recognises that certain non-fundamental elements may not have been present in the initial audit report submitted to it. It endeavours to accept and validate provisional audit reports drawn up by audit firms only if they are in accordance with the conditions and level of quality required by the framework contracts concluded between the Commission and these companies.

— The Commission stresses that the delays noted by the Court between the audits being carried out and the receipt of the final report by the operational unit are partially due to the time limits allowed for the audited contractors to react to the draft report.

The Commission will nevertheless endeavour to reduce the delays noted by the Court.

— The audited projects were contracted out at a time when the contractual requirements vis-à-vis the beneficiaries were less well defined.

The Commission will endeavour to carry out a better cross-check of the information arising from the audits carried out in respect of a particular programme with the funding which the beneficiaries concerned may have received under other programmes; the features of certain beneficiaries (recurrent beneficiaries, in particular) and certain projects are taken into account when drawing up the programme of audits.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Przegląd rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych**Zakres przeglądu*

6.34. Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności 11 dyrekcji generalnych oraz przeprowadził analizę spójności i wiarygodności informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności (RSD) za rok 2003 czterech dyrekcji generalnych, równocześnie z oceną systemów nadzoru i kontroli Komisji <sup>(36)</sup>.

*Ogólna poprawa prezentowania różnych kwestii objętych zakresem rocznych sprawozdań z działalności*

6.35. Trybunał odnotowuje ogólną poprawę jakości sprawozdań w porównaniu z rokiem 2002. Ich struktura i treść odpowiadają na ogół zaleceniom wydanym przez Sekretarza Generalnego i Dyrekcję Generalną ds. Budżetu <sup>(37)</sup>.

6.36. Odnośnie do 2002 r. wszystkie jedenaście dyrekcji generalnych zadeklarowało, że uzyskało uzasadnioną pewność odnośnie legalności i prawidłowości funduszy, za których zarządzanie odpowiadały, jakkolwiek część z nich powtórzyło zastrzeżenia wysunięte w 2002 r. Trybunał uważa, że przyczyny nieprawidłowości zostały na ogół prawidłowo przedstawione, a także, w miarę możliwości, zostały przedstawione działania naprawcze. Należy oczekiwać, że wdrożone zostaną plany działania w celu usunięcia znacznej części z ujawnionych niedociągnięć oraz odpowiednie działania uzupełniające.

*Stałe niedociągnięcia w formułowaniu zastrzeżeń przez dyrektorów generalnych*

6.37. Trybunał uważa, że informacje zawarte w sprawozdaniach przedstawiają w znacznym zakresie prawdziwy obraz sytuacji odnośnie legalności i prawidłowości zarządzanych transakcji. Tym niemniej odnotowano stałe niedociągnięcia w formułowaniu zastrzeżeń przez dyrektorów generalnych. Przykładowo, w przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, niesłuszne było usunięcie zastrzeżeń zgłoszonych w zeszłym roku odnośnie standardu 17 „Nadzór” i Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, skoro odpowiednie działania naprawcze zostały zrealizowane jedynie częściowo. Na utrzymanie niektórych zastrzeżeń wpłynęły rezultaty kontroli finansowych *ex post* przeprowadzonych w 2003 r., w wyniku których odzyskano 0,22 mln euro, tj. 6 % ogółu kontrolowanych środków. Inny przykład dotyczy Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych, gdzie nie dokonano odpowiedniej oceny rzeczywistych skutków opóźnień w płatnościach.

**6.37.** *According to the guidelines adopted by the Commission (COM(2003) 28 final), failure to implement a control standard completely does not automatically result in a reservation in the annual activity report.*

*With regard to the European Refugee Fund, the reservations expressed in 2002 were removed since corrective measures had been taken by the Commission, e.g. the programme of monitoring visits relating to management and control systems have been completed in all Member States. The DG did not consider that the material impact justified a reservation.*

*The DG for Justice and Home Affairs is aware that efforts need to be intensified in the field of ex-post audits. This is already happening in 2004 and will also be the case in 2005.*

*DG Research's 2003 annual activity report indicates the weakness concerning payment delays. However, even if there was no evaluation of the material nature of this weakness contained in the text of the report, the impact on reasonable assurance was not regarded as material given the very low rate of requests for delayed payment interest.*

<sup>(36)</sup> Dyrekcje Generalne ds. Badań Naukowych, Społeczeństwa Informacyjnego, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Edukacji i Kultury.

<sup>(37)</sup> Sekretarz Generalny i Dyrekcja Generalna ds. Budżetu Okólnik w sprawie rocznych sprawozdań z działalności za rok 2003, skierowany do dyrektorów generalnych i szefów służb, SEC(2003)1469 z 19 grudnia 2003 r., zmieniony przez SEC(2004) 147 z 19 lutego 2004 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Zmiany w podstawie prawnej nie wystarczają, by przeciwdziałać ryzyku zawyżonych płatności na działania pośrednie w dziedzinie BRT*

6.38. W 2002 r. Komisja określiła potrzebę podjęcia specjalnego działania w dziedzinie badań — Działania nr 1, mającego stanowić odpowiedź na zastrzeżenia i uwagi dotyczące programów ramowych w dziedzinie BRT <sup>(38)</sup>. W odpowiedzi na to, pięć dyrekcji generalnych wspólnie zarządzających programami ramowymi w dziedzinie BRT przyjęło w styczniu 2003 <sup>(39)</sup> wspólny plan działania określający, jakie konkretne działania należy przedsięwziąć, by zapobiec ryzyku zawyżonych płatności na pośrednie działania w dziedzinie BRT, w szczególności na współfinansowane projekty BRT <sup>(40)</sup>.

6.39. Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji dla Rady i Parlamentu w sprawie stanu realizacji planów działania Komisji z roku 2001 na dzień 31 grudnia 2003 r. <sup>(41)</sup>, specjalne środki opracowane przez Komisję w odpowiedzi na Działanie nr 1 Syntezy sprawozdań za rok 2001 zostały w pełni zrealizowane.

6.40. Trybunał uważa jednak, że działania wynikające z planów działania Komisji, zakończone w 2003 r. i zmiany podstawy prawnej programów ramowych BRT w 6PR są nadal niewystarczające, by przeciwdziałać ryzyku zawyżonych płatności na pośrednie działania w dziedzinie BRT <sup>(42)</sup>.

— System zwrotu kosztów obowiązujący w 6PR opiera się na trzech modelach podobnie jak 5PR, a całkowita likwidacja kategorii kosztów w 6PR zmniejsza przejrzystość sprawozdań finansowych wymaganych przy deklaracji poniesionych kwalifikowanych kosztów oraz ogranicza pole do badań analitycznych;

<sup>(38)</sup> Synteza rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń dyrektorów generalnych i szefów służb, COM(2002) 426 final, 24 lipca 2002 r.

<sup>(39)</sup> Komisja Europejska, „Plan działania na rzecz rozstrzygnięcia problemów wymienionych w niektórych rocznych sprawozdań z działalności (za rok 2001) jako słabe punkty w zarządzaniu projektami badawczymi”, C(2002) 5558, 3 stycznia 2003 r.

<sup>(40)</sup> Wspólny plan działania przyjęty przez dyrekcje generalne obsługujące programy ramowe w dziedzinie BRT obejmuje, między innymi, następujące środki specjalne: odnośnie realizacji PR5 — poprawę współpracy organizacyjnej pomiędzy dyrekcjami generalnymi poprzez stworzenie wspólnej grupy różnych służb zajmującej się zarządzaniem finansowym umowami oraz sieci korespondentów składających sprawozdania wymienionej grupie, poprawę zarządzania umowami poprzez lepsze informowanie kontrahentów, bardziej intensywną kontrolę deklaracji wydatków (w tym wdrożenie kontroli na miejscu i polepszenie szkoleń w kwestiach finansowych) oraz udoskonalenie systemów IT; w odniesieniu do 6PR — przygotowanie jasnych wytycznych finansowych dla kontrahentów, wymaganie certyfikatów kontrolnych, rozwój wspólnego systemu IT, kontynuację strategii kontrolnej stosowanej w PR5 oraz wprowadzenie kar do umowy modelowej.

<sup>(41)</sup> COM(2004) 247 final, 5 kwietnia 2004 r., pkt 30, 32, 33 i 39.

<sup>(42)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2004, pkt 42–45.

**6.39.** *The quoted Commission report indicates that the measures foreseen in the Action Plan have been put in place, but not all of its objectives have been achieved. Some of the actions will only take full effect over time, as in particular the introduction of sanctions.*

*Other Commission proposals have not been fully retained by the European Parliament and the Council.*

**6.40.**

— *When drawing up FP6, the Commission took the initiative of thoroughly reforming the system with a view to achieving genuine simplification for participants. The choice made for FP6 is based on a combination of the five following principles:*

— *the definition of a strict cost eligibility framework,*

— *participants apply their own accounting rules and principles,*

— *systematic recourse to audit certificates,*

— *the obligation for consortiums to submit a management report establishing a link between resources and scientific work and results, and,*

— *a redeployment of resources in the monitoring of the scientific quality of projects, with the assistance of external experts, in accordance with the simplified procedures and in ex-post audits.*

*On this basis, the Commission considers that the system established for FP6 is more rational and simpler to implement both for the participants and for the Commission services. Consequently, it provides better protection for the Commission's financial interests.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

- Zasada wspólnej i indywidualnej odpowiedzialności, wprowadzona w 6PR została na wniosek Rady i Parlamentu ograniczona — próg odpowiedzialności każdego z uczestników stanowi łączna suma otrzymanych funduszy;
- Wprowadzeniu wymogu, by beneficjenci dołączali do sprawozdań finansowych certyfikaty kontrolne nie towarzyszyło zdefiniowanie podstawowych warunków odnośnie zakresu i rozmiarów kontroli stanowiącej podstawę wystawienia certyfikatu;
- Inne środki przewidziane we wspólnym planie działania w dziedzinie badań (wprowadzenie wspólnego systemu IT we wszystkich dyrekcjach generalnych lub wdrożenie „kontroli na miejscu”, które zostało dopiero zainicjowane przez Dyрекcję Generalną ds. Społeczeństwa Informacyjnego) nie zostały zrealizowane przez wszystkie dyrekcje generalne.

W opinii Trybunału Komisja powinna dokonać przeglądu podstawowych zasad wyznaczania udziału finansowego Wspólnoty, zapewniając równocześnie odpowiednią kontrolę wydatków na przyszłe programy BRT. Przyjęte przez Parlament Europejski i Radę zmiany w modelach zwrotu kosztów nie wystarczają do usunięcia przyczyn leżących u podstaw zawyżonych płatności <sup>(43)</sup>.

## Wnioski i zalecenia

6.41. Analiza systemów nadzoru i kontroli Komisji w czterech wybranych dyrekcjach generalnych wykazała, że szereg elementów standardów kontroli wewnętrznej Komisji nie zostało jeszcze wdrożonych na koniec 2003 r. Ponadto, spóźnione przedstawienie modelu umowy dla 6PR było przyczyną niepewności uczestników. Natomiast niekompletne wdrożenie wspólnego systemu IT w 2003 r. miało niekorzystne skutki dla realizacji 6PR. W opinii Trybunału, powyższe niedociągnięcia zostały do pewnego stopnia zrekomensowane wcześniejszym przyjęciem ram prawnych i uproszczeniem konstrukcji umownych. Kontrola ujawniła także niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli w Europejskim Funduszu na rzecz Uchodźców w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- *The definition of the scope of audit certificates is contained in the model attached to the Guide on Financial Issues for FP6.*
- *The deployment of the common IT system is being addressed by the common action plan and is being implemented by the respective DGs. See paragraph 6.9.*

*Relating to the 'desk audits', checks continue to be carried out on sampling related to substantiation of cost claims, particularly with respect to the time sheets for personnel costs but sometimes including also subcontracting (contracts, invoices), other costs and durable equipment (invoices), and in certain cases overhead costs. In-depth controls via the request of substantiation of claims by means of supplementary documentation are exercised by the Directorates-General operating RTD framework programmes partly in doubtful cases and partly on random selection.*

*The Commission has made great efforts to achieve simplification with the introduction of FP6. It will continue to develop the framework programme monitoring model, including in the proposal for a future FP7, paying particular attention to the simplification of procedures.*

**6.41.** *The Commission considers that the FP6 model contract was completed sufficiently in time for the signing of contracts for indirect RTD actions and therefore did not negatively impact the on implementation of FP6 in 2003.*

*Compared with FP5, FP6 has significantly simplified and improved the management rules with a view to reduce errors and misinterpretations and in order to protect the financial interests of the Communities, notably by introducing the obligation for beneficiaries to provide audit certificates.*

<sup>(43)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2004, pkt 36–41 i pkt 113–115.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.42. Badanie transakcji w dziedzinie polityk wewnętrznych doprowadziło do ujawnienia niedociągnięć kontroli wewnętrznej Komisji oraz częstych błędów na poziomie beneficjentów końcowych, co potwierdza wcześniejsze obawy Trybunału odnośnie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Kontrola transakcji potwierdziła także niedociągnięcia ujawnione przez Komisję w procedurach kontrolnych stosowanych przez niektóre Państwa Członkowskie w ramach wspólnego zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców.

6.43. Analiza kontroli finansowych *ex post* w dziedzinie polityk wewnętrznych, gdzie wydatki na BRT stanowią ponad połowę budżetu, ponownie wykazała częste występowanie błędów, polegających głównie na zawyżaniu kosztów w deklaracjach składanych przez beneficjentów końcowych, czego nie wykryła kontrola wewnętrzna Komisji. Liczba kontroli przeprowadzonych w 2003 r. już trzeci rok z rzędu była zbyt niska, aby osiągnąć cel kontroli Komisji odnośnie do 5PR. Działania Komisji podjęte na podstawie wyników kontroli finansowych *ex post* nie były wystarczająco stanowcze, stwierdzono także, że procedury windykacji nienależnych płatności w ramach wspólnotowego udziału finansowego były niewłaściwe i powolne.

6.44. Poprawiła się jakość i wiarygodność informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach za rok 2003, co pomogło w dokładniejszej ocenie legalności i prawidłowości działalności będącej przedmiotem sprawozdań. Nadal jednak występują niedociągnięcia w zakresie formułowania zastrzeżeń. Działania podjęte w zakresie niedociągnięć wykazanych w rocznych sprawozdaniach za rok 2001 i 2002 w czterech dyrekcjach generalnych zbadanych przez Trybunał uznano za odpowiednie.

6.45. Komisji zaleca się:

- kontynuowanie wysiłków na rzecz pełnego wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej w dziedzinach, w których Trybunał ujawnił niedociągnięcia,
- zapewnienie skutecznego wdrożenia wspólnego systemu IT do obsługi propozycji, umów i zarządzania projektami w ramach 6PR oraz przekazanie kontrahentom i audytorom zewnętrznym wytycznych odnośnie przygotowywania certyfikatów kontrolnych,
- usunięcie wskazanych przez Trybunał niedociągnięć kontroli wewnętrznej w działaniach Komisji w zakresie wolności, bezpieczeństwa, przedstawienie Państwom Członkowskim dalszych wytycznych odnośnie uzyskania zharmonizowanego środowiska kontroli na szczeblu krajowym w całej Unii Europejskiej (w tym kontroli prowadzonej przez Państwa Członkowskie w ramach wspólnego zarządzania Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców) oraz do zintensyfikowania, w odpowiednich przypadkach, kontroli finansowych *ex post* na poziomie beneficjenta końcowego,

6.42. Concerning the high incidence of errors at beneficiary level, the Commission recalls its own reporting on actual audit results, but in particular on actions taken to further reduce the incidence and impact of such errors both by preventive actions (simplification of rules and better communication with beneficiaries), by more and better controls and by the introduction of dissuasive penalties and sanctions.

6.43. Only one on-the-spot audit identified the errors in question. These mistakes are made in two senses, some contractors overcharge, and other undercharge their expenditure. The net impact (overstatements minus understatements) on the Commission's budget remains quite limited and decreases over the years.

The Directorates-General operating RTD framework programmes differ from the view held by the Court that the audit target for FP5 will not be reached. The audit effort is continuous over at least four years and the Commission considers that the achievement of the 10 % target can indeed be expected by 2006/2007.

Extensive efforts have been made in each Directorate-General operating RTD framework programmes to ensure the effective follow-up of audits and the financial implementation of audit results including when necessary by issuing recovery orders.

6.45.

- Following the introduction of internal standards, the Commission monitors the application of these measures.
- The deployment of the common IT system is continuing according to the established plan. The necessary information is sufficiently defined in the model audit certificate attached to the Financial Guidelines for FP6.
- The Commission will continue its efforts to provide guidance to the Member States through guidelines, monitoring visits (cf point 6.16) to the responsible authorities so that the management and control system of the responsible authorities are satisfactory in each Member State. Efforts will also be intensified in the area of ex-post financial audits.

## UWAGI TRYBUNAŁU

- zapewnienie w możliwym stopniu efektywnych i zniechęcających mechanizmów karania oraz upowszechnienie wykorzystywania certyfikatów kontrolnych w dziedzinie polityk wewnętrznych, zgodnie z zaleceniem Trybunału w opinii dotyczącej „pojedynczej kontroli”<sup>(44)</sup>, oraz
- określenia spójnej strategii kontroli wszystkich najważniejszych dziedzin działalności w obszarze polityk wewnętrznych (z wyznaczeniem wymiernych celów), która uwzględniałaby specyfikę poszczególnych dziedzin, by umożliwić odpowiednie prowadzenie kontroli finansowych ex-post oraz zapewnić właściwe i odpowiednio szybkie reagowanie na wyniki kontroli.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- *In the new financial regulation and its implementing rules, applicable since January 2003, the possibility to use both sanctions and audit certificates has been provided for.*

*The Commission will analyse the Court's recommendations to generalise the use of the instruments included under the Court's opinion on 'Single audit' within the internal policies area.*

- *Following the Commission's 2002 synthesis report (namely its action on shared management), a network of audit units will be set up within the Commission involved in shared management, with the possibility to extend the network to the Directorates-General working in areas in which implementation tasks have been delegated to beneficiary countries. In this context, the Commission is ready to analyse how the experiences of the network can be used by the Directorates-General dealing with activities in the internal policies area. As far as research is concerned, the principles of a common audit strategy have been agreed by the five Directorates-General operating the RTD framework programmes.*

*Furthermore, a subgroup to the Internal Control Coordinators (ICC) network has recently been set up to exchange experiences and best practices as regards ex-post controls. However, it is to be noted that the scope of this group does not currently cover activities carried out under shared and indirect management (the subgroup was set up following the 2002 synthesis report's 'Co-financing' action).*

DZIAŁANIA PODJĘTE W ODPOWIEDZI NA WCZEŚNIEJSZE UWAGI TRYBUNAŁU ZAWARTE W SPRAWOZDANIU SPECJALNYM NR 2/2002 „SOKRATES” I „MŁODZIEŻ DLA EUROPY”

### Zakres Sprawozdania Specjalnego i najważniejsze ustalenia kontrolne

6.46. Sprawozdanie specjalne dotyczyło przede wszystkim systemu zarządzania przez Dyрекcję Generalną ds. Edukacji i Kultury programami „Sokrates” i „Młodzież dla Europy” (1995–1999)<sup>(45)</sup> i wskazywało w szczególności na:

- niedociągnięcia w projektowaniu i systemach zarządzania programami,
- nieprawidłowości we wdrażaniu działań i projektów w ramach obu programów, w tym opóźnienia spowodowane skomplikowanymi procedurami administracyjnymi i finansowymi,

<sup>(44)</sup> Opinia nr 2/2004 w sprawie modelu „pojedynczej kontroli” oraz projektu wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej.

<sup>(45)</sup> Sprawozdanie Specjalne za rok 2/2002 w sprawie wspólnotowych programów działań „Sokrates” i „Młodzież dla Europy”, wraz z odpowiedziami Komisji; zob. szczególnie pkt 10–21, 25–36, 39–56, 75–83 i 91–102.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- nieprawidłowości w systemie kontroli wewnętrznej Komisji, oraz
- wadliwą ocenę programów przez Komisję.

Uwagi Trybunału zostały wyraźnie poparte w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego za rok obrachunkowy 2001 <sup>(46)</sup>.

### Działania podjęte przez Komisję

#### Projektowanie i system zarządzania programami

6.47. Programy „Sokrates” <sup>(47)</sup> i „Młodzież dla Europy” <sup>(48)</sup> dzielą się na szereg centralnych i zdecentralizowanych działań mających służyć realizacji różnych celów politycznych. Działaniami centralnymi zarządza Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury wraz z zewnętrznym biurem wsparcia technicznego (BWT), natomiast działania zdecentralizowane wdrażają agencje krajowe w Państwach Członkowskich. W Sprawozdaniu Specjalnym stwierdzono, że wyznaczone cele polityczne były zbyt ambitne w stosunku do zasobów przyznanych na cele programów, liczba działań była ogólnie zbyt duża w stosunku do populacji docelowej oraz że Komisja przekazała nadmierną część obowiązków BWT. Ponieważ podstawy prawne obecnego okresu programowania (2000–2006) nie uległy zmianie od czasu ukończenia kontroli, uwagi Trybunału odnośnie projektowania programów (tj. celów politycznych i liczby różnych działań) są nadal aktualne <sup>(49)</sup>. Tym niemniej Komisja

**6.47.** *The current programmes, Socrates II and Youth, were adopted at the beginning of 2000 before the Court formulated its observations, and cover the period 2000–2006. Compared with Socrates I and Youth for Europe, they already reflect rationalisation and simplification efforts which the Commission intends to continue for the following period (2007–2013). The Commission confirms that it has stepped up its control over the national agencies and the BAT. In addition, in 2001 it internalised the payments previously made by this BAT.*

<sup>(46)</sup> Sprawozdanie dotyczące udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej w roku obrachunkowym 2001 (Komisja) 26 marca 2003 r., ust. 47–55.

<sup>(47)</sup> Wspólnotowy program działania Sokrates został ustanowiony na mocy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 819/95/WE z 14 marca 1995 r. (Dz.U. L 87 z 20.4.1995), zmienionej przez decyzję nr 576/98/WE z 23 lutego 1998 r. (Dz.U. L 77 z 14.3.1998). Drugi program „Sokrates”, ustanowiony na mocy decyzji nr 253/2000/WE z 24 stycznia 2000 r. (Dz.U. L 28 z 3.2.2000) obejmuje wszystkie aspekty różnych etapów edukacji: Działanie 1 „Edukacja szkolna (Comenius)”, Działanie 2 „Szkolnictwo Wyższe (Erasmus)”; Działanie 3 „Kształcenie osób dorosłych i pozostałe ścieżki edukacyjne (Grundtvig)”; Działanie 4 „Nauczanie i nauka języków (Lingua)”; Działanie 5 „Nauczania otwarte i na odległość; technologie informatyczne i komunikacyjne w dziedzinie edukacji (Minerva)”; Działanie 6 „Obserwacja i innowacja”; Działanie 7 „Działania wspólne”; Działanie 8 „Działania towarzyszące”.

<sup>(48)</sup> Pierwotnie program „Młodzież Dla Europy” wspierał nieformalne działania edukacyjne (Działanie 1 „Młodzież dla Europy”, Działanie 2 „Europejski System Wolontariatu”; Działanie 3 „Inicjatywy na rzecz młodzieży”; Działanie 4 „Działania wspólne”; Działanie 5 „Działania towarzyszące”; Działanie 6 „Państwa trzecie”). Zakres działań został nieznacznie ograniczony w 2000 r., po wprowadzeniu „Programu Działania Wspólnota Młodzieży”.

<sup>(49)</sup> Decyzja nr 253/2000/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 stycznia 2000 r. ustanawiająca drugi etap wspólnotowego programu działań w dziedzinie edukacji „Sokrates”.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

odpowiedziała w pewnym zakresie na obawy Trybunału zmieniając zakres obowiązków i ustanawiając jaśniejsze wytyczne dla BWT<sup>(50)</sup>.

*Realizacja programu*

6.48. Od 2000 r. procedury wyboru w działaniach centralnych nie są już powierzane BWT, lecz prowadzone wyłącznie przez Komisję. Trwa ustanawianie agencji wdrażającej<sup>(51)</sup> lub podobnego organu<sup>(52)</sup>, co stanowi odpowiedź na jedno z zaleceń Trybunału. Jednak przedmiotowa agencja lub organ (niezgodnie z wstępnym projektem przedstawionym Parlamentowi Europejskiemu przez Komisję) ma rozpocząć działanie dopiero w 2005 r., po części z powodu opóźnień związanych z wyrażonymi przez Parlament Europejski obawami odnośnie polityki Komisji w zakresie powierzenia zadań instytucjom zewnętrznym. Tymczasem BWT nadal udziela wsparcia administracyjnego Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury. Umowa o świadczenie usług zawarta z obecnym BWT ustanawia przejrzysty podział obowiązków pomiędzy Komisją a BWT<sup>(53)</sup>.

6.49. Podstawowymi założeniami reformy administracyjnej Komisji była decentralizacja i przejęcie odpowiedzialności przez służby zarządzające, czemu towarzyszyć miała większa przejrzystość i odpowiedzialność za powierzone zadania<sup>(54)</sup>. Kontrola wykazała nieprawidłowości w definiowaniu celów operacyjnych oraz brak właściwych i wymiernych wskaźników, niezbędnych z punktu widzenia przejrzystości i odpowiedzialności. Innym wnioskiem wypływającym z kontroli jest to, że należy dokonać bardziej precyzyjnego podziału praw i obowiązków we wdrażaniu programów na Komisję i Państwa Członkowskie.

6.50. W 2001 r. Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury przedstawiła wstępny zestaw wskaźników w programie działania „Sokrates” i „Młodzież”: wskaźniki *ex ante* będą uwzględniane w umowie pomiędzy Komisją i agencjami krajowymi, natomiast wskaźniki *ex post* zostaną zamieszczone w końcowym sprawozdaniu z działalności, przekazywanym przez agencje krajowe<sup>(55)</sup>. Jakkolwiek w przedmiotowej dziedzinie odnotowano znaczny postęp, konieczne są dalsze wysiłki w celu spełnienia wymogów wynikających ze standardów kontroli wewnętrznej Komisji<sup>(56)</sup>.

6.48. *The Commission confirms its intention of setting up an executive agency on the basis of Framework Regulation (EC) 58/2003 which the time limits for the introduction of the general framework and the resulting obligations for the creation of executive agencies did not make it possible to establish before 2005.*

6.49. *The Commission stresses that the respective rights and obligations of the Commission and the Member States were defined in the common provisions at the beginning of the current generation of the Socrates and Youth programmes.*

6.50. *The Commission intends to continue its efforts concerning the definition of measurable indicators. The Socrates II programme committee has adopted guidelines concerning indicators for the final evaluation of the programme. Where the Youth programme is concerned, the Commission is working on the preparation of indicators as mentioned by the Court and provided for in the programme's interim evaluation report.*

<sup>(50)</sup> Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury, „Roczne sprawozdanie z działalności za rok 2002”, 14 kwietnia 2003 r.: część 3, pkt 2 lit. a).

<sup>(51)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 (Dz.U. L 11 z 16.1.2003).

<sup>(52)</sup> Taki jak organ, o którym mowa w art. 185 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego (zob. rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 248 z 16.9.2002), art. 54–56).

<sup>(53)</sup> Zob. np. Umowę nr 2003–3007/001001, art. 9.

<sup>(54)</sup> Komisja Europejska, „Nowe ramy zarządzania zasobami i kontroli wewnętrznej w Komisji”, 22 lutego 2000 r., rozdział 4.

<sup>(55)</sup> Zob. np. Zakres obowiązków, Zadania agencji krajowych odpowiedzialnych za realizację programu Sokrates na szczeblu krajowym, na okres: 1 kwietnia 2003 r.–31 grudnia 2004 r., SOC/COM/02/061; wskaźniki dotyczące m.in. liczby personelu zatrudnionego przy programie, liczby otrzymanych wniosków, etc.

<sup>(56)</sup> Komisja Europejska, „Standardy kontroli wewnętrznej w służbach Komisji” (SEC(2000) 2203 z 2 lutego 2001 r. (wydanie drugie, z 18 grudnia 2001 r.).



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.51. W niedawnym sprawozdaniu z oceny programu „Młodzież” za okres 2000–2003 przedmiotem krytyki stała się jakość projektów i partnerstwa, specyficzne trudności w działaniach transnarodowych, niedostateczna przejrzystość procedur wyboru oraz ogólnie zbyt skomplikowane i niespójne procedury administracyjne (uwzględniając rodzaj złożonych propozycji) na poziomie agencji krajowych<sup>(57)</sup>. Od 2002 r., w odpowiedzi na zalecenie Trybunału, wszystkie projekty działań centralnych w ramach programu „Sokrates” muszą być ocenione przez zewnętrznych ekspertów. Są oni wybierani przez Komisję z listy rezerwowej sporządzonej na podstawie kandydatur zgłoszonych w ramach otwartego konkursu<sup>(58)</sup>. Natomiast w przypadku działań zdecentralizowanych programu „Młodzież” procedura wyboru nadal nie jest dostatecznie przejrzysta<sup>(59)</sup>.

*System kontroli wewnętrznej Komisji*

6.52. Umowy operacyjne zawierane przez Komisję z agencjami krajowymi przewidują, że końcowe sprawozdania finansowe agencji krajowych muszą zostać zatwierdzone przed przekazaniem ich Komisji. W przypadku działań zdecentralizowanych, Komisja wprowadziła system obowiązkowego zatwierdzania wniosków o pokrycie wydatków lub deklaracji poniesionych kosztów (w grantach o wartości powyżej 50 000 euro) składanych przez agencje krajowe. Od 2000 r. wszystkie sprawozdania końcowe i deklaracje poniesionych kosztów składane Komisji w ramach obu programów muszą być opatrzone certyfikatem kontrolnym („sprawozdaniem zatwierdzającym”) wydanym przez zewnętrznego audytora lub właściwego urzędnika publicznego na potwierdzenie, że koszty zadeklarowane Komisji zostały faktycznie poniesione oraz były niezbędne i kwalifikowane<sup>(60)</sup>.

6.53. Na początku 2001 r. Komisja poinformowała agencje krajowe, jaki powinien być zakres i treść wymienionych certyfikatów, a w 2002 r. udzieliła dodatkowych instrukcji dyrektorom agencji krajowych. W 2003 r. wydano dalsze wytyczne, określające minimalne wymogi odnośnie do poziomu istotności i poufności, rodzaju czynności kontrolnych do wykonania, dokumentowania tych czynności, formy i treści kontradiktoryjnych sprawozdań audytora i kontrolowanego oraz prawa dostępu Komisji do dokumentacji roboczej audytorów.

<sup>(57)</sup> Komisja Europejska „*Evaluation intermédiaire du Programme Jeunesse 2000–2006 (couvrant la période 2000–2003)*”, 8 marca 2004 r., COM(2004) 158 final, pkt 4 i zalecenia.

<sup>(58)</sup> Komisja Europejska „Zaproszenie do zgłaszania kandydatur EAC/60/02 na potrzeby ustanowienia listy ekspertów odpowiedzialnych za ocenę propozycji otrzymanych w związku ze wspólnotowym programem działania w dziedzinie edukacji »Sokrates« oraz innych działań w dziedzinie edukacji” (Dz.U. C 211 z 5.9.2002).

<sup>(59)</sup> Komisja Europejska „*Evaluation intermédiaire du Programme Jeunesse 2000–2006 (couvrant la période 2000–2003)*”, 8 marca 2004 r., COM(2004) 158 final.

<sup>(60)</sup> Na początku 2004 r., w wyniku wewnętrznej reorganizacji, specjalnej komórce w ramach jednostki finansowej Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury powierzono ocenę sprawozdań potwierdzających agencji krajowych.

**6.51.** *The Commission is endeavouring to improve the quality of projects. The external evaluation report concluded that quality had improved between the previous and current Youth programme. The specific difficulties concerning transnational activities mainly concern obtaining visas for young people from third countries, a matter not directly connected with the implementation of the programme and which can only be resolved with the help of other political sectors such as internal affairs. Various actions were recently undertaken to improve the transparency of the selection of decentralised actions by the national agencies. In addition progress has been made with regard to simplification in the context of the financial rules in force, in particular through the introduction of a flat-rate system.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

6.54. Jednakże większość certyfikatów kontrolnych z 2003 r. nie zostało bezpośrednio zaakceptowanych przez Komisję albo też akceptacja nastąpiła z istotnymi zastrzeżeniami. W niektórych przypadkach, sprawozdania zatwierdzające przekazywane Komisji przez agencje krajowe wskazywały na braki w dokumentacji potwierdzającej koszty poniesione w ramach działań zdecentralizowanych<sup>(61)</sup>. Oznacza to, że zakres i wnikliwość kontroli prowadzonych przez agencje krajowe były niedostateczne. Oznacza to także, że Komisja musi poprawić definicję zakresu i rozmiarów czynności kontrolnych realizowanych przez agencje krajowe (lub w ich imieniu) przed przedstawieniem certyfikatów kontrolnych. Z uwagi na niską jakość sprawozdań zatwierdzających w obu programach, nadal zachodzi ryzyko, że okażą się one niewystarczające do sprawowania efektywnej kontroli nad płatnościami dla agencji krajowych.

*Poprawa oceniania programów przez Komisję.*

6.55. Przepisy, na podstawie których funkcjonują „Sokrates”<sup>(62)</sup> i „Młodzież”<sup>(63)</sup> przewidują dokonywanie ocen programów. W sprawozdaniu specjalnym zwrócono uwagę na brak rzeczywistej kontroli i kultury oceny po stronie organów zarządzających, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym.

6.56. Od tego czasu Komisja przyjęła ogólną strategię systematycznego przeprowadzania ocen „ex-ante”, „śródkresowych” i „ex-post”<sup>(64)</sup>. Na potrzeby prowadzonych ocen programów Komisja zwiększyła także wysiłki w kierunku zapewnienia wsparcia metodologicznego dla ocen, włączając ustanowienie „sieci pomocy w ocenie” dla wszystkich dyrekcji generalnych.

6.57. Ponadto, zgodnie z zaleceniami Trybunału odnośnie do przyjęcia polityki wzmoczonego monitoringu i oceny, Komisja, poza globalną oceną programów „Sokrates”<sup>(65)</sup> i „Młodzież”<sup>(66)</sup>, zamówiła szereg ocen dotyczących ich specyficznych aspektów.

**6.54.** *The introduction of an expenditure certification procedure is part of the measures taken by the Commission to step up the auditing of the national agencies. For example, as the Court observes, the Commission did not immediately accept most of the audit certificates for 2003. The Commission is endeavouring to improve the operation and utilisation of the results of this certification. However, it considers that the certification of accounts is only one means among others of ensuring effective auditing of payments authorised by the national agencies and has stepped up other methods of controlling these agencies (audit inspections, monitoring inspections, report processes).*

**6.56 and 6.57.** *As the Court observes, the Commission has stepped up its efforts with regard to programme evaluation, acting on the recommendations in Special report 2/2002.*

<sup>(61)</sup> Zob. np. sprawozdania zatwierdzające Francuskiej Agencji Krajowej z 11 lutego 2004 r. lub sprawozdania Luksemburskiej Agencji Krajowej z 10 lutego 2004 r.

<sup>(62)</sup> Decyzja nr 253/2000/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 stycznia 2000 r. ustanawiająca drugi etap wspólnotowego programu działań w dziedzinie edukacji „Sokrates”; art. 14 „Monitoring i ocena”.

<sup>(63)</sup> Decyzja nr 1031/2000/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 kwietnia 2000 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań „Młodzież”; art. 13 „Monitoring i ocena”.

<sup>(64)</sup> COM(2002) 276 z 5 czerwca 2002 r.

<sup>(65)</sup> Komisja Europejska, „Śródkresowe sprawozdanie z oceny rezultatów oraz jakościowych i ilościowych aspektów wdrażania drugiego etapu wspólnotowego programu działania w dziedzinie edukacji »Sokrates«, 8 marca 2004 r.”, COM(2004) 153 final.

<sup>(66)</sup> Komisja Europejska „Evaluation intermédiaire du Programme Jeunesse 2000–2006 (couvrant la période 2000–2003)”, 8 marca 2004 r., COM(2004) 158 final.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Wnioski i zalecenia

6.58. Komisja podjęła działania na rzecz usunięcia szeregu nieprawidłowości ujawnionych przez Trybunał w Sprawozdaniu Specjalnym. W niektórych dziedzinach, takich jak projektowanie programów i struktury zarządzania, pole manewru Komisji było ograniczone, ze względu na podstawy prawne programów, które będą obowiązywać do 2006 r. W innych dziedzinach, kontrola działań podjętych w odpowiedzi na wymienione sprawozdanie wykazała dalsze występowanie niedociągnięć, z których część została wymieniona także w rocznych sprawozdaniach z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury <sup>(67)</sup>.

6.59. Komisji zaleca się w szczególności podjęcie działań naprawczych w następujących dziedzinach:

- przy składaniu propozycji w zakresie przyszłych programów „Sokrates” i „Młodzież” Komisja powinna uwzględnić uwagi Trybunału odnośnie uproszczenia projektowania i struktury zarządzania programami,
- Komisja powinna nadal opracowywać właściwe i wymierne wskaźniki, zgodnie z wytycznymi odnośnie określania celów i wskaźników wydanymi przez Sekretariat Generalny Komisji <sup>(68)</sup>. Powyższe wskaźniki powinny być systematycznie zgłaszane wyższemu kierownictwu, co pozwoliłoby na prowadzenie analizy porównawczej pomiędzy różnymi dyrekcjami i programami. Wskaźniki powinny dotyczyć w szczególności skuteczności i efektywnego funkcjonowania kontroli wewnętrznej,
- Procedury administracyjne Komisji, począwszy od etapu przygotowywania projektu po zamykanie działania, powinny zostać jeszcze bardziej uproszczone. Wykorzystanie elektronicznego systemu do przesyłania i przetwarzania projektów agencji krajowych powinno zapewnić dodatkowe uproszczenie i większą efektywność,
- W celu wyjaśnienia zakresu i rozmiarów czynności kontrolnych, jakie powinny być przeprowadzane przez agencje krajowe (lub w ich imieniu) na cele przekazania certyfikatu kontroli (tj. sprawozdań zatwierdzających), Komisja powinna wydać specjalne wytyczne dla agencji krajowych. Ponadto, Komisja powinna wskazać, jaką strategię należy przyjąć w celu zweryfikowania na poziomie każdego Państwa Członkowskiego, że certyfikaty kontrolne przekazane przez agencje krajowe zostały wystawione zgodnie z minimalnymi wymogami odnośnie zakresu i rozmiarów czynności kontrolnych,

## 6.59.

- *On 14 July 2004 the Commission proposed simplified architecture programmes compared with the current generation of the next period of financial perspectives 2007-2013.*
- *It is endeavouring to develop measurable indicators, including concerning internal control.*
- *It will continue to simplify the management of actions (greater use of flat rates, introduction shortly of an electronic grant application submission tool).*
- *It will strengthen the validity of the arrangement launched with the certification obligation for the accounts of national agencies. The guidelines referred to by the Court in point 6.52 are already available to the national agencies.*

<sup>(67)</sup> Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury, „Roczne sprawozdanie z działalności za rok 2002”, 14 kwietnia 2003 r.

<sup>(68)</sup> Zob. DG ds. Budżetu — Centralna Służba Finansowa, „Standardy kontroli wewnętrznej w służbach Komisji oraz minimalne wymogi do wdrożenia do 31 grudnia 2001 r.”, 18 grudnia 2001 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury powinna także zlecić przeprowadzenie oceny właściwych kwestii administracyjnych, w szczególności mających związek z projektami uproszczenia administracyjnych i finansowych aspektów programów „Sokrates” i „Młodzież”. Rezultaty powyższych ocen powinny zostać w odpowiednim czasie przekazane Parlamentowi Europejskiemu i agencjom krajowym, by umożliwić przeprowadzenie wnikliwej debaty odnośnie przedmiotowych aspektów i wyciągnięcie wniosków przydatnych przy ustanawianiu kolejnych programów z cyklu.
- *In addition, it will evaluate the programmes in due course in terms of effectiveness (implementation, results) and efficiency (administrative and financial aspects) and ensure appropriate follow-up arising from these two aspects.*

GŁÓWNE UWAGI SPRAWOZDANIA SPECJALNEGO  
NR 1/2004 NA TEMAT 5 PROGRAMU RAMOWEGO  
(1998–2002)

6.60. Kontrola Trybunału skoncentrowała się na 5 programie ramowym Wspólnoty Europejskiej, obejmującym badania, rozwój technologiczny i prezentacje (5PR), przyjętym przez Parlament Europejski i Radę w grudniu 1998, którego całkowity budżet wynosił 13 700 mln euro <sup>(69)</sup>. Roczne dofinansowanie przewidziane w ramach siedmiu programów tematycznych i horyzontalnych w okresie do 2002 r. łącznie, odpowiada jednej czwartej publicznego dofinansowania projektów badawczych w Unii Europejskiej.

6.61. Działania badawcze finansowane w ramach 5PR realizowane są na podstawie umów zawieranych ze stronami trzecimi i są częściowo finansowane z budżetu wspólnotowego. Zarówno rozporządzenie wykonawcze, jak i modele umowy zostały przyjęte z opóźnieniem. Znaczna liczba różnych umów modelowych niepotrzebnie skomplikowała procedury zarządzania umowami.

6.62. Dofinansowanie z budżetu Wspólnoty następuje w formie zwrotu kosztów faktycznie poniesionych i należycie uzasadnionych. Skomplikowanie zasad ustalania udziału finansowego Wspólnoty stanowi przeszkodę dla efektywnego zarządzania przez Komisję kwestiami finansowymi i administracyjnymi oraz niepotrzebne utrudnienie dla uczestników. Wprowadzenie systemu ryczałtowego zwrotu kosztów w 5PR, co miało na celu uproszczenie procedury, sprawiło, że uczestnicy zaczęli dążyć do przejścia na korzystniejszy mechanizm finansowania.

**6.61.** *Some delays have occurred, mainly in connection with the adoption of a legal basis for FP5. However, most of the documentation has been produced, thus enabling negotiations with participants to be started. The number of different model contracts has been reduced significantly in FP6, with only one model contract for all indirect RTD actions (except for Marie Curie actions). Specific annexes take account of the specificities required for the main instruments.*

**6.62.** *FP5 cost reimbursement systems reflect the provisions of the legal basis. The Commission has initiated an in-depth reform of the contractual and financial arrangements for Community research programmes as part of FP6.*

<sup>(69)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 1/2004.

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.63. Projekt uproszczenia systemu zwrotu kosztów w 6PR (2002–2006), zgodny z uprzednimi zaleceniami Trybunału, został odrzucony przez Radę i Parlament. Natomiast zasady ustalania udziału finansowego Wspólnoty, jakie zostały następnie przyjęte przez Radę i Parlament, stanowią tylko częściową odpowiedź na zastrzeżenia Trybunału. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie w 6PR widocznych i zniechęcających sankcji oraz wymogu, by sprawozdania finansowe były zatwierdzane przez zewnętrznego audytora.

6.64. Siedmioma specjalnymi programami 5PR zarządza wspólnie pięć dyrekcji generalnych. Rozdrobnienie programów skutkuje osłabieniem odpowiedzialności, dublowaniem funkcji oraz zwiększeniem zapotrzebowania na koordynację i konsultacje. Ponadto podstawowe założenia programów, złożonych z kluczowych działań, nie znajdują odzwierciedlenia w strukturze organizacyjnej Komisji.

6.65. Na etapie początkowym 5PR wystąpiły poważne problemy organizacyjne i opóźnienia, począwszy od spóźnionego przyjęcia podstawowej decyzji przez Radę i Parlament. Z powodu wymogów prawnych, przepisów wewnętrznych Komisji oraz niektórych praktyk administracyjnych, okres, jaki mijał od otrzymania propozycji przez Komisję do podpisania umowy w sprawie pośrednich działań w dziedzinie BRT wynosił od ośmiu do dziewięciu miesięcy. Komisja miała nadal trudności z zatrudnieniem personelu mającego niezbędne kwalifikacje, jak również problemy z rekrutacją stałych urzędników. Na koniec 2001 r. około 2000 członków personelu wykonywało obowiązki związane z 5PR, z czego jedna trzecia zajmowała się zarządzaniem propozycjami, umowami i projektami pośrednich działań w dziedzinie BRT. Przeciętnie tylko cztery lub pięć dni roboczych w roku można było poświęcić na naukowe monitorowanie każdego z pośrednich działań w dziedzinie BRT. Procedury i praktyki administracyjne w zakresie wyboru pośrednich działań w dziedzinie BRT oraz cykliczne przesyłanie dokumentacji dotyczącej projektu, zgodnie z wymaganiami modeli umów sprawiły, że obciążanie Komisji obowiązkami rozkładało się nierównomiernie w trakcie roku. Wynikające stąd zatory uniemożliwiały efektywną obsługę systemu zarządzania i stały się jedną z przyczyn opóźnień administracyjnych oraz nieprawidłowości w kontroli wewnętrznej.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.63.** *FP6 introduced major simplifications for the implementation of research actions. The Commission's proposals were to a large extent based on the Court's recommendations, but they were amended by the Council and the European Parliament.*

*The cost reimbursement system set up for FP6 is simpler to implement both for the participants and for the Commission services. Consequently, it should provide better protection for the Community's financial interests. In addition to the sanctions provided for in the model contract and the FP6 participation rules, possibilities are also indicated in Article 114 of the new Community Financial Regulation.*

**6.64.** *The organisational structure established by the Commission has made it possible to develop synergies between research and other Community policies. Responsibilities have been defined accordingly, and common tools gradually made available. Furthermore, the joint management of programmes by different Directorates-General is facilitated by a number of co-ordination mechanisms.*

*For FP6, the establishment of management tools, including centralised support functions, illustrates the Commission's concern to ensure greater coordination between its services.*

**6.65.** *The management procedures were all established in compliance with the rules and objectives of the framework programme. The time limit up to the signature of contracts is used to guarantee the quality of the essential selection and negotiation phases.*

*Measures to further reduce the duration of the procedures have been renewed in FP6 and provide a useful complement for the new procedures for the entry into force of contracts established by the FP6 participation rules.*

*In line with recommendations in the White Paper on Commission Reform, the Commission has addressed the specific difficulties as regards staff policy in the research domain.*

*Simplified procedures and better planification should make it possible to even out the caseload under FP6, improving internal control and speeding up processes.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.66. Decyzje, na mocy których Rada przyjmowała programy specjalne, wyznaczały pułap wydatków administracyjnych na poziomie odpowiadającym od 6,5 do 9,8 % ogólnych wydatków na dany program. Pułapy te były przestrzegane we wszystkich programach. Przy zastosowaniu alternatywnej metody obliczeń, polegającej na porównaniu wydatków przeznaczonych na pośrednie działania w dziedzinie 5PR z całkowitym budżetem, okazuje się, że na zarządzanie programami ramowymi BRT podczas całego okresu trwania 5PR wydano 837,4 mln euro (tj. 6,4 % łącznych wydatków na 5PR). Komisja monitoruje sposób wykorzystania zasobów poprzez system Budżetowania Kosztów Działań (BKD). Z przyczyn metodologicznych oraz ze względu na wdrożenie systemu Budżetowania Kosztów Działań, nie jest to najlepszy sposób na obliczanie kosztów operacyjnych programów ramowych BRT.

6.67. Komisja nie stworzyła wspólnego zintegrowanego systemu IT, mimo że system zarządzania jest zasadniczo jednakowy we wszystkich służbach odpowiedzialnych za realizację pośrednich działań w dziedzinie BRT. Systemy IT wprowadzone przez Komisję do celów zarządzania propozycjami, umowami i projektami były nieodpowiednie, czego przyczyną były m.in. niedostateczne inwestycje. Pod koniec okresu programowania 5PR dostrzegalna była poprawa, jednak większość dyrekcji generalnych stale borykała się z problemami technicznymi i operacyjnymi.

6.68. Podczas gdy programy ramowe BRT muszą być realizowane przy wykorzystaniu wspólnego zestawu zasad i procedur, reforma administracyjna Komisji zmierza do decentralizacji i wzmocnienia służb. Sprzeczność ta jest przyczyną wielu trudności, których dyrekcje generalne doświadczyły w ramach wspólnego zarządzania 5PR. Skomplikowanie mechanizmów interwencji i zasad regulujących udział finansowy Wspólnoty sprawia, że efektywna współpraca w zakresie programu ramowego ma tym większe znaczenie. Badania najważniejszych elementów kontroli na próbie umów dotyczących pośrednich działań w dziedzinie BRT ukazują, że nie wszystkie z nich funkcjonowały sprawnie, a ponadto brakowało innych kontroli. Ogólnie poziom kontroli różnił się znaczenie w poszczególnych dyrekcjach generalnych obsługujących 5PR.

6.69. Badanie legalności i prawidłowości płatności realizowanych w pośrednich działaniach w dziedzinie BRT na poziomie beneficjenta końcowego w oparciu o deklaracje kosztów wykazało znaczną częstotliwość błędów, polegających głównie na zawyżaniu kosztów przez beneficjentów. Nie odnotowano ogólnej poprawy w porównaniu z wynikami czynności kontrolnych realizowanych odnośnie poprzednich programów ramowych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.66.** *The Commission has implemented FP5 within the budget adopted by the European Parliament and the Council. The alternative method proposed by the Court is not required by the rules.*

*The staff allocation is presented in the Annual Management Plan in accordance with the newly introduced Activity Based Budgeting (ABB) since 2002, but 2004 will be the first year where the General Budget will be officially based on this new system. The Activity Based Budgeting methodology further increases the transparency of the Commission's budgetary management.*

**6.67.** *The progressive integration of IT systems has improved significantly throughout the FP5 programme period. Moreover, IT support in FP5 compares favourably to that in FP4.*

*Specific deficiencies identified by the Court are addressed by the Commission in the development of a common IT system for FP6.*

**6.68.** *The Commission considers that there is no contradiction between the administrative reform objectives and the need to implement principles and procedures common to the various research Directorates-General. The strengthened responsibilities at decentralised level are no obstacle to their being well defined and effective collaboration established.*

*Following the Court's audit, both in the perspective of FP6 and in the framework of the financial reform in progress, the Commission has already improved several aspects of its internal control mechanisms. An action plan common to the Directorates-General concerned was implemented by the Commission in 2003.*

**6.69.** *The Commission acknowledges the problem, which is due to the fact that the Community's financial contribution is paid on the basis of eligible costs incurred, as declared by final beneficiaries. The exactitude of these costs and their conformity with the contractual provisions cannot be completely and accurately verified by the Commission prior to the authorisation of payments. Only a financial audit at the beneficiary level can determine with certainty and exactitude the correctness of the costs claimed and their conformity to the contractual provisions.*

*In order to reduce the frequency of errors, the Commission has increased the ex-post audits and drawn up an action plan following the synthesis report of the 2001 annual activity reports which has been implemented and is regularly monitored. In addition in FP6, audit certificates from beneficiaries will be required.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

6.70. Systemy informacji zarządczej oraz sprawozdawczości wobec dyrektorów generalnych i ich zastępców nadal wymagają udoskonalenia. W żadnej z pięciu właściwych dyrekcji generalnych nie było procedur i praktyk zapewniających, że informacje dla kierownictwa będą przygotowywane w odpowiednim czasie lub dostępne w standardowym formacie. W 2002 r. system informacji zarządczej w programach ramowych nie był jeszcze w pełni zgodny z wymogami określonymi w standardach kontroli wewnętrznej Komisji.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**6.70.** *The Commission's internal reporting to Directors and (deputy) Directors-General is characterised by the different roles and responsibilities of decentralised and centralised management functions within the Directorates-General and FP5 programmes. Within each Directorate-General senior management meetings are the driving force behind the management and supervision information system.*

*In addition to the formal internal reporting to management, the Commission produces, as required by the legal basis, an extensive reporting to external users such as programme committees, external advisory groups or monitoring panels.*

*The Commission's Internal Control Standards were in effect only for part of the period covered by the Court's audit but they have been fully implemented now. The deployment of the common IT system for FP6 will help to improve management reporting.*

## ZAŁĄCZNIK 1

## Polityki wewnętrzne (w tym badania) — Ocena najważniejszych aspektów ustalonych uprzednio

Ustalenia	Działania podjęte w 2003 r.	Planowane działania
<b>1.a Systemy nadzoru i kontroli — kontrole ex-post beneficjentów końcowych uczestniczących w programach ramowych BRT</b>		
<p>W 1998 r. pięć dyrekcji generalnych obsługujących programy ramowe w dziedzinie BRT opracowały wspólnie podejście kontrolne, wyznaczając sobie w odniesieniu do 5PR cel skontrolowania 10 % kontrahentów (zob. sprawozdania roczne za rok 2001 i 2002). Większość z tych kontroli realizowanych jest przez zewnętrzne firmy audytorskie na zalecenie Komisji.</p> <p>Trybunał ustalił, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— definicja „środowiska kontroli” używana przez Komisję sprawia, że znacznie mniej niż 10 % pośrednich działań w dziedzinie BRT lub deklaracji wydatków podlega kontroli w trakcie okresu programowania (zob. Sprawozdanie Roczne za rok 2002).</li> <li>— Komisja nie jest zdolna do osiągnięcia własnego celu odnośnie zakresu kontroli (zob. sprawozdania roczne za rok 2001, 2002 i 2003).</li> <li>— Komisja nie przyjęła wspólnego podejścia kontrolnego na cele 6PR.</li> <li>— ciągłość działań kontrolnych Komisji zależy od tego czy zostanie stworzona możliwość podzlecenia kontroli zewnętrznych ex-post (wygaśnięcie umowy ramowej z zewnętrzną firmą audytorską w 2003 r.).</li> </ul>	<p>W 2003 r. ukończono 373 kontroli, dotyczących głównie pośrednich działań 5PR w dziedzinie BRT, co oznacza, że cel w dalszym ciągu nie został osiągnięty.</p> <p>Projekt wspólnego podejścia kontrolnego w 2004 r.</p> <p>Procedura zawarcia nowej umowy ramowej (odnośnie do pośrednich działań 5PR w dziedzinie BRT) została zainicjowana w październiku 2003 r., ale nie doszło jeszcze do podpisania umowy.</p>	<p>Komisja powinna określić wymierne cele odnośnie 6PR, których osiągnięcie będzie realne.</p> <p>Wspólne podejście kontrolne w zakresie 6PR powinno zostać formalnie przyjęte przez wszystkie pięć zainteresowanych dyrekcji generalnych.</p> <p>Nowa umowa ramowa dotycząca 6PR powinna zostać zawarta, by zapewnić odpowiednie zewnętrzne wsparcie Komisji w realizacji jej podejścia kontrolnego w zakresie 6PR.</p>
<b>1.b Systemy nadzoru i kontroli — kontrole ex-post beneficjentów końcowych uczestniczących w działaniach TEN-Transport</b>		
<p>Komisja prowadzi regularne badania na miejscu oraz monitoring działań w ramach TEN-T, jednak mechanizmów tych nie dopełniają kontrole finansowe ex post i techniczne (w odpowiednich przypadkach prowadzone przez DG TREN lub ekspertów zewnętrznych) (zob. sprawozdania roczne za rok 2001 i 2002).</p> <p>Trybunał ustalił, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Działania w ramach TEN-T nie zostały objęte programem kontroli Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu.</li> </ul>	<p>Mimo że w 2003 r. nie ustanowiono formalnego programu kontroli w zakresie TEN-T, komórka kontroli DG TREN wszczęła pięć kontroli na miejscu.</p>	<p>Odnośnie do 2004 r. DG TREN dysponuje planem kontroli przewidującym wszczęcie 20 kontroli odnośnie TEN-T przed końcem 2004 r.</p>
<b>2. Systemy nadzoru i kontroli — weryfikacja kwalifikowania się wydatków w ramach działań TEN-Transport</b>		
<p>W przypadku działań TEN-T, definicja kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych zawarta jest w podstawie prawnej oraz decyzjach Komisji (sprawozdania roczne za rok 2001 i 2002).</p> <p>Trybunał ustalił, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— powyższe definicje nie są wystarczająco dokładne, by możliwe było ustalenie faktycznych kosztów poniesionych przez beneficjenta,</li> <li>— definicje różnią się od tych, jakie wykorzystywane są na cele podobnych projektów infrastrukturalnych współfinansowanych w ramach środków strukturalnych,</li> <li>— przyznanie różnych poziomów dofinansowania na badania i roboty niesie ze sobą ryzyko, że beneficjenci będą się starali uzyskać jak największe fundusze poprzez nieprawidłowe zgłaszanie kosztów robót jako poniesionych na badania, oraz</li> <li>— brak jednolitych formularzy na potrzeby deklaracji wydatków komplikuje prace weryfikacyjne Komisji.</li> </ul>	<p>Od 2002 r. standardowy tekst decyzji Komisji dotyczącej TEN-T został poddany poważnej rewizji; zgodnie z modelem decyzji odnośnie Funduszu Spójności, zawiera ona obecnie więcej szczegółowych informacji na temat kwalifikowanych kosztów.</p> <p>Nowy model decyzji Komisji został przyjęty w roku 2003 i zawiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— przejrzystą definicję, jakie koszty uznaje się za kwalifikowane,</li> <li>— zmienioną definicję badań i robót, oraz</li> <li>— tabelę określającą „Rozłożenie szacunkowych kosztów kwalifikowanych w okresie zaprogramowanych działań”, która może być wykorzystywana przez beneficjentów na cele zgłaszania poniesionych wydatków.</li> </ul>	<p>W opinii Komisji, oprócz środków podjętych w 2003 r., możliwe jest dalsze udoskonalenie definicji badań i robót. W 2004 r. w podręczniku TST zostanie zamieszczona poprawiona definicja badań i robót.</p>



## ZAŁĄCZNIK 2

**Systemy nadzoru i kontroli**

Dziedzina: Polityki wewnętrzne (w tym badania)

System: 6 program ramowy (6PR) badań i rozwoju technologicznego oraz Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU)

6PR	Komisja	Szczebel pośredni	Beneficjent	Ocena ogólna
Koncepcja	B	—	B	B
Praktyczna transpozycja na etapach postępowania: — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	B	—	C	B
Faktyczne działania: — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	B	—	n.d.	n.d.
Wyniki: — efekt zaradczy — efekt prewencyjny	n.d.	—	n.d.	n.d.
Ocena ogólna	B	—	B	B

EFU	Komisja	Szczebel pośredni	Beneficjent	Ocena ogólna
Koncepcja	B	B	n.d.	B
Praktyczna transpozycja na etapach postępowania: — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	B	B	B	B
Faktyczne działania: — zgodność z normami — uwzględnianie doświadczenia	C	B	C	C
Wyniki: — efekt zaradczy — efekt prewencyjny	B	B	n.d.	B
Ocena ogólna	B	B	B	B

- A Funkcjonuje prawidłowo, wymagane nieznaczne lub nieliczne poprawki  
 B Funkcjonuje na dostatecznym poziomie, ale zalecane/niezbędne poprawki  
 C Funkcjonuje, ale na niezadowolającym poziomie  
 n.d. Nie dotyczy



## ROZDZIAŁ 7

**Działania zewnętrzne**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	7.1–7.2
Szczegółowa ocena w ramach poświadczenia wiarygodności	7.3–7.53
Zakres i charakter kontroli	7.3–7.6
Systemy nadzoru i kontroli	7.7–7.32
Standardy kontroli wewnętrznej	7.7
Biuro Pomocy Humanitarnej	7.8–7.11
Biuro Współpracy EuropeAid na szczeblu centralnym	7.12–7.25
Systemy nadzoru i kontroli na szczeblu przedstawicielstw	7.26–7.32
Kontrola transakcji	7.33–7.39
Kontrola transakcji realizowanych na szczeblu centralnym	7.33–7.34
Kontrola transakcji realizowanych na szczeblu przedstawicielstw	7.35–7.36
Organizacje wdrażające	7.37–7.39
Analiza rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń intendentów delegowanych	7.40–7.48
Wnioski	7.49–7.51
Zalecenia	7.52–7.53

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

7.1. Niniejszy rozdział dotyczy pomocy zewnętrznej finansowanej z budżetu ogólnego. Główne obszary zainteresowania stanowią: pomoc żywnościowa i bezpieczeństwo żywności, pomoc humanitarna, współfinansowanie NGO oraz współpraca finansowa i techniczna z państwami Azji, Ameryki Łacińskiej, państwami śródziemnomorskimi, państwami Bałkanów Zachodnich, państwami Wspólnoty Niepodległych Państw oraz Mongolią. Dyrekcje Generalne ds. Stosunków Zewnętrznych i Rozwoju odpowiadają za kształtowanie polityk na rzecz rozwoju współpracy, jak również za opracowywanie strategii odnośnie do danych państw lub regionów oraz programowanie wieloletnie, podczas gdy Biuro Współpracy EuropeAid (EuropeAid) odpowiada za realizację współpracy na rzecz rozwoju. Biuro Pomocy Humanitarnej (ECHO) odpowiada w pełni za pomoc humanitarną. Wpisanie do budżetu ogólnego pomocy, która świadczona jest za pośrednictwem Europejskich Funduszy Rozwoju <sup>(1)</sup>, ma wymiar wyłącznie symboliczny, ponieważ jest ona finansowana z odrębnych źródeł. **Wykresy 7.1 i 7.2** pokazują, jak w 2003 r. wydatkowane były fundusze w ramach działu 4 perspektywy finansowej (odnośnie do wniosków na temat zarządzania budżetem — patrz: pkt 2.40–2.41).

7.2. W 2003 r. proces decentralizacji, w którego ramach dokonano przeniesienia funkcji i zadań z centrali Komisji do jej przedstawicielstw, został zakończony w zakresie programów geograficznych <sup>(2)</sup> w przypadku przedstawicielstw mających siedzibę w krajach otrzymujących fundusze z ogólnego budżetu Unii. Także w 2003 r. weszło w życie nowe rozporządzenie finansowe <sup>(3)</sup>. Funkcja kontroli wewnętrznej, wymagana zgodnie z nowym rozporządzeniem finansowym, została ustanowiona już wcześniej, w roku 2002. Ponieważ rozporządzenie Komisji <sup>(4)</sup> ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia finansowego zostało przyjęte pod koniec 2002 r., konieczne zmiany w instrukcjach i wytycznych Biura Współpracy EuropeAid mogły zostać wprowadzone, przetłumaczone i przekazane przedstawicielstwom dopiero w pierwszej połowie 2003 r. Najważniejsze zmiany, jakie powyższe okoliczności spowodowały w dziedzinie systemów nadzoru i kontroli w 2003 r., to likwidacja funkcji centralnego kontrolera finansowego, co pociągnęło za sobą wzmocnienie roli jednostek finansowych, jak również wprowadzenie weryfikacji *ex-ante* i *ex-post*, za które odpowiedzialny jest intendent.

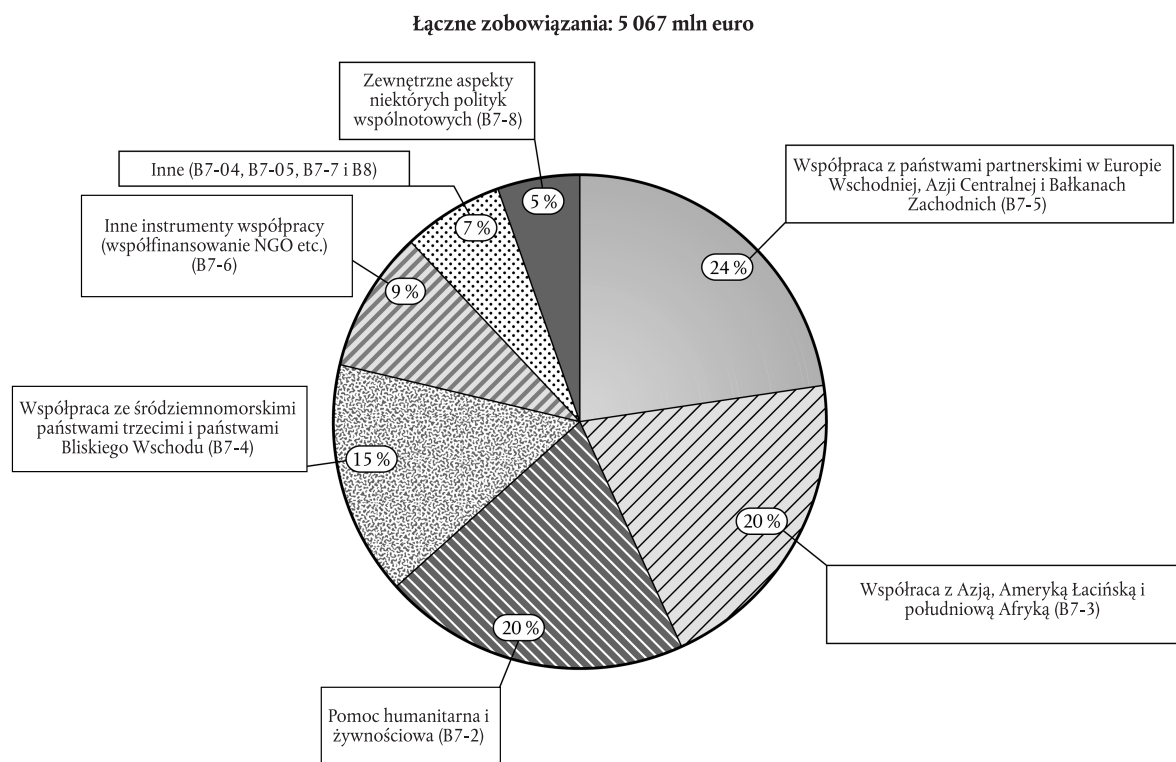
<sup>(1)</sup> Patrz: odrębne sprawozdanie w sprawie Europejskich Funduszy Rozwoju.

<sup>(2)</sup> Programy finansowane z linii budżetowych koncentrujących się na określonych regionach geograficznych (takich jak Azja, Ameryka Łacińska, państwa śródziemnomorskie, Europa Wschodnia i Bałkany), w przeciwieństwie do linii budżetowych, które finansują niektóre rodzaje operacji (np. pomoc żywnościowa, współfinansowanie NGO).

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1).

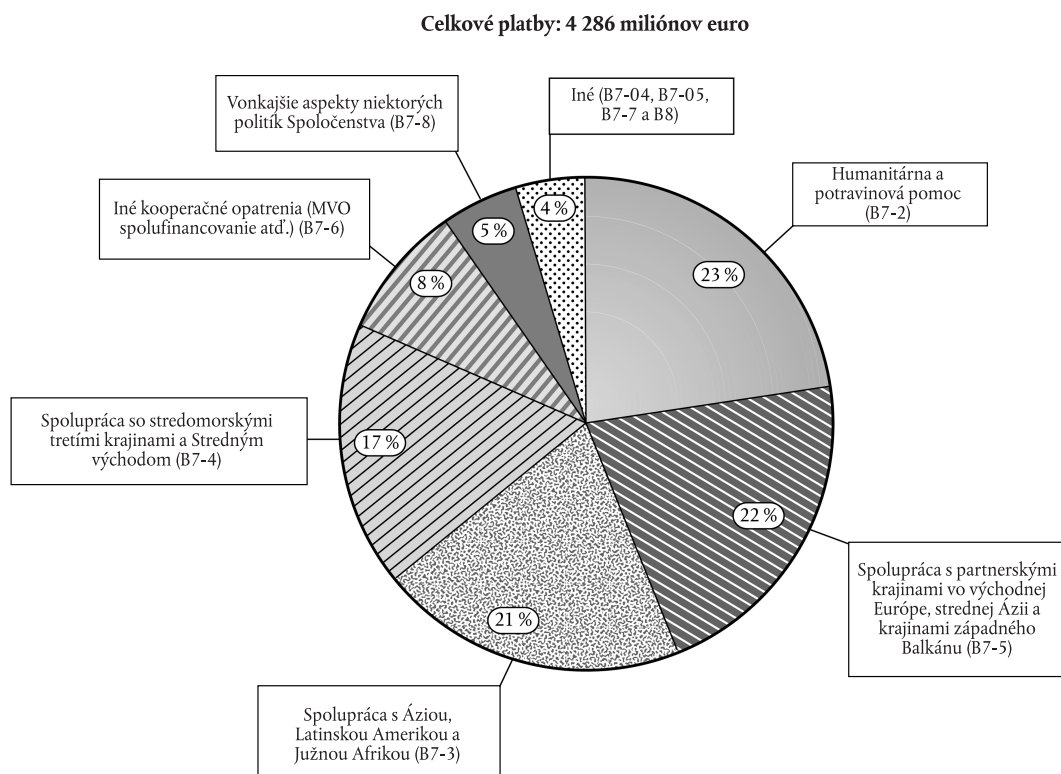
<sup>(4)</sup> Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2342/2002 (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, str. 1).

Wykres 7.1 — Podział zobowiązań wg dziedzin budżetu w 2003 r.



NB: więcej szczegółowych informacji w Wykresie III i IV w Załączniku I.  
 Źródło: Sprawozdania roczne za rok 2003.

Wykres 7.2 — Podział płatności wg dziedzin budżetu w roku 2003.



NB: więcej szczegółowych informacji w Wykresie III i IV w Załączniku I.  
 Źródło: Sprawozdania roczne za rok 2003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓTOWA OCENA W RAMACH POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Zakres i charakter kontroli*

7.3. Ogólnym celem szczegółowej oceny było przedstawienie wniosków odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji w dziedzinie działań zewnętrznych (dział 4 ogólnej budżetowej perspektywy finansowej). Kontrola obejmowała przegląd systemów kontroli i nadzoru, które mają zapewnić legalność i prawidłowość transakcji, podparty badaniem transakcji realizowanych w centrali i przedstawicielstwach Komisji oraz w organizacjach wdrażających, jak również przegląd rocznych sprawozdań z działalności dyrektora generalnego Biura Współpracy EuropeAid oraz dyrektora Biura Pomocy Humanitarnej.

7.4. Powyższa kontrola przeprowadzona została w centrali Komisji, w jej sześciu przedstawicielstwach (w Albanii, Indonezji, Maroku, Peru, Republice Południowej Afryki oraz na Ukrainie) oraz w trzynastu organizacjach wdrażających. Dziedziny wymienione w pkt 7.1 poddane zostały przeglądowi i badaniu. W przypadku Albanii i Ukrainy kontrola Trybunału ograniczyła się do wstępnej oceny systemu, bez przeprowadzenia bezpośrednich badań. Pomoc na odbudowę przeznaczona dla Kosowa i Federalnej Republiki Jugosławii jest przedmiotem odrębnej corocznej kontroli prowadzonej przez Europejską Agencję Odbudowy. Kontrola obejmowała ponadto weryfikację ograniczonej liczby transakcji zrealizowanych w ramach międzynarodowych umów w sprawie rybołówstwa.

7.5. W zakresie systemów kontroli i nadzoru czynności Trybunału skoncentrowały się na przeglądzie standardów kontroli wewnętrznej dotyczących analiz ryzyka prowadzonych przez właściwe służby, struktur informacyjnych i sprawozdawczości w kontekście monitoringu i kontroli finansowej oraz kontroli wewnętrznej w Biurze Współpracy EuropeAid i w Biurze Pomocy Humanitarnej.

7.6. Trybunał napotkał na trudności w realizacji przewidzianych zadań, ponieważ jeszcze w momencie sporządzania swojego sprawozdania nie otrzymał pełnych informacji z centrali Biura Współpracy EuropeAid odnośnie do złożonych tam przez przedstawicielstwa sprawozdań, które uwzględniane są przy przygotowywaniu rocznego sprawozdania z działalności Biura Współpracy EuropeAid oraz oświadczenia Dyrektora Generalnego.

7.6. *The Commission will endeavour to ensure that this procedure operates smoothly in the future.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Systemy nadzoru i kontroli***Standardy kontroli wewnętrznej**

7.7. W 2002 r. zarówno Biuro Współpracy EuropeAid, jak i Biuro Pomocy Humanitarnej zakończyły proces tworzenia ram dla wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej określonych przez Komisję dnia 13 grudnia 2000 r. (5). Wprowadzenie standardów zostało uzupełnione wydaniem lub aktualizacją instrukcji i wytycznych oraz rozbudowanymi programami szkoleniowymi, dotyczącymi w szczególności procedur administracyjnych i finansowych. W 2003 r. te ostatnie zostały w szerokim zakresie zaktualizowane i poprawione w wyniku wprowadzenia nowego rozporządzenia finansowego.

**Biuro Pomocy Humanitarnej***Ocena ryzyka*

7.8. Biuro Pomocy Humanitarnej przeprowadziło należytą samoocenę ryzyka, która doprowadziła do konkluzji, że wiele rodzajów ryzyka w dziedzinie pomocy humanitarnej pozostaje poza kontrolą Biura, co nie dotyczy doboru właściwych partnerów wdrażających. Podobnie jak w poprzednich latach, wysiłki na rzecz obniżenia ryzyka koncentrowały się na systemie doboru partnerów wdrażających w połączeniu z systemem ścisłej kontroli tych, którzy zostali wybrani.

*Kontrola partnerów wdrażających*

7.9. W 2002 r. Biuro Pomocy Humanitarnej zaczęło wprowadzać kompleksowy system kontroli partnerów wdrażających. Zaczął on w pełni funkcjonować w roku 2003. W ramach kontroli oceniano takie kwestie, jak: organizacja, procedury i kontrole wewnętrzne wykorzystywane przez partnerów wdrażających, jak również systemy księgowo i finansowe, kultura zarządzania oraz systemy rekrutacji personelu. Szczegółowo zbadano wydatki zrealizowane w ramach programów wdrażanych przez partnerów. Odnotowano jednakże, że w 2003 r., z wyjątkiem wizytacji przeprowadzonej w miejscu realizacji projektu UNHCR w Sierra Leone, powyższemu badaniu nie poddano żadnej międzynarodowej organizacji (w szczególności – żadnego z organów ONZ).

7.8. *The risk was reduced by several other measures which include: monitoring by the technical assistants (ECHO experts), the use of a specific monitoring tool, the progressively increased use of specific indicators to measure the achievement of the objectives of the project.*

7.9. *The Commission (ECHO) did not carry out audits at the headquarters of international organisations in 2003 as the new Framework Partnership Agreement (FPA) was being established. At this time negotiations with the UN organisations leading to the Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA) were being finalised (completed on 29 April 2003). The FAFA in turn resulted in the revision of the FPA for international organisations.*

*Further to the above the Commission services (EuropeAid and ECHO) started to review the UN's control systems used in the management of EU funded projects. The on the spot verifications of these systems and expenditure records, at the UN headquarters, started in 2004. The International Red Cross family was audited in the first half of 2004.*

(5) SEC(2000) 2203.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.10. W 2003 r. ukończono kontrole 136 partnerów wdrażających, odpowiedzialnych za 535 projektów. Trybunał dokonał przeglądu szesnastu kontroli i stwierdził, że zostały przeprowadzone należycie. Najistotniejsze problemy ujawnione przez powyższe kontrole to: nieodpowiednie procedury przetargowe (w 7 przypadkach z 16), niedociągnięcia w systemach księgowych, problemy z uzgadnianiem rachunków, sprawozdawczością finansową (7 z 16) oraz nieodpowiednia kontrola zasobów (3 z 16). Najczęstszą przyczyną braku uznania wydatków były: brak uzasadnienia wydatków w postaci dołączonych dokumentów oraz niekwalifikowanie się wydatków. Ujawniono tylko jeden przypadek naruszenia zasad organizacji przetargów, ponieważ w ramach większości kontroli nie zbadano procedur przetargowych. Charakter uwag zawartych w sprawozdaniach z kontroli i ujawnione błędy w wydatkowaniu odpowiadają w dużej mierze ustaleniom kontrolnym Trybunału odnośnie do organizacji wdrażających (patrz: pkt 7.38 i 7.39).

7.11. Partnerzy wdrażający zobowiązali się do realizacji zaleceń odnośnie do poprawy ich systemów. Kwoty, których nie uznano, zostaną potrącone z płatności w ramach aktualnie realizowanych lub nowych projektów. Powyższe wyniki wskazują, że kontrole organizacji wdrażających stanowią efektywny instrument nadzoru i kontroli.

**Biuro Współpracy EuropeAid na szczeblu centralnym**

*Działania podjęte w zakresie uwag przedstawionych w 2002 r.*

7.12. W sprawozdaniu rocznym za rok 2002 (pkt 7.6 i 7.37) Trybunał stwierdził, że: konieczne jest jeszcze przeprowadzenie ogólnej oceny ryzyka, kwestionariusze dotyczące przetwarzania zobowiązań i płatności nie były wykorzystywane w sposób systematyczny oraz że brakowało systemu sprawozdawczości odnośnie do poleceń windykacji i niedociągnięć w kontroli wewnętrznej. W 2003 r. sytuacja uległa poprawie o tyle, że Biuro Współpracy EuropeAid ukończyło w październiku 2003 r. ocenę ryzyka, a we wszystkich przedstawicielstwach wizytowanych przez Trybunał stwierdzono fakt systematycznego korzystania z kwestionariusza. Jednakże, poza wnikliwym przeglądem wiarygodności przeprowadzonym przez sekcję „Analiza zarządzania i kontroli finansowej” (FMC), nie wdrożono należytego systemu monitoringu i sprawozdawczości w zakresie wiarygodności we wszystkich dyrekcjach przez jednostki „Finanse, kontraktowanie i kontrola” (patrz: pkt 7.23). Podobnie brak dowodów na to, że system mający zapewnić zgłaszanie przez personel dostrzeżonych niedociągnięć w systemie kontroli wewnętrznej funkcjonował prawidłowo.

7.12. *The Commission takes note of the Court's observations concerning progress made by the EuropeAid Cooperation Office in 2003 in comparison to 2002, regarding Risk Assessment and the systematic use of checklists.*

*Regarding recovery, the efforts made during the most recent exercise have resulted in a fall in the amount to be recovered that had accumulated at the end of 2002 by almost 100 claims, representing nearly EUR 10 million. These results are partially obscured by the sudden appearance of a new RAR during 2003 (an increase of 50 claims worth EUR 2 million). At the beginning of the 2003 exercise, the number of claims not resolved by their due date stood at 614 (for a total of EUR 64 038 938,27), while by the end of the exercise it had fallen to 567 (for a total of EUR 56 542 997,78) The number of outstanding claims therefore fell by 7,65 %, and their total dipped by 11,7 %.*

*Regarding the reporting of internal control weaknesses by staff, the Commission will study ways of improving its functioning.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Ocena ryzyka*

7.13. Ocena ryzyka, ukończona w październiku 2003 r., daje pogląd na ryzyka dotyczące darczyńców pomocy zewnętrznej. Ocena skoncentrowała się na ryzykach dotyczących krajów partnerskich, organizacji działających na rzecz rozwoju oraz ryzykach związanych ze wsparciem budżetowym. Ocena wskazała rodzaje działań, jakie podejmowane są w celu zapobieżenia ryzyku, które polegają przeważnie na przyjęciu lepszego podejścia i procedur w zakresie wspierania rozwoju oraz na wzmocnionym dialogu z partnerami na rzecz rozwoju. Działania podejmowane w sprawie ryzyk finansowych, opisane w ocenie ryzyka, koncentrują się na wewnętrznej jednostce kontrolnej oraz na ogólnym wzmożeniu kontroli zewnętrznych organizacji wdrażających w skali globalnej. W rocznym planie zarządzania na rok 2004 Biuro Współpracy EuropeAid przewidziało szereg konkretnych działań w tym kierunku, które powinny doprowadzić do powstania skoordynowanego i kompleksowego systemu nadzoru i kontroli.

*Informacja i sprawozdawczość*

7.14. W sytuacjach, w których zarządzanie i wdrażanie działań na rzecz rozwoju zostało w dużej mierze powierzone przedstawicielstwom, niezbędne jest prowadzenie przez centralę w Brukseli monitoringu na podstawie odpowiedniego systemu informacji i sprawozdawczości. Powyższa zasada, którą sformułowano w ocenie ryzyka zrealizowanej przez Biuro Współpracy EuropeAid w grudniu 2002 r., została potwierdzona przez samoocenę ryzyka ukończoną w październiku 2003 r.

7.15. Większość danych finansowych wykorzystywanych w celach monitoringu pochodzi ze wspólnego systemu informatycznego Relex (CRIS) Biura Współpracy EuropeAid. W 2003 r. poprawiła się jakość informacji dostępnych w ramach CRIS, zwłaszcza odnośnie do monitoringu postępów w zakresie wdrażania projektu. Informacje finansowe dotyczą głównie decyzji, kontraktowania, zobowiązań i płatności. System nie udostępnia informacji na temat kontroli przeprowadzonych odnośnie do konkretnych projektów, ich rezultatów oraz działań podjętych w ich następstwie.

7.15. *The introduction of new tools (such as CRIS Audit) will contribute to further improving the flow of information on audit results at central level. Data in relation to audits launched by Headquarters and Delegations are registered in CRIS Audit.*

*Information relating to audits to be provided by beneficiaries before introducing requests for payments (certification audits) will be encoded at two stages, once when the contract is concluded and second, when the certificate or the audit report is presented. The procedural steps, as well as the appropriate fields in CRIS, are envisaged but still need to be developed. It is not intended, however, to register information on certification audits to the same extent as data relating to external audits launched by headquarters or delegations.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Monitoring finansowy*

7.16. Obecnie monitoring finansowy w centrali prowadzony jest przede wszystkim przez jednostki „Finanse, kontraktowanie i kontrola”. Wymienione jednostki dysponują w tym celu między innymi następującymi instrumentami:

- informacje finansowe dostarczane przez system CRIS oraz dodatkowe informacje uzyskiwane z przedstawicielstw,
- kontrole przedstawicielstw,
- kontrole organizacji wdrażających inicjowane przez służby Komisji lub zapewniane przez organizacje wdrażające.

Ponadto przeprowadzono jeszcze fakultatywne kontrole *ex-ante* (patrz: pkt 7.20).

7.17. Wszystkie jednostki finansowe przeprowadzają analizę wielu wskaźników finansowych, takich jak kwoty zobowiązań i płatności oraz pozostałe kwoty do wydania na projekty. Każda z jednostek finansowych poszczególnych dyrekcji ma swobodę wyboru elementów, które obejmie monitoringiem. Wspólna analiza zapotrzebowania na informację oraz wspólna metodologia ogólna mogłyby znacząco wzmocnić monitoring finansowy.

7.18. Jednostki finansowe dwóch z pięciu dyrekcji zarządzających działaniami zdecentralizowanymi przeprowadziło kontrole ich przedstawicielstw w formie przeglądu funkcjonujących w przedstawicielstwach systemów finansowych w zakresie przeprowadzania operacji, a także systemu kontraktowania oraz systemu nadzoru i kontroli, uzupełnionego o kontrolę transakcji przetwarzanych przez przedstawicielstwa. Kontrola wykazała, że systemy finansowe na tym szczeblu funkcjonują prawidłowo. Ten istotny instrument kontroli przedstawicielstw powinny wykorzystywać wszystkie dyrekcje.

7.17. *The Commission recognises that a common overall methodology on the use of management information could strengthen the monitoring of the implementation and the performance against pre-defined targets and objectives.*

7.18. *The devolution of the management of external aid has involved a considerable transferral of tasks and responsibilities to delegations, and hence major changes in the quantity, nature and organisation of work done in the delegations. Given the scale of the expected changes, a verification exercise was systematically carried out before devolution was held to be operational in a Delegation, in order to:*

- *confirm with the head of delegation that the conditions necessary to begin devolved operations are in place,*
- *supply the subdelegated authorising officer in question (the Director at headquarters) with sufficient information to form an opinion about each delegation's capacity to perform in a devolved manner within acceptable levels of efficiency and risk, with particular regard to training and levels of staff expertise,*
- *provide the head of delegation and the director in question with an opinion on the conformity of the systems that have been created, and on the extent to which transactions conform to the rules in force.*

*Some directorates have made additional assessments primarily in cases where devolution took place in the first wave (2001).*

*Directorates where devolution took place later will consider when to carry out such assessments.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Kontrola organizacji wdrażających*

7.19. W 2003 r. różne dyrekcje Biura Współpracy EuropeAid wszczęły kontrole około stu organizacji wdrażających w ramach programu kontroli na rok 2003. Na początku 2004 r. większość kontroli była wciąż realizowana. Zostały one wszczęte obok 350 kontroli przeprowadzonych w imieniu przedstawicielstw oraz nieznaney liczby kontroli zamówionych bezpośrednio przez organizacje wdrażające na potrzeby wewnętrzne własnej sprawozdawczości i procedury absolutorium. W 2003 r. odnotowano znaczny postęp w zakresie liczby kontroli w porównaniu z rokiem poprzednim (w 2002 r. przeprowadzono ich łącznie 250). W zakresie planowania i koordynacji kontroli — ustanowiono wprawdzie plan kontroli na rok 2003, ale objął on tylko sto kontroli wszczętych przez centralę. W większości przypadków służby centrali nie otrzymywały regularnych informacji o kontrolach wszczynanych przez przedstawicielstwa. Kompleksowa informacja o kontrolach nie została jeszcze włączona do systemu informatycznego CRIS Biura Współpracy EuropeAid. Podjęto jednak pierwsze kroki na rzecz stworzenia modułu kontrolnego.

7.19. The Commission shares the Court's views on progress made in 2003. As regards information on audits launched by delegations, since the inclusion of reporting tables in the EAMR (external assistance management reports), such information has become more regularly available.

Moreover, CRIS AUDIT (a module of CRIS) has been made available for encoding audits both in headquarters and delegations. The use of this module requires appropriate training. This training started in May 2004.

*Sekcje kontroli ex-ante*

7.20. W każdej dyrekcji utworzono sekcję odpowiedzialną za prowadzenie fakultatywnych (zob. pkt 7.16) kontroli *ex-ante* obok normalnych weryfikacji *ex-ante* przewidzianych w art. 60 rozporządzenia finansowego. Było to rozwiązanie tymczasowe, przyjęte ze względu na likwidację stanowiska kontrolera finansowego. Trybunał otrzymał informacje o przeprowadzonych kontrolach *ex-ante* od połowy dyrekcji. Ze względu na problemy kadrowe przez dużą część roku kontrole *ex-ante* nie prowadzono. W jednej z dyrekcji zbadano wszystkie transakcje, w dwóch innych zbadano około 310 z ogólnej liczby 3 500 transakcji. Kontrole te obejmowały także zatwierdzone przez centralę lub przedstawicielstwa płatności na rzecz organizacji wdrażających, zrealizowane na podstawie złożonych przez te organizacje wniosków o wypłatę, do których dołączono analizy finansowe poniesionych wydatków. Na tym etapie dokumenty dołączone na potwierdzenie transakcji, takie jak faktury, nie są badane. Jedna z trzech powyższych dyrekcji przedstawiła sprawozdanie zawierające analizę wyników kontroli *ex-ante*. Dwie inne dyrekcje złożyły ustne wyjaśnienia. Wykazały one, że kontrole *ex-ante* doprowadziły do ujawnienia wyłącznie nieprawidłowości o charakterze formalnym, co odpowiada rezultatom przeprowadzonej przez sam Trybunał kontroli transakcji na poziomie centrali i przedstawicielstw Komisji.

7.20. CRIS AUDIT is a second level *ex ante* optional control function, implemented on an interim basis as a measure to accompany the changes ensuing from the entry into force of the new financial Regulation, in the expectation of the creation of a centralised *ex post* verification system at EuropeAid level.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Służby kontroli wewnętrznej

7.21. Jednostka kontroli wewnętrznej ukończyła w 2003 r. ocenę standardów kontroli wewnętrznej oraz przeprowadziła przeglądy systemów kontroli w trzech szczególnych dziedzinach. Jednostka ta dokonała także w marcu 2004 r. aktualizacji swoich przeglądów standardów kontroli wewnętrznej, wydając bardzo trafne zalecenia odnośnie do realizowania bardziej szczegółowych ocen ryzyka oraz poprawy systemów kontroli i nadzoru. Poza powyższymi działaniami kontrolnymi jednostka przeprowadziła także ocenę stopnia obciążenia zadaniami, zarówno na szczeblu centrali, jak i przedstawicielstw. Jakkolwiek ocena stopnia obciążenia zadaniami przyniosła interesujące rezultaty jako pierwszy etap oceny potrzeb kadrowych, jest kwestią dyskusyjną, czy podobne zadania powinna realizować jednostka kontroli wewnętrznej, zwłaszcza jeżeli dysponuje ona bardzo ograniczonymi zasobami ludzkimi. Priorytetowym zadaniem jednostki kontroli wewnętrznej powinna być ocena systemów, które służą zapewnieniu legalności i prawidłowości transakcji oraz wspieranie dyrektora generalnego przy sporządzaniu należycie uzasadnionego oświadczenia rocznego, szczególnie w części poświęconej procedurom kontrolnym.

## Weryfikacje ex-post

7.22. Sekcja „Analiza zarządzania i kontroli finansowej”, odpowiedzialna za weryfikacje ex-post, przeprowadziła na podstawie dużej próby kontrolnej transakcji przeglądy mające przede wszystkim umożliwić kompleksowy przegląd sytuacji w zakresie wierzytelności i nierozliczonych zaliczek. Ze względu na to, że czynności realizowane przez wymienioną sekcję są zbliżone do monitoringu prowadzonego przez jednostki finansowe dyrekcji, w zakresie zadań sekcji przewidziano, że ma ona przyczynić się do przyjęcia bardziej jednolitej metodologii w obrębie systemu weryfikacji ex-post prowadzonej przez jednostki finansowe. Jak dotąd jednostki finansowe w dyrekcjach nie traktowały skoordynowanego podejścia jako priorytetu. W dodatku, pomimo że czynności realizowane przez sekcję „Analiza zarządzania i kontroli finansowej” oraz jednostkę kontroli wewnętrznej mogłyby się potencjalnie uzupełniać, nie stwierdzono, by obie jednostki prowadziły współpracę lub wymieniały się informacjami.

7.21. The Communication which set up Internal Audit Capabilities identified for them three objectives: two relate to the control of risk and internal control system, the third with making recommendations to improve efficiency and effectiveness of operation and ensure economy in the use of resources. The workload assessments carried out both in EuropeAid and ECHO respond to this third objective. Human resource management had been identified as a risk by EuropeAid in their risk self-assessment and the Communication on devolution of January 2004 required Relex IACs to jointly audit workload assessment in devolved Delegation to ensure the number of staff can carry the new increased workload. ECHO too considered it necessary to assess the comparative workload carried out by its units on the basis of work flows. In all cases adequate and relevant methodologies were developed, which can now be utilised by management. Workload assessments are considered by management at EuropeAid and ECHO as part of an IAC's role in providing a helping hand on matters related to the economy, efficiency and effectiveness of the performance of the DG (see Paragraph 1.3 of Communication for the provision of IAC in each Commission Service).

7.22. With the setting up on 1 February 2004 of a new unit in charge of both monitoring the implementation of the internal control framework and transaction control, EuropeAid believes that it has created conditions that will ensure better coordination and complementarity between the different actors in internal control.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Ogólne funkcje nadzoru i kontroli*

7.23. Jak wynika z punktów poprzedzających, funkcje nadzorcze i kontrolne realizuje szereg służb na szczeblu centrali, niezależnie od tych realizowanych przez przedstawicielstwa. Ich przegląd przedstawia **Tabela 7.1**. Obecnie, kiedy proces decentralizacji na szczeblu przedstawicielstw został praktycznie ukończony, zachodzi potrzeba kompleksowego przeglądu tych czynności. Poprzez wyraźniejsze określenie ogólnej strategii w dziedzinie nadzoru i kontroli Komisja zyskałaby możliwość wyjaśnienia:

- a) jak należałoby połączyć funkcje kontrolne sprawowane przez różne służby i zapewnić wymagany poziom pewności;
- b) jakie powinny być szczegółowe cele kontroli; oraz
- c) jaki rodzaj i zakres konkretnych czynności musi zostać zrealizowany przez te służby, przy uwzględnieniu kontroli prowadzonych przez inne służby lub zapewnianych przez same organizacje wdrażające. Przykładem sytuacji, która wymaga takich wyjaśnień, są trzy różne rodzaje weryfikacji *ex-post* prowadzone odpowiednio przez jednostki finansowe, przedstawicielstwa oraz sekcje „Analiza zarządzania i kontroli finansowej”. W podobnych przypadkach to jednostki finansowe powinny dokonywać systematycznego przeglądu zwrotów i nierozliczonych zaliczek, a nie sekcja „Analiza zarządzania i kontroli finansowej”, realizująca przeglądy *ad hoc*, jak to miało miejsce w przypadku roku 2003 (patrz: pkt 7.12). Administracja w centrali i przedstawicielstwach powinna systematycznie otrzymywać informacje na temat wiarygodności i nierozliczonych zaliczek oraz poddawać je monitoringowi.

7.24. Większość badań i kontroli przedstawionych w tabeli dotyczy transakcji przeprowadzanych przez centralę i przedstawicielstwa Biura Współpracy EuropeAid. W przypadku wniosków o wypłatę, do których dołączono sprawozdanie kontrolera zewnętrznego uznającego przedmiotowe wydatki, albo wniosków, które były kontrolowane na miejscu przez personel Komisji, możliwa jest ocena, czy transakcje leżące u podstaw rozliczeń zrealizowane przez inne organizacje wdrażające były w istocie legalne i prawidłowe. W innych przypadkach, kiedy Komisja polega na dokumentach dostarczonych przez organizacje wdrażające, jej kontrola musi ograniczyć się do sprawdzenia wiarygodności wniosku o wypłatę w świetle postanowień umowy, umowy o finansowaniu oraz przewidzianego budżetu. Powyższe weryfikacje wykazały, że błędy nie występują tutaj często, co potwierdziła kontrola Trybunału (patrz także: pkt 7.34 i 7.36).

7.23. An overview of controls was produced in 2004 in the framework of the follow-up of the 2002 discharge procedure which explains the functions of the various controls. The Commission will examine how the implementation of its overall strategy can be improved.

Tablica 7.1 — Przegląd nadzoru i kontroli w zakresie płatności z EuropeAid

	Przygotowanie płatności		Monitoring finansowy/weryfikacja wydatków poniesionych przez organizację wdrażającą		Nadzór ze strony centrali Komisji				Jednostka kontroli wewnętrznej (IAC)
	Intendent (w centrali lub przedstawicielstwie)	Fakultatywne kontrole ex-ante (realizowane w centrali)	Monitoring finansowy/dalsze śledzenie/umowy	Kontrola wszczytane przez przedstawicielstwo lub zapewniane przez organizację wdrażającą	Finanse, kontraktowanie i jednostki kontrolne	Zarządzanie finansowe przedstawicielstw	Kontrola organizacji wdrażających	Analiza zarządzania i kontroli finansowej (FMC)	
Działania	Badanie przed odblokowaniem płatności (1)		Monitoring finansowy/dalsze śledzenie/umowy	Kontrola wszczytane przez przedstawicielstwo lub zapewniane przez organizację wdrażającą	Monitoring finansowy/ sprawozdawczość/ dalsze śledzenie	Zarządzanie finansowe przedstawicielstw	Kontrola organizacji wdrażających	Kontrola ex-post (1)	Kontrola i przeglądy
Cel	Legalność/prawidłowość płatności	Legalność operacji przed płatnością	Przegląd sytuacji finansowej/sygnatów o nadzwyczajnych okolicznościach	Legalność wydatków poniesionych przez organizację wdrażającą	Przegląd sytuacji finansowej/sygnatów o nadzwyczajnych sytuacjach	Przegląd poziomu kontroli wewnętrznej	Legalność wydatków poniesionych przez organizację wdrażającą	Legalność płatności Komisja/przegląd systemów finansowych	Przegląd kontroli wewnętrznej
Obowiązki/ podstawa	Rozporządzenie finansowe/Przepisy EuropeAid	Rozporządzenie finansowe/Przepisy wewnętrzne EuropeAid	Rozporządzenie finansowe	Plany kontroli przedstawicielstw/ porozumienia finansowe/umowy	Przepisy wewnętrzne EuropeAid/ Dyrekcja	Przepisy Dyrekcji/standardy kontroli wewnętrznej	Plan kontroli EuropeAid	Rozporządzenie finansowe/Przepisy wewnętrzne EuropeAid	Rozporządzenie finansowe/Plan działania IAC
Wszczytane przez:	Po złożeniu wniosku o płatność przez stronę trzecią	Dyrekcję	Przedstawicielstwo	Przedstawicielstwo wdrażające	Jednostka finansowa	Jednostka finansowa	Jednostka finansowa	FMC	IAC
Zakres zadań zaakceptowany przez Komisję/przedstawicielstwo	n.d.	n.d.	n.d.	tak	n.d.	n.d.	tak lub n.d.	n.d.	n.d.
Prowadzone przez:	Jednostki techniczne i finansowe	Jednostkę finansową	Przedstawicielstwo	Kontrolerów zewnętrznych	Jednostkę finansową	Jednostkę finansową	Jednostkę finansową/ Kontrolerów zewnętrznych	FMC	IAC
Wyniki przekazywane są:	Wyniki odnotowywane w systemie rachunkowym	Dyrektorowi	Sekcji finansowej przedstawicielstwa	Sekcji finansowej przedstawicielstwa	Kierownikowi jednostki/ Dyrektorowi	Kierownikowi jednostki/ Dyrektorowi	Kierownikowi jednostki/ Dyrektorowi	Dyrektorowi Generalnemu/ Dyrektorowi	Dyrektorowi Generalnemu
Dalsze działania podejmujące:	n.d.	Intendent	Sekcja finansowa przedstawicielstwa	Sekcja finansowa wdrażające	Kierownik jednostki	Przedstawicielstwo/ Kierownik jednostki/Dyrektor	Przedstawicielstwo	Intendent	Dyrektor(-zy)/ Przedstawicielstwa

(1) Znaczący udział płatności ma formę zaliczek wypłacanych organizacjom wdrażającym, które następnie muszą wykonać poniesione wydatki.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Wewnętrzna służba kontrolna*

7.25. Wewnętrzna służba kontrolna Komisji przeprowadziła w 2003 r. wnikliwą kontrolę systemu kontroli wewnętrznej Biura Współpracy EuropeAid. Kontrola ustaliła, że systemy kontroli wewnętrznej na poziomie centrali i przedstawicielstw Komisji zostały znacznie wzmocnione i można je ogólnie uznać za odpowiednie. Równocześnie służby krytycznie oceniły brak spójności pomiędzy wieloma obowiązującymi systemami kontroli, jak również niedostateczne rozbudowanie komórek kontrolnych w jednostkach finansowych dyrekcji. Służby zaleciły także wprowadzenie istotnych udoskonaleń w systemie informacji finansowej CRIS oraz w systemie sprawozdawczości administracyjnej przedstawicielstw. Powyższe uwagi są ogólnie zgodne z ustaleniami Trybunału (patrz: pkt 7.15–7.20, 7.22–7.24 i 7.48). Należy zaznaczyć, że czynności przeprowadzone przez służby kontroli wewnętrznej nie obejmowały kontroli organizacji wdrażających.

7.25. *The IAS in-depth audit on EuropeAid provided a reasonable assurance that its internal control system is generally adequate.*

*Where appropriate, the in-depth audit made recommendations to further improve the internal control system of EuropeAid.*

**Systemy nadzoru i kontroli na szczeblu przedstawicielstw**

7.26. Trybunał przeprowadził wizytację sześciu przedstawicielstw (w Albanii, Indonezji, Maroku, Peru, Republice Południowej Afryki i na Ukrainie) w celu oceny systemów kontroli i nadzoru oraz podania kontroli szeregu transakcji, w których przypadku Biuro Współpracy EuropeAid pełniło funkcję intendenta.

*Państwa Wspólnoty Niepodległych Państw i Bałkanów Zachodnich*

7.27. Zarządzanie udzielaniem pomocy wewnętrznej zostało w 2003 r. powierzone przedstawicielstwu na Ukrainie, gdzie w trakcie tego roku wdrożono ustanowione systemy nadzoru i kontroli. Wstępna ocena systemów nadzoru i kontroli funkcjonujących w przedstawicielstwie wskazuje na to, że realizowane procedury były na ogół wystarczające.

7.28. Zarządzanie udzielaniem pomocy zewnętrznej zostało powierzone przedstawicielstwu w Albanii na początku 2003 r. Jednakże, wskutek nadzwyczajnych okoliczności, proces decentralizacji znajduje się tam jeszcze na bardzo wczesnym etapie, dlatego Trybunał mógł dokonać jedynie ograniczonego przeglądu. Nie doprowadził do wykrycia żadnych poważnych niedociągnięć w realizowanych procedurach.

*Państwa Azji, Ameryki Łacińskiej, państwa śródziemnomorskie (MEDA) i Republika Południowej Afryki.*

7.29. Zarządzanie udzielaniem pomocy wewnętrznej zostało w 2003 r. w pełni przekazane wszystkim czterem z kontrolowanych przedstawicielstw (w Indonezji, Maroku, Peru i Republice Południowej Afryki), gdzie w trakcie tego roku wdrożono ustanowione systemy nadzoru i kontroli. Przegląd systemów nadzoru i kontroli funkcjonujących w przedstawicielstwach wykazał, że realizowane procedury wystarczały na ogół, by zapewnić, że transakcje przeprowadzane przez Komisję były legalne i prawidłowe.

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.30. W państwach wizytowanych przez Trybunał dokonano przeglądu 12 zewnętrznych kontroli organizacji wdrażających. Przegląd ten, łącznie z wynikami badań dotyczących niektórych projektów będących przedmiotem tych zewnętrznych kontroli, wykazał, że sprawozdania z zewnętrznych kontroli miały odpowiednią jakość w stosunku do zakresu kontroli. Część kontroli została przeprowadzona w oparciu o zakres, który nie został ani zdefiniowany, ani zaaprobowany przez Komisję i nie przewidywał wyraźnie kontroli odnośnie do zgodności z warunkami finansowania przez UE, w szczególności dotyczącymi procedur przetargowych. Z czterech przypadków, gdzie kontrola objęła także sprawdzenie zgodności z warunkami finansowania przez UE, w trzech ujawniono nieprawidłowe wydatki.

7.31. Dwa z wizytowanych przedstawicielstw (w Republice Południowej Afryki i Maroku) przyjęły specjalne podejście w zakresie działań podejmowanych w następstwie zewnętrznej kontroli.

7.32. Ustalenia dotyczące wykorzystywania i procedur wyznaczania zewnętrznych kontrolerów przewidują na ogół umowy dotyczące finansowania projektu. Postanowienia te są często sformułowane niejasno. Fakt, że Komisja do maja 2003 r. nie przedstawiła jasnych wytycznych odnośnie do kontroli zewnętrznych, takich jak standardowe zakresy kontroli, sprawił, że organizacje wdrażające miały szeroki margines swobody i mogły przyjmować różnorodne stanowiska odnośnie do wyboru i źródła wynagradzania zewnętrznych kontrolerów oraz wyznaczania im zadań.

Kontrola transakcji

**Kontrola transakcji realizowanych na szczeblu centralnym**

7.33. Na cele kontroli wybrano próbę złożoną z 22 płatności zrealizowanych na rzecz wielkich kontrahentów i dwóch płatności zrealizowanych w ramach projektów, które nie zostały delegowane, wizytowanych na miejscu. Wielcy kontrahenci to organizacje, które w trakcie roku otrzymały łącznie najwięcej funduszy.

7.34. W 10 z 24 przypadków (głównie organizacje międzynarodowe) Komisja dokonała płatności na podstawie dokumentów przedstawionych przez organizacje wdrażające. W pozostałych 14 przypadkach badania płatności obejmowały także szczegółowe weryfikacje, dotyczące między innymi stopnia realizacji projektu, przez personel Komisji lub kontrolerów zewnętrznych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.30. *The conditions for audits required by financial agreement and/or contracts as well as their scope and objectives are established by those legal documents. EuropeAid is continuously improving those documents. For example the use of professional auditors for certain contract types has become mandatory as from 2003. However, the variety of types of operations and their legal frameworks requires targeted improvements usually undertaken on the occasion of a revision of those texts. It is certainly a priority for EuropeAid to improve reliance on audits provided by implementing organisations, being an important element within the wider control framework of external aid.*

7.31. *The follow-up of audit results is part of the line-management functions in delegations and headquarters. Each audit report should be given appropriate attention and follow-up. Certain information will be provided, however, by CRIS Audit, in particular on audits undertaken within the framework of the annual audit plans and other audits launched by headquarters and delegations.*

7.32. *The Court refers here to 'certification audits', these are audits required by financial agreement and/or contracts. Improvements have been made in this respect by introducing specific requirements as to the guidelines and the terms of references and the professional quality of auditors and/or by establishing the need for approval of the auditor by the delegation.*

7.34. *All the payments audited by the Court have been made in full compliance with the relevant contractual provisions and were legal and regular.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Kontrola transakcji realizowanych na szczeblu przedstawicielstw**

7.35. W przypadku każdego przedstawicielstwa dokonano kontroli próby transakcji na tym szczeblu. Próba obejmowała łącznie 41 płatności i sześć przetargów.

7.36. Czynności kontrolne przeprowadzone przez Trybunał podczas kontroli w państwach beneficjentach odnośnie do płatności w ramach projektów, za które odpowiadały przedstawicielstwa, doprowadziły do ujawnienia tylko niskiego poziomu nieprawidłowości. Wynika to po części z tych samych przyczyn, które zostały szczegółowo opisane w pkt 7.24.

**Organizacje wdrażające**

7.37. Trybunał przeprowadził na miejscu kontrole trzynastu projektów na poziomie organizacji wdrażających, podczas których zbadano próbę obejmującą łącznie 215 transakcji, aby potwierdzić funkcjonowanie systemów kontroli wewnętrznej w tych organizacjach.

7.38. Kontrole projektów przeprowadzone przez Trybunał ujawniły, że w sześciu z trzynastu wizytowanych organizacji wdrażających występują niedociągnięcia w systemach kontroli wewnętrznej, mających zapewnić zgodność z warunkami umownymi. W większości przypadków oznaczało to brak stosowania się do ustanowionych przez Komisję procedur kontraktowych oraz prowadzenia właściwej dokumentacji potwierdzającej.

*7.38. The Commission's monitoring and control systems aim at ensuring the compliance of contract partners (NGOs, public 'project management units', etc.) with the contractual requirements. Checks and audits of the contract partners' internal control systems are carried out on the basis of risk assessments since in many cases a detailed examination of their overall internal control systems would be disproportionate on top of normal checks concerning legality and regularity of payments.*

*The Commission agrees with the Court that the observance of tender and procurement procedures by project management units and NGOs remain an area of concern. With the devolution of projects stricter controls can be applied on the spot by the respective delegations. Moreover, since June 2003, in line with the revised grant contract provisions, the project accounts are subject to an audit before the final payment is made.*

7.39. Znaczną liczbę nieprawidłowości ujawniono w przypadku transakcji badanych na poziomie projektów. Do najczęstszych należały nieprawidłowe procedury kontraktowania (w pięciu z trzynastu projektów wizytowanych na miejscu), niedostateczna dokumentacja potwierdzająca (w pięciu z trzynastu) oraz niekwalifikowalne wydatki (w pięciu z trzynastu).

*7.39. In addition to the improved controls outlined in reply to 7.38 the Commission has taken action to rectify the specific irregularities indicated by the Court.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Analiza rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń  
intendentów delegowanych*

7.40. Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń dyrektora generalnego Biura Współpracy EuropeAid i dyrektora Biura Pomocy Humanitarnej. Przegląd dotyczył przede wszystkim tych części sprawozdań, które dotyczyły działań podjętych przez Komisję w odpowiedzi na zalecenia Trybunału Obrachunkowego i wewnętrznych kontrolerów Komisji oraz działań przewidzianych w planie działań Komisji (dołączonej do Streszczenia rocznych sprawozdań z działalności za rok 2002 <sup>(6)</sup>), jak również standardów kontroli wewnętrznej. Trybunał zbadał, czy i w jakim zakresie oświadczenia dyrektora generalnego i dyrektora dotyczące procedur kontrolnych ustanowionych w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji stanowiących podstawę rozliczeń były uzasadnione i oparte na dostatecznych dowodach.

7.41. Ogólnie stwierdzono, że informacje przedstawione w sprawozdaniach były dokładne i w sposób rzetelny przedstawiały działania podjęte w ramach kontynuacji planów działania i wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej. Zarówno Biuro Pomocy Humanitarnej, jak i Biuro Współpracy EuropeAid podjęły odpowiednie działania, by zaradzić nieprawidłowościom ujawnionym w roku 2002 oraz uzupełnić lub udoskonalić standardy kontroli wewnętrznej. Prawidłowe jest także stwierdzenie zawarte w sprawozdaniu Biura Współpracy EuropeAid, że wdrożenie standardów kontroli wewnętrznej na poziomie przedstawicielstw znajduje się na etapie realizacji. Ustosunkowując się bezpośrednio do zalecenia Trybunału zawartego w sprawozdaniu rocznym za rok 2002 (pkt 7.44), Biuro Współpracy EuropeAid zaznaczyło także w swoim sprawozdaniu, że podjęto kroki mające zapewnić bardziej systematyczne kontrole operacji.

7.42. Działanie 2 w planie działania Komisji na rok 2001 przewidywało, że służby odpowiedzialne za stosunki zewnętrzne powinny rozważyć możliwość wzajemnego współdziałania organizacyjnego i przeprowadzenia analizy ryzyk związanych z ich działalnością, w szczególności dotyczących bezpośredniej pomocy budżetowej. Jak wskazano w streszczeniu rocznych sprawozdań z działalności za rok 2002 r. Komisji, „właściwi Komisarze zdecydowali się utrzymać obecną formę organizacji, by więcej czasu pozostało na reformę pomocy zewnętrznej”. Ocena ryzyk związanych z pomocą zewnętrzną, a w szczególności ze wsparciem budżetowym, została przeprowadzona w roku 2003 (patrz także: pkt 7.12).

<sup>(6)</sup> Streszczenie rocznego sprawozdania z działalności dyrektora generalnego i szefów służb; Komunikat Komisji, COM(2003) 391 z 9.7.2003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.43. Roczne sprawozdania z działalności powinny zawierać ocenę systemów kontroli wewnętrznej. Podczas gdy Biuro Pomocy Humanitarnej przedstawiło opis najważniejszych ustanowionych systemów wraz z oceną ich poszczególnych elementów, Biuro Współpracy EuropeAid ograniczyło się do opisanie elementów systemu, nie zaznaczając, czy i do jakiego stopnia systemy te funkcjonowały prawidłowo.

7.44. W 2003 r. przedstawicielstwa po raz pierwszy miały obowiązek poinformowania centrali (w sprawozdaniach złożonych w styczniu 2004 r.) o przeprowadzonych kontrolach zewnętrznych oraz w sposób wyraźny zostały wezwane do złożenia sprawozdania w kwestii legalności i prawidłowości oraz działań podjętych w tej dziedzinie. Chociaż należy to uznać za znaczny postęp w porównaniu z rokiem 2002, w praktyce bardzo niewielka część przedstawicielstw przedstawiła kompleksowe informacje dotyczące kwestii legalności i prawidłowości, a jakość informacji dotyczących kontroli zewnętrznych była bardzo zróżnicowana.

7.45. Roczne sprawozdania z działalności zawierają opis systemów kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 7.40) dotyczący przede wszystkim transakcji realizowanych pomiędzy Komisją a organizacjami wdrażającymi, które generalnie funkcjonowały należycie. Niemniej jednak, chociaż system kontroli organizacji wdrażających uległ poprawie od 2002 r., sposób, w jaki wykorzystywano sprawozdania kontrolne i reagowano na nie, nie był jeszcze odpowiedni w kontekście uzyskania gwarancji odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji przeprowadzanych przez te organizacje. W lipcu 2004 r. Komisja przyjęła strategię kontroli.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.43. *There was in early 2004, an evaluation of the current effectiveness of the various controls, and the declaration of the Director-General of EuropeAid took this into account. An overview of controls was produced in 2004 which explains the functions of the various controls.*

7.44. *Based on past experiences, the information on audits is now part of the EAMR reports. The Commission agrees with the Court that the inclusion of audit information has been an improvement. It is expected that the completeness and the quality of the information will further improve over time.*

*The reports are intended to be an overview; they do not give detailed information on every project concerned.*

7.45. *The key elements of the overall strategy were already applied in 2003, including the annual audit plans, methodological tools, training etc. In July 2004 the overall strategy was formalised in a single document. Improvements have been made through modifications to standard legal texts (7.30), the development of a series of tools (framework contract, methodological guide, training) and the establishment of the annual audit programmes for 2003 and 2004 based on a common methodology and a risk analysis.*

*External audits are not the only source of assurance available. Other sources should also be included, such as optional ex ante controls, ex post transactional control, missions on the ground and monitoring reports.*

*These controls were considered adequate for the purpose of deriving overall assurance in the context of the Director-General's Declaration.*

*Regarding the use and follow-up of audit reports, the introduction of new tools (such as CRIS Audit) will contribute to further improve the flow of information on audit results at central level, notably to feed back the audit strategy and the selection of transactions to be included in the audit plan. However, as mentioned earlier, the follow-up of audit results is part of the line-management functions in delegations and headquarters. The level of audit programming in fact matches that of project authorisation, enabling more effective use to be made of the results. Audits are therefore completely integrated into the whole project management cycle.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.46. System informacji finansowej CRIS oraz wewnętrzne systemy sprawozdawcze nie dostarczają jeszcze dostatecznych informacji odnośnie do wyników kontroli wydatków zrealizowanych przez organizacje wdrażające

7.47. Oświadczenie złożone przez dyrektora generalnego Biura Współpracy EuropeAid zawierało zastrzeżenie dotyczące warunków partnerstwa jednego ze stowarzyszeń NGO zajmujących się sprawami pomocy żywnościowej i bezpieczeństwa żywności. Oświadczenie nie zawiera dostatecznych informacji na temat problemu, który wywołał zastrzeżenie, i nie precyzuje, jakie mogą być jego skutki finansowe. W okresie sporządzania niniejszego sprawozdania Komisja badała ten problem i dlatego nie mogła udostępnić dalszych informacji.

7.48. Dyrektor generalny Biura Współpracy EuropeAid oświadczył zgodnie ze standardową formułą, że na podstawie własnego osądu i posiadanych informacji uzyskał uzasadnioną pewność, że wdrożone procedury kontrolne dają dostateczne gwarancje odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Powyższe oświadczenie jest uzasadnione w zakresie dotyczącym systemów zapewniających legalność i prawidłowość płatności realizowanych przez centralę i przedstawicielstwa na rzecz organizacji wdrażających. Jednakże, jak stwierdził Trybunał, systemy nadzorujące legalność i prawidłowość wydatków stanowiących podstawę sprawozdań finansowych składanych przez organizacje wdrażające jeszcze nie w pełni odpowiadają wymogom.

## Wnioski

7.49. W roku 2003 weszło w życie rozporządzenie finansowe oraz zakończono proces decentralizacji w zakresie programów geograficznych. Pomiędzy poszczególnymi przedstawicielstwami oraz pomiędzy dyrekcjami Biura Współpracy EuropeAid występują istotne różnice, jeśli chodzi o dobór prawidłowej kombinacji badań, przeglądów, inspekcji, kontroli prowadzonych przez firmy zewnętrzne oraz kontroli wewnętrznych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.46. *The Commission intends to extend the functions of CRIS to provide for the encoding of audit requirements and implementing organisations compliance with those requirements.*

7.47. *After the problem behind the reservation was identified in 2003, several measures were taken to protect the financial interests of the Community, ensure the continuity of NGO operations and respect the Commission's legal commitments.*

*This inquiry is still on-going, and the Commission will keep the Court informed of any relevant developments.*

7.48. *The Commission agrees that all the system components of internal control can and should be improved. All the necessary supervisory and control systems were in place in 2003 to enable the Director-General to give reasonable assurance as to the legality and regularity of transactions carried out by EuropeAid in 2003.*

*In its replies to the preceding points, the Commission clarified which aspects of the audit system were in need of further development. The steady progress made by EuropeAid in this area is acknowledged by the Court. Audits are a supplementary assurance, in addition to the conformity and 'reality checks' carried out entirely by the services of the Commission, before the payment orders in the framework of the financial circuits set up in accordance with the requirements of the new financial Regulation, when the payment instruction is issued. Such extra assurances also include the audit of the Annual Audit Plan, ex post transactional monitoring, missions on the ground, and monitoring reports.*

*While efforts must be made to continually improve external audit systems, as part of a set of checks on the legality and regularity of operations, the very diversity of the risks means they cannot be controlled by any isolated element of the verification system, but require the smooth articulation of its different components.*

7.49. *As part of the reform of the management of external aid, the Commission is aiming to devolve all geographical and thematic programmes in 78 delegations before the end of 2004. On 31 December 2003, devolution was already in place for the management of geographical programmes in 61 delegations, covering all CARDS, TACIS, MEDA, ALA and EPRD programmes. The devolution of thematic lines, which began in 2003, will be carried out for the most part in 2004. A varying combination of checks, reviews, inspections and audits can be used to meet the differing requirements of services in respect of progress made towards to devolution, and is consistent with that process.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

7.50. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał doprowadziła do ujawnienia kilku błędów dotyczących transakcji realizowanych na poziomie centrali Komisji i na poziomie przedstawicielstw (patrz: pkt 7.34 i 7.36). Jednakże to na poziomie organizacji wdrażających wykryto niedociągnięcia w kontroli wewnętrznej oraz relatywnie wysoki poziom nieprawidłowości (patrz: pkt 7.39). Przesądza to o konieczności przyjęcia kompleksowego podejścia w kwestii nadzoru, kontroli i audytu tych organizacji.

7.51. Roczne sprawozdania z działalności Biura Pomocy Humanitarnej i Biura Współpracy EuropeAid zawierały opis wykorzystywanych systemów kontroli wewnętrznej. Jednakże w przypadku Biura Współpracy EuropeAid Trybunał nie mógł na podstawie sprawozdania i oświadczenia (pkt 7.19 i 7.45) uzyskać pewności odnośnie do funkcjonowania wymienionych systemów, ponieważ kluczowe systemy kontroli nadzoru i kontroli legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń na poziomie organizacji wdrażających nie były jeszcze w pełni operacyjne.

## Zalecenia

7.52. Należy przyjąć strategię kontroli na podstawie analizy ryzyka w połączeniu z ustanowieniem odpowiednich warunków umownych obowiązujących organizacje wdrażające, o czym mówi także najnowsze sprawozdanie dotyczące standardów kontroli wewnętrznej Biura Współpracy EuropeAid przedstawione przez jednostkę kontroli wewnętrznej (patrz: pkt 7.21). Przedstawicielstwa powinny systematycznie przekazywać swoje programy kontroli oraz informacje o przeprowadzonych kontrolach i ich rezultatach do centrali w Brukseli, jak to przewidziano, począwszy od 2004 r. Dotyczy to także kontroli zamówionych przez organizacje wdrażające. Nadzór prowadzony w centrali Biura Współpracy EuropeAid powinien koncentrować się na informacjach przekazywanych przez przedstawicielstwa i powinien podlegać weryfikacji podczas prowadzonych przez centralę kontroli przedstawicielstw (patrz: pkt 7.18). Kontrole organizacji wdrażających wszczynane przez centralę powinny z zasady ograniczać się do projektów i programów, za których wdrażanie odpowiada bezpośrednio centrala, innymi słowy, zadań „niedelegowanych”. Do czasu pełnego wdrożenia takiego systemu dyrektor powinien uwzględnić powyższe uwagi w swoim sprawozdaniu rocznym.

7.53. Biuro Współpracy EuropeAid powinno wyraźniej określić, jaką strategię przyjęto w zakresie nadzoru i kontroli, przez co zostanie wyjaśnione, za jakie funkcje i zadania odpowiadają służby działające na poziomie centrali i przedstawicielstw (patrz: pkt 7.23). W tym kontekście należałoby zadbać o dalszy rozwój informatycznego systemu zarządzania, który ułatwiłby nadzór i kontrolę (patrz: pkt 7.14, 7.15 i 7.46).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

7.50. *Over recent years, the utilisation of standard contractual documents (contracts, grants and financing agreement) has helped improve the level of control by the Commission. Payments and the verification of supporting documents are made as requested by the financial regulations. Contract provisions for 'certification audits' have also been improved (see replies to paragraphs 7.30 and 7.32). Moreover, the external audit strategy has been strengthened through the establishment of annual audit plans, — on the basis of a risk assessment, — of audits to be launched by headquarters and delegations (see also reply to 7.45).*

7.51. *Essential supervisory systems and controls for EuropeAid were operational in 2003. These controls were considered as adequate for the purpose of deriving overall assurance in the context of the Director-General's declaration.*

*Please refer also to the replies to 7.45 and 7.48.*

7.52. *The key elements of the overall strategy were already applied in 2003, including the annual audit plans, methodological tools, training etc. In July 2004 the overall strategy was formalised in a single document. Reporting on audits is now a mandatory part of the external assistance management reports (EAMR) of the delegations. The introduction of new tools (such as CRIS Audit) will contribute to further improve the flow of information on audit results at central level, notably to feed back the audit strategy and the selection of transaction to be included into the audit plan.*

*However, the current systems are considered as adequate for the purpose of deriving overall assurance in the context of the Director-General's declaration.*

*The Commission can agree that in principle audits of devolved activities should be launched by the delegations concerned. However, there is a need for Headquarters to be able to launch audits of devolved activities either as ad hoc audits or for the purpose of supervision.*

7.53. *The Commission agrees that it would be useful to formalise and consolidate its overall strategy in a single document.*

*Regarding the management information system the Commission will work on further developing CRIS (see reply to 7.17).*

## ANEKS

**(a) Trybunał — ocena systemów nadzoru i kontroli w 2003 r.**

	Biuro Pomocy Humanitarnej	Biuro Współpracy EuropeAid	Przedstawicielstwa
Założenie ogólne	A	B	—
Procedury i instrukcje	A	A	A
Praktyczne funkcjonowanie	A	B <sup>(1)</sup>	B <sup>(1)</sup>
Kontrole wewnętrzne	B <sup>(2)</sup>	B <sup>(2)</sup>	B <sup>(2)</sup>
Sprawozdawczość kierownictwa	A	B <sup>(1)</sup>	B

<sup>(1)</sup> Większość elementów funkcjonuje prawidłowo, ale niektóre istotne elementy wymagają poprawy.

<sup>(2)</sup> Kontrola wewnętrzna była skoncentrowana na analizie systemowej i nie przeprowadzono jeszcze badań systemu.

**(b) Trybunał — ocena kontroli zewnętrznych na poziomie organizacji wdrażających projekty finansowane z EuropeAid**

Jakość kontroli	A
Ilość kontroli	B <sup>(1)</sup>
Określenie zakresu obowiązków	B <sup>(2)</sup>
Udział Komisji w wyborze kontrolerów	B <sup>(2)</sup>
Uwzględnienie procedur przetargowych w zakresie kontroli	B <sup>(2)</sup>
Sprawozdanie z wyników przeglądu systemu księgowego	C
Dowody prowadzenia działań pokontrolnych	B

<sup>(1)</sup> Tym niemniej liczba kontroli wzrosła w porównaniu z 2002 r.

<sup>(2)</sup> W przypadku kontroli zewnętrznych wszczynanych przez Komisję, zakres obowiązków i udział w wyznaczaniu kontroli były zadowolające, natomiast w przypadku kontroli wszczynanych przez organizacje wdrażające konieczne są na tym polu poprawki.

**Legenda**

<i>Ocena systemów kontroli i nadzoru</i>	
Funkcjonują prawidłowo. Niezbędne poprawki nieliczne lub mało istotne	A
Funkcjonują, ale niezbędne są poprawki	B
Nie funkcjonuje zgodnie z założeniami	C

**(c) Podstawowe dziedziny poddane dalszemu badaniu przez Trybunał Obrachunkowy w 2003 r.**

	Biuro Pomocy Humanitarnej	Biuro Współpracy EuropeAid	Przedstawicielstwa
Przeprowadzenie analizy ryzyka	Przeprowadziło analizę jak w latach poprzednich	Przeprowadziło analizę jak w latach poprzednich, jak również specjalną analizę ryzyka zaległą z roku 2002 (Plan działania, działanie nr 2)	—
Systemy sprawozdawcze	Utrzymany należyty standard	Systemy sprawozdawcze uległy poprawie w porównaniu z 2002 r., ale niezbędne są dalsze udoskonalenia	Przedstawicielstwa regularnie składają sprawozdania
Opracowanie założeń audytów i kontroli zewnętrznych	Opracowywanie rozpoczęto w 2002 r., pełne wdrożenie nastąpiło w 2003 r.	Opracowywanie rozpoczęto w 2002 r., dalsze poprawki w 2003 r., dokument strategiczny w 2004 r.	—
Realizacja kontroli zewnętrznych i działania pokontrolne	Kontrole i działania pokontrolne przeprowadzone	Większość kontroli została przeprowadzona, natomiast zakres zadań i działania pokontrolne muszą ulec poprawie	—





## ROZDZIAŁ 8

**Pomoc przedakcesyjna**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	8.1
Szczegółowa ocena w ramach poświadczenia wiarygodności	8.2–8.44
Zakres i charakter kontroli	8.2
Systemy nadzoru i kontroli	8.3–8.29
Systemy zarządzania i kontroli	8.3–8.17
Phare	8.3–8.8
ISPA	8.9–8.14
Sapard	8.15–8.17
Kontrole przeprowadzone przez Komisję lub w jej imieniu	8.18–8.29
Phare	8.18–8.22
ISPA	8.23–8.26
Sapard	8.27–8.29
Badanie transakcji	8.30–8.34
Płatności w ramach Phare	8.30
Płatności w ramach ISPA	8.31–8.32
Płatności w ramach Sapard	8.33–8.34
Roczne sprawozdania z działalności	8.35–8.39
Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia	8.35–8.36
Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej	8.37–8.38
Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa	8.39
Wnioski	8.40–8.43
Zalecenia	8.44
Najważniejsze wnioski sprawozdań specjalnych	8.45–8.59
Sprawozdanie specjalne nr 2/2004 „Czy programem Sapard zarządzano właściwie?”	8.45–8.53
Sprawozdanie specjalne nr 5/2004 „Pomoc w ramach Phare mająca na celu przygotowanie państw kandydujących do zarządzania Funduszami Strukturalnymi”	8.54–8.59

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## WSTĘP

8.1. Niniejszy rozdział dotyczy pomocy przedakcesyjnej dla państw przygotowujących się do przystąpienia do Unii Europejskiej. Dział 7 perspektywy finansowej obejmuje środki przeznaczone na instrumenty przedakcesyjne (Phare, ISPA i Sapard) dla 10 kandydujących państw Europy Środkowej i Wschodniej, z których osiem dnia 1 maja 2004 r. <sup>(1)</sup> uzyskało status Państw Członkowskich, oraz programy przedakcesyjnego wsparcia dla trzech śródziemnomorskich państw kandydujących <sup>(2)</sup>.

- Program Phare <sup>(3)</sup>, wdrażany przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia, zapewnia wsparcie na rozwój instytucjonalny i inwestycje,
- ISPA <sup>(4)</sup>, wdrażany przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, ustanowiony w celu ułatwienia przygotowań do przystąpienia do UE w dziedzinie środowiska naturalnego i transportu,
- Sapard <sup>(5)</sup>, wdrażany przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa, ma podobny cel w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

**Wykresy 8.1 i 8.2** przedstawiają podział funduszy przydzielonych (3 393 mln EUR) i wydanych (2 240 mln EUR) w 2003 r. (uwagi nt. zarządzania budżetem patrz: pkt 2.42–2.46).

<sup>(1)</sup> Republika Czeska, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Słowenia, Słowacja, Bułgaria i Rumunia. Dnia 1 maja 2004 r. wszystkie te państwa z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii uzyskały status Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

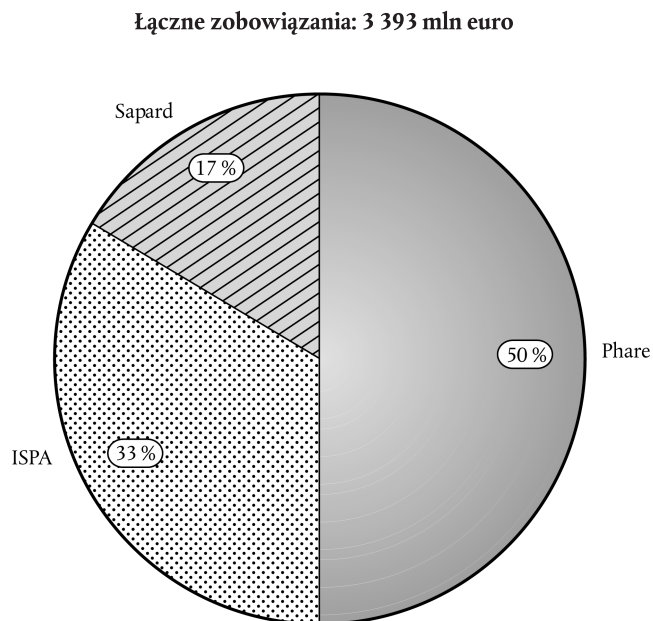
<sup>(2)</sup> Cypr i Malta (od 1 maja 2004 r. Państwa Członkowskie Unii Europejskiej) oraz Turcja. Kwoty wypłacone w ramach tych programów pomocowych w 2003 r. były relatywnie nieznaczne.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 w sprawie pomocy dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej. W państwach, które 1 maja 2004 r. stają się Państwami Członkowskimi, instrument ten przekształca się w Fundusz Spójności.

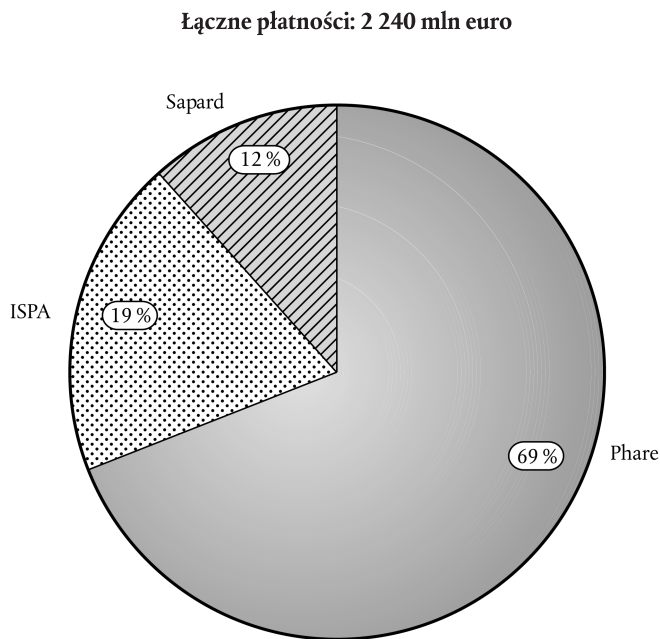
<sup>(5)</sup> Program Dostosowań Strukturalnych dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999).

Wykres 8.1 – Podział zobowiązań wg dziedzin budżetu w 2003 r.



NB: więcej szczegółowych informacji w wykresie III i IV w załączniku I.  
Źródło: Sprawozdania roczne za rok 2003.

Wykres 8.2 – Podział płatności wg dziedzin budżetu w 2003 r.



NB: więcej szczegółowych informacji w wykresie III i IV w załączniku I.  
Źródło: Sprawozdania roczne za rok 2003.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

SZCZEGÓŁOWA OCENA W RAMACH POŚWIADCZENIA  
WIARYGODNOŚCI*Zakres i charakter kontroli*

8.2. Ogólnym celem szczegółowej oceny pomocy przedakcesyjnej w roku 2003 było przyczynienie się do wydania przez Trybunał poświadczenia wiarygodności poprzez przedstawienie opinii na temat legalności i prawidłowości transakcji ujętych w dziale 7 perspektywy finansowej<sup>(6)</sup>. Kontrola obejmowała ocenę systemów kontroli i nadzoru (w tym przegląd kontroli przeprowadzonych przez Komisję lub w jej imieniu i/lub przedstawionych na ich podstawie sprawozdań). Kontrola została przeprowadzona w siedzibach głównych Komisji w Brukseli oraz w przedstawicielstwach Komisji i władzach krajowych w dziewięciu państwach kandydujących<sup>(7)</sup>. Większość działań dotyczących Sapardu przeprowadzona została w ramach kompleksowej kontroli Sapardu podjętej w 2003 r.<sup>(8)</sup>

*Systemy nadzoru i kontroli***Systemy zarządzania i kontroli***Phare*

8.3. Przeważająca część funduszy dostępnych w ramach Phare wydatkowana jest dzięki umowom i płatnościom realizowanym przez jednostki wdrażające w państwach kandydujących. Pozostałe umowy są zawierane i zarządzane bezpośrednio przez Dyрекję Generalną ds. Rozszerzenia (zarządzanie centralne) lub przedstawicielstwa Komisji w państwach kandydujących (zarządzanie delegowane).

**Systemy w państwach kandydujących**

8.4. Pod koniec 2000 r. Komisja wysunęła koncepcję w pełni zdecentralizowanego systemu wdrażania Phare (jak również ISPA – patrz: pkt 8.9), znaną jako Rozszerzony Zdecentralizowany System Wdrażania (EDIS). W ramach EDIS Komisja zrezygnuje z przeprowadzania za pomocą swoich przedstawicielstw kontroli *ex ante* procedur przetargowych i kontraktowania, które w 2003 r. w dalszym ciągu stanowiły zasadniczy element systemu kontroli. Komisja będzie podejmować decyzje o pełnej decentralizacji osobno w stosunku do każdej agencji, na podstawie analizy potencjału jednostek wdrażających.

**8.4.** *The possibility of moving to a fully decentralised implementation system was provided for in the Coordination Regulation ((EC) No 1266/1999) but no legal regulatory requirement to actually do so was stipulated. However, in order to encourage the candidate countries, in late 2000 the Commission launched a working document elaborating the concept of a fully decentralised implementation system for Phare (see reply of the Commission to point 8.9) — known as the Extended Decentralised Implementation System (EDIS).*

<sup>(6)</sup> Z wyłączeniem programów dotyczących państw śródziemnomorskich.

<sup>(7)</sup> Phare: Republika Czeska, Litwa, Węgry, Polska, Bułgaria i Rumunia. ISPA: Estonia, Łotwa, Litwa, Polska i Słowenia. Sapard: Polska, Bułgaria i Rumunia.

<sup>(8)</sup> Najważniejsze wnioski pokontrolne przedstawiono w pkt 8.45–8.53.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.5. Proces realizacji EDIS uległ dalszemu opóźnieniu<sup>(9)</sup>. W 2003 r. nie przyznano żadnej akredytacji EDIS. Do końca 2003 r. tylko sześć państw<sup>(10)</sup> złożyło wnioski w tej sprawie. Największe opóźnienia spowodowane zostały przez powolną realizację reform w systemie kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym państw kandydujących, jak również przez fakt, że Komisja początkowo zwlekała z wywieraniem odpowiedniej presji.

8.6. Proces przygotowania do EDIS w państwach kandydujących doprowadził do usprawnienia systemu zarządzania funduszami Phare stosowanego w 2003 r. Tym niemniej kontrole weryfikacyjne Komisji przeprowadzone pod koniec 2003 r. i w początkach 2004 r. doprowadziły do ujawnienia określonych nieprawidłowości w tych systemach krajowych, takich jak brak ostatecznego zawarcia porozumień wykonawczych pomiędzy Jednostką Finansującą-Kontraktującą (JFK) a odpowiednimi ministerstwami, brak odpowiednich zasobów ludzkich i wyszkolenia oraz zwłoka w wydaniu odpowiednich podręczników instruktażowych.

**Współfinansowanie**

8.7. Wytyczne Phare<sup>(11)</sup> w sprawie wdrażania programu Phare ustanawiają wymóg, by od 2000 r. projekty inwestycyjne, na które przyznawane są fundusze, były w co najmniej 25 % współfinansowane ze środków krajowych. W systemach monitoringu i kontroli współfinansowania wprowadzono od 2003 r. następujące udoskonalenia:

- a) Fundusze Krajowe<sup>(12)</sup> muszą składać sprawozdania dotyczące kwestii współfinansowania wraz z każdym wnioskiem o wypłatę funduszy składanym do Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia;
- b) do zakresu obowiązków kontrolerów zewnętrznych prowadzących kontrolę końcową należy zbadanie, czy zapewniono odpowiednie procedury dla monitorowania współfinansowania oraz czy obowiązujące warunki współfinansowania zostały dopełnione.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.5.** *There was no formal legal requirement regarding EDIS until the Commission inserted Article 33 in the Act of Accession in order to impose it. Consequently, prior to this juncture, beyond the substantial encouragement, guidance and assistance proactively provided by the Commission, it is not clear what level of additional pressure could have been imposed on the sovereign accession countries that would have accelerated the process.*

**8.6.** *The Commission has required that the candidate countries resolve the most important system weaknesses identified in the verification audits prior to a Commission EDIS accreditation decision. The accreditation decision itself then requires that further systems improvements should be made within specific timeframes to deal with other weaknesses identified in the verification audits. In fact the first six such accreditation decisions have already been taken and the remaining four are anticipated before the end of 2004.*

**8.7.** *Co-financing is monitored during implementation. However, in a decentralised environment, assurance of absolute compliance with many requirements, not only co-financing, can only be obtained when closure audits are carried out.*

<sup>(9)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok obrotowy 2002, pkt 8.4.

<sup>(10)</sup> Republika Czeska, Łotwa, Litwa, Węgry, Słowenia i Słowacja.

<sup>(11)</sup> SEC(1999) 1596. Wytyczne te mają charakter wiążący zgodnie z art. 8 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3906/89 i stanowią część memorandum finansowego zawieranego pomiędzy Komisją i danym państwem kandydującym.

<sup>(12)</sup> W każdym państwie kandydującym zostały ustanowione Fundusze Krajowe w celu kierowania przepływem środków ze wszystkich trzech instrumentów przedakcesyjnych, odpowiedzialne zarówno za odbiór funduszy z Komisji, jak i przekazywanie ich jednostkom wdrażającym.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Tym niemniej wiele jednostek wdrażających nie prowadzi weryfikacji tego, czy równoległe <sup>(13)</sup> współfinansowanie zgłaszane przez władze krajowe faktycznie stanowią poniesione wydatki odpowiadające wymogom określonym w memorandum finansowym dla danego programu Phare. Jakkolwiek do obowiązków wspólnych i sektorowych komitetów należy monitorowanie współfinansowania, to fakt, czy odbiorcy dopełnili wymogów dotyczących równoległego współfinansowania, można stwierdzić dopiero po złożeniu przez narodowego dysponenta środków końcowych deklaracji wydatków i przeprowadzeniu kontroli końcowych.

8.8. Inaczej niż to miało miejsce w przypadku Funduszy Strukturalnych, Komisja nie ustanowiła zestawu przepisów jasno określających warunki kwalifikowania wydatków do równoległego współfinansowania w ramach Phare. Prowadziło to niekiedy do sytuacji, w której współfinansowanie krajowe obejmowało wydatki poniesione przed podpisaniem memorandum finansowego, a współfinansowanie krajowe zostało zapewnione na tyle późno, że nastąpiły opóźnienia w realizacji danych projektów.

**8.8.** *Indeed, the possibility for parallel co-financing for Phare allowed candidate countries greater flexibility than the structural funds on eligibility in meeting their co-financing obligations. This was at a time when the financial cost of preparing for accession was a considerable burden for these transition economies. The Commission considers that the situations mentioned were exceptional and not systemic. Moreover, as of 2002 the Phare Programming Guide made joint co-financing mandatory except in duly justified instances and joint co-financing has the same eligibility rules as Phare.*

ISPA

**Systemy w państwach kandydujących**

8.9. Rozporządzenie dotyczące ISPA <sup>(14)</sup> nakazuje, by państwa kandydujące ustanowiły najpóźniej do 1 stycznia 2002 r. właściwy system zarządzania i kontroli <sup>(15)</sup>. W 2003 r. ISPA była wdrażana w ramach systemu, w którym dokumenty przetargowe podlegają wstępnej kontroli (zgoda *ex ante*) przez przedstawicielstwa Komisji w państwach kandydujących. W przypadku Phare (patrz: pkt 8.4) Komisja mogła odstąpić od tego wymogu po wprowadzeniu EDIS. Spełnienie minimalnych kryteriów w ramach EDIS zapewniłoby zgodność z wymogami rozporządzenia ISPA odnośnie do systemu zarządzania i kontroli.

**8.9.** *EDIS accreditation would have ensured compliance with the management and control system requirement for ISPA, but was not the only means of meeting this requirement: it was and, unlike the case with Phare (see reply of the Commission to point 8.4), remained optional. With Commission support the candidate countries were making progress in improving their systems for ISPA throughout the implementation period independently of EDIS. In the meantime, the ex ante approval of procurement documents by Delegations reduced the risk to EU funds.*

<sup>(13)</sup> Równoległe współfinansowanie zakłada, że partnerzy finansują różne elementy projektu, możliwie w różnym czasie, i odpowiednie płatności dokonywane są osobno. Inną metodą jest wspólne współfinansowanie, które zakłada, że każdy element projektu jest równocześnie współfinansowany i partnerzy dokonują płatności w jednym czasie.

<sup>(14)</sup> Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 73).

<sup>(15)</sup> Ponieważ rozporządzenia wspólnotowe nie obowiązują bezpośrednio w państwach kandydujących, wymogi te zostały ujęte w załączniku III do memorandum finansowego. Memorandum finansowe jest podpisywane dla każdego projektu po wydaniu decyzji Komisji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.10. Jakkolwiek ustanowienie systemów zgodnych z wymogami ISPA stanowi obowiązek państw kandydujących, Komisja nie podjęła odpowiednich środków, by zapewnić, że wymogi te zostały przez państwa kandydujące spełnione w ustalonym terminie. Dnia 31 grudnia 2003 r., czyli dwa lata po upływie terminu, żadne państwo nie spełniało jeszcze minimalnych wymogów systemowych na poziomie wszystkich władz i instytucji krajowych biorących udział w zarządzaniu ISPA<sup>(16)</sup>. Zapewnienie rzetelnych systemów kontroli wewnętrznej zmniejszyłoby ryzyko związane z rezygnacją z kontroli *ex ante* ze strony przedstawicielstw KE w momencie przystąpienia do UE, wzięwszy pod uwagę, że systemy te mają być wykorzystywane do zarządzania Funduszami Strukturalnymi i Spójności.

8.11. Niezależnie od powyższego, państwa kandydujące poczyniły znaczne wysiłki na rzecz stworzenia struktur zarządzających tam, gdzie ich brakowało, a równocześnie podjęły próby ustanowienia mechanizmów kontroli wewnętrznej niezbędnych dla efektywnego i przejrzystego zarządzania funduszami ISPA. Tym niemniej niektóre z powyższych działań zostały zrealizowane dopiero na krótko przed przeprowadzeniem kontroli przez Trybunał, w początkach 2004 r. Dlatego, jakkolwiek ich założenia wydają się prawidłowe, jest zbyt wcześnie na stwierdzenie, czy wprowadzone struktury funkcjonują prawidłowo.

8.12. Wspólnym problemem, z jakim boryka się większość wizytowanych instytucji, są trudności z przyciągnięciem i zatrzymaniem wykwalifikowanego personelu. Zatrudniane osoby nie posiadały często niezbędnego specjalistycznego doświadczenia. Zarówno Komisja, jak i państwa kandydujące uznają potrzebę stałej realizacji programu rozwoju i kształcenia zasobów ludzkich. W dodatku przygotowywanie i zarządzanie projektami przez instytucje krajowe zależy w dużym stopniu od pracy zagranicznych specjalistów zewnętrznych. Plany działania na rzecz dalszego rozwoju instytucji krajowych w celu ostatecznego zminimalizowania tej zależności nie zostały jak dotąd zrealizowane.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.10.** *As well as laying down the requirements in the Financing Memorandum attached to each aid award decision, the Commission provided extensive support and guidance and from 2001 onwards audited the systems, taking care to ensure that any deficiencies found were corrected. Before accession a number of implementing bodies in several accession countries achieved EDIS accreditation and the audit work confirmed that many of the bodies met the requirements.*

*During the run-up to accession the Commission monitored the setting up of the systems to manage the Structural and Cohesion Funds, for which the experience with ISPA and the other pre-accession instruments was a good basis. It refers to the Chapter 21 monitoring report (COM(2003) 433) and the detailed sections on management and control systems in new Member States' Structural Fund programmes, which were largely negotiated in 2003 and approved just after accession. The Commission is continuing its work to ensure that appropriate systems are in place, in order to reduce the risk to which the Court refers. The progress made towards EDIS accreditation is being taken into account in this process.*

**8.11.** *The Commission has audited the operation of the systems for managing ISPA/Cohesion Fund projects. For the Structural Funds it plans to start doing so in 2005 after first assessing the new systems' compliance with the requirements of the regulations. It is also monitoring the audit work done by the new Member States themselves.*

**8.12.** *Full complements of staff and adequate training were among the matters the Commission emphasised in the run-up to accession. It is looking closely at the new Member States' plans in these areas during its scrutiny of their systems. In many of the new Member States the problem of attracting and keeping qualified staff is exacerbated by relative pay levels between the public and private sectors. For ISPA projects, because of the inexperience of national administrations, there was often no alternative but to outsource some of the work to consultants. The implementation of ISPA in itself provided for valuable learning by doing experience since the pre-accession instrument is closely modelled on the Cohesion Fund. Technical assistance funds under ISPA were also intensively used to support training and know-how transfer.*

<sup>(16)</sup> Wyłącznie w przypadku sektora transportu w Estonii oraz sektora drogowego na Węgrzech i Litwie Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej uznała za właściwe wszczęcie formalnej procedury zatwierdzającej w sprawie przyznania EDIS.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Kontrola *ex ante* przez przedstawicielstwa Komisji**

8.13. Przedstawicielstwa KE zobowiązane do prowadzenia kontroli *ex ante* były mocno zaangażowane w każdy etap procedury przetargowej i kontraktowej. Znaczna liczba nieprawidłowości ujawnionych przez przedstawicielstwa KE <sup>(17)</sup> wskazuje, że zatwierdzenie *ex ante* przez przedstawicielstwo KE było jak dotąd niezbędnym elementem kontroli procedury przetargowej.

8.14. Ogólnie można stwierdzić, że w 2003 r. uległ poprawie sposób dokumentowania prac przez przedstawicielstwa KE. Wprowadzono listy kontrolne oraz sporządzano notatki dotyczące badanych akt, jasno opisujące kwestie podniesione w trakcie kontroli *ex ante*. Dodatkowo dawało się zauważyć, że przedstawicielstwa KE obciążone są dużą ilością zadań, które realizować muszą w warunkach silnej presji czasowej. Tym niemniej Trybunał odnotował, że:

**8.14.**

- a) w niektórych przypadkach brakowało dokumentacji opisującej zrealizowane działania oraz podniesione kwestie i sposób, w jaki zostały rozstrzygnięte <sup>(18)</sup>;
- b) wydawanie zatwierdzeń *ex ante* często trwało zbyt długo. Główną przyczyną opóźnień była niedostateczna jakość dokumentacji złożonej w trakcie procedury przetargowej. Jednak w niektórych przypadkach przyczyną były ograniczone zasoby przedstawicielstw KE;
- c) przedstawicielstwo KE zatwierdziło sprawozdania z oceny z dwóch różnych przetargów w niewielkim odstępie czasu, mimo że w przypadku pierwszego przetargu komisja przetargowa odrzuciła ofertę ze względu na obywatelstwo kierownika kontraktu, a w przypadku drugiego ten sam kierownik kontraktu został zaakceptowany.
- a) *Following the Court's audits the Delegations have introduced stricter requirements for recording the work performed and how issues were resolved.*
- c) *The initial approval of the two reports by the EC Delegation did not affect the outcome of the tender process, as in the first case the Delegation ordered a re-evaluation by a new evaluation committee and a different firm was selected.*

*Sapard*

8.15. W państwach, w których realizowany jest Sapard, akredytowane agencje płatnicze zwracają wydatki poniesione przez beneficjentów. Agencje płatnicze otrzymują środki z centralnego funduszu skarbu państwa (fundusz krajowy).

<sup>(17)</sup> Dokumenty przetargowe wielokrotnie musiały zostać złożone ponownie (w jednym przypadku siedem razy) przed ich zatwierdzeniem, a w 3 na 12 zbadanych procedur przetargowych sprawozdania z oceny zostały odrzucone przez przedstawicielstwa KE i ocena musiała zostać powtórzona.

<sup>(18)</sup> Nie przedstawiono całej urzędowej korespondencji prowadzonej w związku z badaniem poszczególnych wersji dokumentów przetargowych przekazywanych do zatwierdzenia przez przedstawicielstwa KE.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.16. Na mocy umów międzynarodowych <sup>(19)</sup> zawieranych przez Komisję i państwa objęte programem Sapard, państwa te zobowiązane są do corocznego przedstawiania poświadczeń rachunków oraz sprawozdania z kontroli sporządzonego przez organ certyfikujący. Na podstawie przeglądu siedmiu dostępnych sprawozdań organów certyfikujących i dyskusji z ich przedstawicielami w czterech wizytowanych państwach objętych programem Sapard, Trybunał stwierdził, że kontrole realizowane przez te organy dają należyte gwarancje co do legalności i prawidłowości wydatków. Jednakże Trybunał nie mógł dokonać przeglądu trzech pozostałych sprawozdań, ponieważ Komisja nie otrzymała ich w terminie (30 kwietnia 2004 r.).

8.17. Trybunał dokonał także przeglądu opisów procedur i list kontrolnych wykorzystywanych przez agencje płatnicze i zbadał szereg zestawów akt, by sprawdzić, czy systemy w państwach kandydujących faktycznie funkcjonowały tak, jak zostało to udokumentowane. Pomimo błędów ujawnionych przez Trybunał (patrz: pkt 8.33), można stwierdzić, że systemy programu Sapard spełniały kluczowe założenia, procedury były właściwie udokumentowane, a systemy opisane w dokumentach na ogół faktycznie funkcjonowały w praktyce.

**Kontrole przeprowadzone przez Komisję lub w jej imieniu**

Phare

**Kontrolowanie systemów przez Komisję**

8.18. Zdecentralizowany system zarządzania został wprowadzony w państwach kandydujących bez przeprowadzenia żadnych kontroli systemów. Aby to nadrobić, Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia uruchomiła program oceny systemów. Jednakże po przeprowadzeniu niewielkiej liczby kontroli wszystkie zasoby zostały skierowane na realizację procesu EDIS. Oznacza to, że Komisja nie mogła wykorzystać wyników kontroli systemów do oceny, czy operacje realizowane w ramach zdecentralizowanego systemu zarządzania nie są dotknięte istotnymi wadami w zakresie realności, legalności i prawidłowości.

**Kontrole końcowe**

8.19. W 2001 r. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia przyjęła taktykę powierzenia kontrolerom zewnętrznym realizacji kontroli końcowych na uwzględniającej współczynnik ryzyka próbie obejmującej około 60 % wartości programów Phare realizowanych od roku 1999 włącznie.

**8.16.** *Since the Court's audit the three remaining audit certificates and reports have been received and reviewed by the Commission.*

**8.18.** *The decentralised system of management (DIS) was introduced without any systems audits because there was no legal requirement under the old Financial Regulation to do so. Due to the nature of the EDIS process it was only possible to undertake a limited number of systems audits before 2002. This was explained in detail in DG Enlargement's reservations in its 2002 and 2003 annual declarations. Under the new financial regulation the Commission carried out systems audits prior to decentralisation in Turkey and will apply this approach in all new beneficiary countries.*

<sup>(19)</sup> Wieloletnie umowy finansowe, rozdział A, art. 6.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.20. Do kwietnia 2004 r. zostało zrealizowanych 86 kontroli zainicjowanych przez centralę Komisji, dotyczących łącznie kwoty 971 mln EUR. Przedstawicielstwa Komisji zainicjowały dalsze 56 kontroli. 142 kontrole końcowe dotyczyły łącznie około 42 % ogólnej wartości programów Phare od roku 1999 włącznie. Do kwietnia 2004 r. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia zatwierdziła 63 sprawozdania z kontroli końcowych (co nie obejmuje kontroli zainicjowanych przez przedstawicielstwa i poprzednie służby), które dotyczyły programów o łącznej wartości 761 mln EUR. Do marca 2004 r. Komisja nakazała zwrot środków o łącznej wartości 1,9 mln EUR <sup>(20)</sup>.

8.21. Na podstawie szczegółowego badania dziewięciu losowo wybranych sprawozdań z kontroli i dodatkowych informacji udostępnionych przez Komisję Trybunał stwierdził, że:

- a) cztery sprawozdania z kontroli końcowej zostały dostarczone po terminie. Przyczyną były trudności w uzyskaniu informacji od beneficjentów i brak dostatecznych zasobów w Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia;
- b) sprawozdania z kontroli końcowych były generalnie należytej jakości i pozwoliły na ujawnienie wiele nieprawidłowości, takich jak płatności obejmujące VAT, płatności realizowane po upływie terminu na wydatkowanie oraz błędy w procedurach przetargowych. W niektórych przypadkach nie znaleziono oryginałów dołączonych dokumentów. Jednakże nie wszystkie ujawnione nieprawidłowości prowadzą do sytuacji, w której można i należy żądać zwrotu przedmiotowych funduszy.

**Kontrole przeprowadzone przez fundusze krajowe**

8.22. Zgodnie z memorandum porozumienia zawierającym pomiędzy Komisją a funduszem krajowym w każdym państwie kandydującym, fundusz krajowy zobowiązany jest do składania corocznych sprawozdań dotyczących planowanych kontroli oraz podsumowania ustaleń kontrolnych. Jednakże odnośnie do 2003 r. Komisja nie wykorzystwała podsumowań ustaleń w ramach potwierdzania legalności i prawidłowości transakcji zrealizowanych w ramach Phare.

**8.22.** *Indeed, the Commission has not used the summaries of findings for the purpose of deriving assurance because of the limited scope of these reports.*

ISPA

**Kontrolowanie systemów przez Komisję**

8.23. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej przeprowadziła kontrole we wszystkich państwach kandydujących objętych ISPA w 2003 i na początku 2004 r. Głównym celem kontroli była ocena, w jakim stopniu systemy zarządzania i kontroli przyjęte w państwach kandydujących odpowiadają przepisowym wymogom <sup>(21)</sup> oraz dalsze śledzenie i monitorowanie postępów w kierunku przyjęcia EDIS.

<sup>(20)</sup> Liczby na podstawie danych Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia.

<sup>(21)</sup> Artykuł 12 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1266/1999 i załącznik III memorandum finansowego.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.24. Celem działań Trybunału było zbadanie, na ile efektywne były czynności przeprowadzone przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Powyższe działania obejmowały głównie dalsze śledzenie czynności podejmowanych na podstawie ustaleń zawartych w rozdziale 8 (część poświęcona ISPA) sprawozdania rocznego za rok 2002 <sup>(22)</sup>.

8.25. W porównaniu z rokiem ubiegłym odnotowano znaczną poprawę w planie kontroli i wykorzystanych listach kontrolnych. Tym niemniej listy kontrolne wykorzystywane na cele EDIS powinny być rozbudowane, by dotyczyły w szerszym zakresie systemów kontroli wewnętrznej.

8.26. W niektórych przypadkach działania kontrolne nie zostały należycie udokumentowane, jakkolwiek odnotowano tutaj postęp w porównaniu z rokiem ubiegłym; w jednym przypadku na trzy stwierdzono, że właściwe listy kontrolne zostały jedynie częściowo wypełnione. W podobnych przypadkach niemożliwe było stwierdzenie, czy:

- i) działania kontrolne zostały zrealizowane kompleksowo i w całości;
- ii) w sprawozdaniu z kontroli ujęto wszystkie istotne ustalenia.

Sapard

**Kontrole przeprowadzone przez Komisję**

8.27. Komisja prowadzi kontrolę na trzech etapach: kontrola systemów – przed dokonaniem płatności, kontrola zgodności – dla sprawdzenia, czy systemy funkcjonują zgodnie z założeniami, oraz kontrola zgodności rozliczeń – na koniec roku obrachunkowego. Generalnie przeprowadzone kontrole dostarczyły należytych gwarancji odnośnie do legalności i prawidłowości wydatków.

8.28. Tym niemniej Trybunał ustalił pewne nieprawidłowości w kontrolach zgodności rozliczeń podjętych w 2003 r. W trzech z ośmiu państw, w których Komisja podjęła kontrole zgodności rozliczeń, nie dokonano przeglądu i zatwierdzenia podstawowych dokumentów, a w czterech innych ustalenia kontroli nie były należycie udokumentowane.

8.29. Kontrole zgodności rozliczeń stanowią podstawę do wydania przez Komisję decyzji o zatwierdzeniu rozliczeń agencji Sapard oraz bankowych rachunków Sapardu prowadzonych w euro. Komisja nie zdołała dotrzymać wymaganego terminu i decyzja wydana została z miesięcznym opóźnieniem, 31 października 2003 r. Na mocy decyzji rozliczone zostało także saldo bankowe w Rumunii, gdzie Komisja nie przeprowadziła kontroli. Tymczasem należało sprawdzić prawidłowość salda bankowego w wysokości 37,6 mln EUR i otrzymanych odsetek.

**8.25.** *The EDIS checklists were devised at a time when the systems in many of the candidate countries were at an early stage of operation. The limited testing of the internal control systems was due to the fact that in several areas the systems had not operated long enough for conclusions to be drawn. The Commission intends to review the set of checklists on this point in 2004.*

**8.26.** *The Commission agrees, that there is room for improvement in the referencing between the observations in the audit report and the audit work performed. The Commission is making efforts to standardise audit methodologies for areas of the budget under shared management. In the case specifically referred to by the Court, despite the incomplete checklists, the audit report sets out the work done and the reasons for the Commission's findings. It therefore offered a solid basis for the audit opinion.*

**8.28.** *The Commission has ensured that key documents are reviewed but accepts that evidence of verifications made, and of review/supervision, could be improved.*

**8.29.** *There are no financial consequences arising from the delay cited by the Court. For Romania, as there was no expenditure during 2002, the Commission reviewed the certification report sent by the national authorities (Romanian Court of Auditors). This report contained a section on the confirmation of the Sapard euro account. This was considered sufficient by the Commission in order to take its decision.*

<sup>(22)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 8.14–8.22.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Badanie transakcji

## Płatności w ramach Phare

8.30. Przeprowadzona w państwach kandydujących kontrola 39 płatności zrealizowanych w ramach Phare <sup>(23)</sup> (z próby kontrolnej obejmującej łącznie 76 <sup>(24)</sup>) przez jednostki wdrażające doprowadziła do ujawnienia siedmiu nieprawidłowości. Nieprawidłowości, głównie natury formalnej, obejmowały zbyt wczesne uwolnienie zabezpieczonych funduszy, zaliczki przekraczające dopuszczalny poziom, problemy z rejestrowaniem czasu realizacji w przypadku zamówień na usługi oraz dwie niewielkie kwoty wydatków niekwalifikowanych. Ponadto w dwóch przypadkach Trybunał nie mógł uzyskać potwierdzenia na to, że zadeklarowane współfinansowanie stanowiły wydatki poniesione zgodnie z wymogami właściwego memorandum finansowego (patrz: pkt 8.7).

## Płatności w ramach ISPA

8.31. Kontrola próby obejmującej 17 płatności w ramach ISPA ujawniła częste nieprawidłowości (14 w 13 płatnościach). Siedem przypadków dotyczyło braku przestrzegania przepisów dotyczących procedur przetargowych i kontraktowania (w dwóch przypadkach mogło to mieć znaczny wpływ na wynik przedmiotowych przetargów); trzy przypadki dotyczyły braku przestrzegania wymogu zawartego w przepisach, by przed zatwierdzeniem projektu została przeprowadzona ocena jego oddziaływania na środowisko naturalne; w dwóch przypadkach poziom pomocy w sposób nieodpowiedni uwzględniał potencjał projektu w zakresie generowania dochodów; w dwóch przypadkach Komisji zgłoszono niekwalifikowane wydatki dotyczące zakupu maszyn i wyposażenia.

**8.30.** *The Commission is of the opinion that in two of the seven cases, the release of the retention funds and the payment of the advances, the reported formal errors are a matter of judgement. In any case, the errors detected regarding ineligible expenditure are so small that they cannot be considered material.*

**8.31.** *A number of the errors reported by the Court do not have a financial impact and are of a formal nature.*

*With regard to tendering and contracting procedures (seven errors), the Commission agrees that the regulatory provisions must be complied with and is committed to a transparent evaluation of bids and proper documentation. However, it does not consider five of the alleged errors material.*

*As regards environmental impact assessments (three errors noted), although the Commission allowed in some cases this requirement to be completed after submission of the application (for example, as already stated by the Commission at point 8.44 of the Court's Annual Report for 2002, in cases where design and build contracts are used it is simply not possible to carry out a full EIA before the project is submitted for approval), it ensured that EIA procedures had been fully complied with before actual work commenced.*

*The Commission considers that the rates of assistance decided in the cases to which the Court refers (two errors) were appropriate, having regard to all relevant considerations including potential revenue and the affordability for the population served. It recognises, however, that scope exists for standardising the methods for determining co-financing rates and is working in this direction.*

*The Commission accepts the two errors concerning ineligible expenditure and has taken steps to correct the declarations concerned.*

<sup>(23)</sup> Przetargi i procedury kontraktowe zostały zbadane wyłącznie w przypadku płatności (13) zrealizowanych w ramach relatywnie nowego systemu grantów w ramach spójności społeczno-gospodarczej. Szersze badanie procedur przetargowych i kontraktowych zostało przeprowadzone w ramach kontroli na potrzeby poświadczenia wiarygodności w 2002 r. Patrz: Sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 8.38–8.43.

<sup>(24)</sup> Pozostałe płatności skontrolowane na poziomie Komisji i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju nie wykazały żadnych błędów.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.32. Dodatkowo przepisy wymagają<sup>(25)</sup>, by, z wyjątkiem odpowiednio uzasadnionych przypadków, pomoc przyznana na działanie, w którym zasadnicze prace nie rozpoczęły się w okresie dwóch lat od złożenia podpisu przez Komisję, podlegała anulowaniu (co można uznać za mało realistyczne, zwłaszcza w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych). Komisja podjęła decyzję, że w przypadku projektów infrastrukturalnych będzie uznawała ogłoszenie pierwszych przetargów na roboty budowlane za dowód rozpoczęcia zasadniczych prac. W opinii Trybunału taka wykładnia niezgodna jest z założeniami rozporządzenia w sprawie ISPA.

**8.32.** *As the Court itself notes, for large infrastructure projects, a two-year deadline after grant approval for starting the works can be unrealistic. The Commission therefore considers that the launch of a works tender is a sufficient assurance that projects will be implemented on schedule.*

## Płatności w ramach Sapardu

8.33. W ramach kontroli dokonano przeglądu próby obejmującej 26 płatności zrealizowanych w roku 2003 w ramach najważniejszych działań realizowanych w okresie prowadzenia kontroli. Znaczną ilość nieprawidłowości ujawniono w przypadku 13 płatności, co należy przypisać przede wszystkim brakowi doświadczenia po stronie obsługi programu w państwach objętych Sapardem. Nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania procedur<sup>(26)</sup> (10 przypadków), finansowania VAT (4 przypadki, patrz: niżej) oraz braku przestrzegania wymogu dotyczącego spełniania norm sanitarnych UE (3 przypadki).

**8.33.** *The Commission will examine the impact of VAT once the programme has been completed. An assessment will be made in the framework of the clearance of accounts procedure, and the appropriate conclusions will be drawn. However, it does not consider that, at this stage, the VAT identified is ineligible for financing.*

*The Commission has carried out audits in all 10 Sapard countries. In some cases it has also identified that the documentation of checks needs to be improved and has made appropriate recommendations.*

*Regarding the requirement to meet EU-hygiene standards, the Commission has also identified certain problems with the respect of minimum standards in the Sapard countries. It has made recommendations for improvements in systems and controls.*

*Where necessary the findings will be followed up under the clearance of accounts procedures.*

8.34. Cztery zbadane płatności dotyczyły działania na rzecz „rozwoju i poprawy infrastruktury obszarów wiejskich” w Polsce. Wszystkie cztery płatności obejmowały koszty VAT, które w opinii Trybunału należą do niekwalifikowanych<sup>(27)</sup>. Jakkolwiek niekwalifikowana kwota w próbie kontrolnej jest nieznaczną (około 11 500 EUR), pokrywanie kosztów VAT ze środków

**8.34.** *As far as VAT is concerned, the Court of Auditors raises two different issues. VAT is eligible for EU co-financing if it is irrecoverable, in exactly the same way as for Structural Fund expenditure. The only difference is that, under Sapard, it should, as an additional criterion, not bear disproportionately on any part of the programme. It is too early to assess whether this is the case.*

<sup>(25)</sup> Artykuł 8 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1267/1999 i załącznik III ust. 1 memorandum finansowego.

<sup>(26)</sup> W trzech przypadkach wymóg, by wydatki zostały faktycznie poniesione, nie został spełniony, ponieważ płatności z Sapardu zostały zrealizowane na podstawie niezapłaconych faktur; w trzech przypadkach nie zachowano wymogu, by w przetargu prywatnym na przedmioty o wartości większej niż 10 000 EUR zebrane zostały co najmniej trzy oferty; w dwóch przypadkach przekroczono limit pomocy publicznej ustanowiony w programie Sapard; w dwóch przypadkach nie zachowano procedury zatwierdzenia list kontrolnych.

<sup>(27)</sup> Więcej informacji na ten temat – patrz: pkt 38–40 sprawozdania specjalnego na temat programu Sapard nr 2/2004 (Dz.U. C 295 z 30.11.2004).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

Sapardu zdarza się w Polsce systematycznie. Łączna kwota płatności zrealizowanych na rzecz beneficjentów w Polsce zaksięgowanych przez Komisję w jej rozliczeniach za rok 2003 wynosi 79,6 mln EUR, z której, jak ocenia Trybunał, wydatki na pokrycie VAT wynoszą 4,0 mln EUR, czyli 1,5 % wszystkich płatności w ramach Sapardu zrealizowanych przez Komisję (włączając wypłacone zaliczki). W kwietniu 2004 r. polski narodowy dysponent środków poinformował Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa, że organ certyfikujący wyda negatywną opinię na temat rozliczeń za rok 2003, ze względu na inne nieprawidłowości związane z kwalifikowaniem VAT.

*The Commission will examine the impact of VAT once the programme has been completed. An assessment will be made in the framework of the clearance of accounts procedure, and the appropriate conclusions will be drawn.*

*Regarding the issue raised by the Polish National Authorising officer, the Commission is addressing this with the Polish Authorities.*

Roczne sprawozdania z działalności

**Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia**

8.35. W oświadczeniu dołączonym do rocznego sprawozdania z działalności Dyrektor Generalny ds. Rozszerzenia, podobnie jak w roku 2002, zgłosił poniższe zastrzeżenia odnośnie do procedur kontrolnych stosowanych dla zapewnienia należytej gwarancji w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń:

- a) z systemami zdecentralizowanymi wiąże się nieodłączne ryzyko;
- b) w systemach i kontrolach operacji występują luki;
- c) brakuje dokładnego ustalenia roszczeń wobec pośredników finansowych.

8.36. Sprawozdanie porusza problem współfinansowania w kontekście systemów zarządzania i kontroli wewnętrznej. Kontrola w zakresie równoległego współfinansowania jest niedostateczna (patrz także: pkt 8.7) i zachodzi ryzyko, że państwa kandydujące nie spełniają wymogów współfinansowania. Trybunał uznaje ten problem za wystarczająco istotny, by stał się on przedmiotem zastrzeżenia w oświadczeniu dołączonym do rocznego sprawozdania z działalności za rok 2003.

**8.36.** *The control of parallel co-financing at the beneficiary level should be improved by the implementing agencies and while there is indeed a risk of co-financing requirements not being met there is only a limited risk of this being undetected and of remedial actions not being taken. Nevertheless, the Commission will further consider a reservation as this issue matures and in the light of developments.*

**Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej**

8.37. Oświadczenie Dyrektora Generalnego dołączone do rocznego sprawozdania z działalności za rok 2003 Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej zawiera zastrzeżenie dotyczące ISPA, w którym Dyrektor stwierdza, że nie ma należytej gwarancji, że państwa kandydujące efektywnie realizują wszystkie podstawowe elementy systemów zarządzania i kontroli, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady (WE) nr 1267/1999, z wyjątkiem instytucji w trzech państwach kandydujących, którym Komisja zamierza przyznać zgodę na przyjęcie EDIS oraz jednego państwa jako całości (Słowenia).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.38. Jakkolwiek w pkt 4.1.3 sprawozdania przedstawiono nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli realizowanych przez Komisję, bardziej użyteczne byłoby zamieszczenie w sprawozdaniu szczegółowej analizy dotyczącej tego, jakie elementy należy jeszcze dopracować w każdym państwie kandydującym, by przestrzegane były przepisy rozporządzenia. Dzięki temu wskazano by, na jakie ryzyko narażona jest Komisja w tej dziedzinie. Ponadto, chociaż Słowenia została wykluczona z ogólnego zastrzeżenia odnośnie do ISPA, należy zauważyć, że kontrola przeprowadzona przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej nie obejmowała badania systemów przetargowych i kontraktowania, dlatego wykluczenie to nie powinno być rozumiane jako potwierdzenie pełnego spełniania wymogów określonych w art. 9 ust. 1.

**8.38.** Section 4.1.3 of DG REGIO's Annual Activity Report 2003 summarises the material shortcomings identified in the audit work during 2003 in the accession and candidate countries and thereby justifies the reserves entered by the Director-General. The same approach was used in justifying the reserves for Member States concerned in relation to their management of ERDF and the Cohesion Fund. As far as Slovenia is concerned, the Commission agrees with the Court's observation. The scope of DG REGIO's audit of procurement procedures was limited, due to the ex ante controls carried out by the EC Delegation.

## Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa

8.39. W rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa za rok 2003 nie zgłoszono żadnych zastrzeżeń dotyczących programu Sapard. Trybunał uważa to za słuszne, ponieważ ujawnione nieprawidłowości nie przekroczyły progu istotności przyjętego w Komisji. Tym niemniej Dyrektor Generalny powinien wyrazić opinię w tej sprawie w rocznym sprawozdaniu z działalności, ponieważ Trybunał zawiadomił Komisję o problemie dotyczącym VAT w Polsce w grudniu 2003 r., a Dyrektor Generalny nie posiadał żadnych informacji na temat skali tego problemu w pozostałych państwach objętych Sapardem.

**8.39.** DG AGRI did not refer to the VAT issue in Poland in the Annual Activity Report (AAR) because it does not consider, based on expenditure levels so far, that the financing of VAT in that country has a disproportionate effect on the Sapard programme and is thus ineligible under MAFA rules. Furthermore, in the interests of brevity and clarity, control issues which are not considered to have a material impact on the declaration are generally not mentioned in the AAR.

## Wnioski

8.40. W sprawozdaniu rocznym za rok 2002 <sup>(28)</sup> Trybunał postawił wniosek, że systemy kontroli i nadzoru w dziedzinie pomocy przedakcesyjnej wymagają wzmocnienia. Jakkolwiek zarówno Komisja, jak i państwa kandydujące osiągnęły postępy w niektórych dziedzinach, niezbędne jest podjęcie dalszych działań. Liczba nieprawidłowości ujawnionych w ramach skontrolowania przez Trybunał transakcji w 2003 r. wskazuje na istnienie niedociągnięć systemowych i potrzebę poprawy systemów kontroli i nadzoru w celu ograniczenia ryzyka nieprawidłowych płatności.

**8.40.** A number of the errors reported by the Court do not have a financial impact and are of a formal nature.

The Commission is aware of the need for further improvement in the management and control systems in the new Member States and the accession countries. It continues to support these improvements, inter alia, through its own audit work.

8.41. W przypadku systemów kontroli i nadzoru w ramach Phare:

- kontrole weryfikacyjne Komisji ujawniły niedociągnięcia, co oznacza odroczenie przyznania akredytacji EDIS;
- w sposób nieodpowiedni kontrolowano równoległe współfinansowanie przez państwa kandydujące;
- oprócz luk w kontrolach Komisji wymienionych w oświadczeniu Dyrektora Generalnego, także zatwierdzanie ostatecznych sprawozdań z kontroli końcowych odbywało się zbyt wolno.

**8.41.** By the end of September 2004 six countries have been accredited and the rest are in advance stages of the process.

Finalisation of the audit reports could be speeded up. However, this partly depends on the resources allocated to the Directorate-General and partly on the time taken by the beneficiaries to reply to queries from the auditors.

<sup>(28)</sup> Patrz: sprawozdanie roczne za rok obrachunkowy 2002, pkt 8.45.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.42. W przypadku ISPA, mimo iż państwa kandydujące poczyniły znaczne wysiłki na rzecz stworzenia struktur zarządzania i ustanowienia mechanizmów kontroli wewnętrznej, na dzień 31 grudnia 2003 r. żadne państwo nie osiągnęło zgodności z minimalnymi wymogami systemowymi we wszystkich władzach i instytucjach krajowych biorących udział w zarządzaniu ISPA. Ponadto Komisja nie przedsięwzięła dostatecznych środków, by zapewnić, że państwa kandydujące dopełnią wymogów przepisowych w przewidzianym terminie. Zatwierdzenie *ex ante* przez przedstawicielstwo KE stanowiło niezbędny element kontroli procedur przetargowych i zaprzestanie go w następstwie przystąpienia do UE oznacza, że procedury przetargowe i kontraktowania staną się dziedziną wysokiego ryzyka.

8.43. W przypadku Sapardu, poza wadami ujawnionymi przez kontrole zgodności rozliczeń przeprowadzone przez Komisję i częstotliwością błędów wykrytych w państwach objętych Sapardem, systemy kontroli i nadzoru na ogół funkcjonowały prawidłowo.

## Zalecenia

8.44. Trybunał zaleca, aby:

— odnośnie do Phare, Komisja:

- a) użyła wszelkich dostępnych środków, aby zapewnić, że podjęte zostaną działania w sprawie niedociągnięć, jakie jej kontrole weryfikacyjne ujawniły w systemach Państw Członkowskich;
- b) podjęła środki, by zapewnić, że jednostki wdrażające weryfikują współfinansowanie w momencie zgłaszania;
- c) przyspieszyła proces zatwierdzania sprawozdań z kontroli końcowych;
- d) dokonała oceny zasadności i ewentualnych sposobów wykorzystania kontroli przeprowadzonych przez fundusze krajowe na potrzeby weryfikacji legalności i prawidłowości operacji realizowanych w ramach Phare,

— odnośnie do ISPA, Komisja:

- a) kontynuowała kontrole systemów, aby zapewnić, że stworzono wiarygodne systemy zarządzania funduszami strukturalnymi i spójności;

**8.42.** *Before accession a number of implementing bodies in several accession countries had achieved EDIS accreditation and many of the bodies in the countries were considered to meet the requirements. As well as laying down the requirements in the Financing Memorandum attached to each aid award decision, the Commission had provided extensive support and guidance and from 2001 onwards had been auditing the systems and taking care to ensure that any deficiencies found were corrected. EDIS accreditation was not the only means of meeting the requirement for effective management and control systems for ISPA.*

*The Commission is continuing its work to ensure that appropriate systems are in place for managing the Structural and Cohesion Funds. Public procurement is a risk area also for the old Member States. Procurement was a key part of the numerous training activities initiated, led and implemented by DG REGIO to improve the administrative capacity of the candidate countries. The Commission refers to its replies to points 8.10 and 8.12.*

**8.43.** *The Commission has ensured that key documents are reviewed but accepts that evidence of verifications made, and of review/supervision, could be improved.*

*The errors identified by the Court will be followed up as necessary.*

**8.44.**

Concerning Phare:

- a) *This is already being addressed, inter alia, through the EDIS process. See reply to point 8.6.*
- b) *This is already being addressed, inter alia, through the EDIS process.*

Concerning ISPA:

- a) *The audit strategy of DG REGIO provides for continued system audits in which special attention will be given to compliance of the systems with the requirements of the Structural and Cohesion Funds.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) w przypadku dwóch państw, które pozostaną beneficjentami ISPA <sup>(29)</sup>, wyznaczyła określone ramy czasowe, z podziałem na najważniejsze etapy, dla zapewnienia, że wymogi w zakresie zarządzania i kontroli przewidziane w rozporządzeniu dotyczącym ISPA zostaną spełnione w odpowiednim terminie przed ich przystąpieniem do UE;
- c) zintensyfikowała kontrole *ex post* projektów ze względu na zaprzestanie z chwilą przystąpienia do UE realizowania przez przedstawicielstwa KE kontroli *ex ante* procedur przetargowych i kontraktowania,
- odnośnie do ISPA, w zakresie kontroli zgodności rozliczeń, jakie mają być podjęte w 2004 r., Komisja powinna:
- a) usunąć niedociągnięcia ujawnione przez Trybunał;
- b) zapewnić, że kontrole przeprowadzone zostaną we wszystkich państwach, których rozliczenia uznawane są za zatwierdzone na mocy jej decyzji; oraz
- c) podjąć odpowiednie działania, aby odzyskać fundusze wydane na niekwalifikowany VAT.
- b) *Following the system audit carried out in Romania in 2003 and several meetings with the Romanian authorities in early 2004, an action plan has been agreed in which the specific recommendations of the Commission relating to identified deficiencies in the management and control systems will be addressed according to a specific timetable. A similar approach is being followed for Bulgaria.*
- c) *The audit strategy of DG REGIO includes ex post audits of ISPA/Cohesion Fund projects covering tendering and contracting procedures and giving priority to projects where interim payment claims have been submitted.*
- Concerning Sapard:
- a) *The Commission will further improve its evidence of verifications made, and of review/supervision.*
- b) *A systematic audit programme has been carried out in 2004. This programme includes a mixture of desk audits and controls on-the-spot, as appropriate.*
- c) *As stated in its reply to point 8.33 the Commission will examine the impact of VAT once the programme has been completed. However, it does not consider that, at this stage, the VAT identified is ineligible for financing.*

## NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI SPRAWOZDAŃ SPECJALNYCH

Sprawozdanie specjalne nr 2/2004 „Czy programem Sapard zarządzano właściwie?”

8.45. Program Dostosowań Strukturalnych dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (Sapard) jest pierwszym zewnętrznym programem pomocowym realizowanym w sposób zdecentralizowany. Celem programu <sup>(30)</sup> jest wkład we wdrażanie wspólnotowego dorobku prawnego oraz rozwiązywanie problemów związanych z dostosowaniem sektora rolnego i obszarów wiejskich w 10 państwach będących beneficjentami pomocy udzielanej z Sapardu <sup>(31)</sup>. W roku 2003 Trybunał przeprowadził kontrolę, która miała dać odpowiedź na pytanie: „Czy programem Sapard zarządzano właściwie?”.

<sup>(29)</sup> Bułgaria i Rumunia.

<sup>(30)</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 87).

<sup>(31)</sup> Do tych 10 państw należą: Republika Czeska, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Słowenia, Słowacja, Bułgaria i Rumunia.

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.46. Kontrola wykazała, że poziom zarządzania był zróżnicowany. Zdecentralizowane zarządzanie Sapardem przez Komisję nie dawało gwarancji, że pojawiające się problemy z realizacją będą aktywnie i systematycznie identyfikowane i podejmowane, a we wszystkich państwach objętych Sapardem stosowane będą najlepsze praktyki. Dzieje się tak, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem Komisji, jej rola w systemie zdecentralizowanego zarządzania ogranicza się do monitorowania realizacji Sapardu.

8.47. W uruchomieniu Sapardu wystąpiły znaczne opóźnienia, z których część spowodowana została przez brak planowania przez Komisję z wyprzedzeniem oraz – od czasu rozpoczęcia realizacji Sapardu w zainteresowanych państwach – przez nadmiernie rozbudowane procedury administracyjne. W konsekwencji, budżety były systematycznie zawyżane i znaczna część dostępnych środków nie została wykorzystana. W pierwszych czterech latach realizacji jedynie 323 mln EUR (14,8 %) z dostępnej puli 2 183 mln EUR zostało wypłaconych beneficjentom końcowym, z czego ponad połowa w ostatnim kwartale 2003 r. W wyniku opóźnień i problemów z realizacją nie zdołano zrealizować najważniejszych celów w okresie przedakcesyjnym.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.46.** *The Court concluded that the Commission's option for decentralised implementation was correct given the likely large numbers of projects to be financed. According to the Commission, a key feature of the system set up is that the countries concerned first identify problems. In such instances the Commission has consistently provided guidance and advice to the Sapard countries.*

*The Commission considers that it has allocated a sufficient number of qualified staff, in the Sapard unit as well as in the services responsible for overseeing the accreditation process and carrying out audits, to ensure proper monitoring and financial management and control of the use of Community funds in the Sapard countries.*

**8.47.** *While the main elements of the Commission's proposal on the Sapard Regulation, ((EC) Nr 1268/1999), were maintained, the text of the proposal was subject to ongoing discussions (including discussions on budget headings) until the final stage of adoption of the Sapard Regulation. As long as the legal uncertainty remained the Commission was not in a position to draw up the final legal provisions for the implementing arrangements. Following adoption of the Regulation, a working group prepared the basic provisions for the financial management of Sapard within a few months. These were adopted by the Commission on 26 January 2000.*

*Whenever it was made aware of 'heavy administrative procedures', the Commission advised the countries concerned by correspondence, during bilateral meetings and at the Monitoring Committee meetings. However, the exact procedural choice (subject to respect of MAFA rules) remains with the country concerned.*

*The Sapard budgets for 2000 to 2004 were drawn up on the basis of the most reliable information available at that time. The sizeable challenges posed by the need to set up an entirely new system, and the lack of experience of the Sapard countries in this area, meant that implementation took time, but in most cases no longer than could be reasonably expected.*

*Payment applications received indicate that payment execution has now reached cruising speed.*

*According to the Sapard regulation, the objectives of the programme are to contribute to the implementation of the *acquis communautaire* concerning the common agricultural policy and related policies, and to solve priority and specific problems for the sustainable adaptation of the agricultural sector and rural areas in the countries.*

*An essential part of the first objective is to establish a good administrative capacity enabling the demanding tasks of rural development policy implementation to be carried out according to the principles of sound financial management. This is in line with the European Parliament resolution accompanying the 1999 discharge.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.48. Komisja nie informowała o tym, w jakim zakresie Sapard zrealizował cele określone w rozporządzeniu Rady, lecz skupiła się na rozwoju instytucjonalnym. Jest to jeden z celów programu Phare, nie został natomiast wyróżniony jako szczególny cel Sapardu. Rozwój instytucjonalny dał korzystne rezultaty, ponieważ administracje krajowe państw kandydujących zyskały praktyczne doświadczenie w zarządzaniu funduszami UE, do wykorzystania po przystąpieniu do UE.

8.49. Pierwsze rezultaty zrealizowanych projektów wskazują, że pieniądze przeznaczone na przetwórstwo rolne były ogólnie wykorzystywane raczej na projekty służące zwiększeniu produkcji rolnej niż projekty mające poprawić jej jakość (spełnianie norm jakości i zdrowotnych oraz ochrona środowiska).

8.50. Kontrola wykazała, że potencjalni beneficjenci nie dysponowali wystarczającymi środkami finansowymi, mieli trudności z uzyskaniem kredytu oraz musieli sprostać uciążliwym procedurom administracyjnym. W rezultacie okazało się, że największe szanse na uzyskanie pomocy z Sapardu miały silne finansowo i organizacyjnie podmioty dysponujące odpowiednim kapitałem lub dostępem do kredytów. Dla mniejszych gospodarstw i firm, które muszą poczynić największe starania w celu spełnienia norm oraz modernizacji i zwiększenia efektywności, stanowiło to główną przeszkodę.

8.51. Stwierdzono, że przepisy i kontrole w zakresie przetargów prywatnych i kosztów ogólnych były niedostateczne. Do kosztów projektu można zaliczyć koszty ogólne, których wartość nie może przekroczyć 12 % łącznych kosztów kwalifikowanych; w okresie realizowania kontroli główną ich część stanowiły wynagrodzenia konsultantów. Kontrola Trybunału ujawniła, że na ogół nie było żadnego uzasadnienia ani wyjaśnienia dla wykazanych wydatków i nie przeprowadzono żadnej weryfikacji, czy koszty te były związane ze świadczonymi usługami, a przede wszystkim, czy dane usługi zostały faktycznie zrealizowane. Nie przeprowadzono systematycznych, efektywnych kontroli odnośnie do przetargów prywatnych i kosztów ogólnych mogących zapobiec akceptowaniu i płaceniu zawyżonych faktur.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*The Commission believes that the large number of projects contracted (over 13 000) will contribute substantially to the achievement of the second objective. Nevertheless, a final and balanced analysis concerning the impact of the programme (and, in particular, achievement of the objectives) can only be made when the programme has been implemented in full.*

**8.48.** *The Commission considers institution building to be one of the fundamental elements of the acquis and a pre-condition for the responsible use of EU funds.*

*Phare provided assistance to the Sapard countries to set up structures able to implement the acquis, including implementing arrangements for Sapard. Yet the main task of setting up implementation systems to transfer the EU funds was up to the management of Sapard through the procedures of conferral of management and accreditation of measures. The Sapard countries could gain experience from running Sapard to protect the financial interests of the Community after accession, when EAGGF expenditure in the new Member States is expected to be EUR 4 billion in 2005 and rising.*

**8.49.** *The Commission considers that increasing production capacity at project level is compatible with improving standards and the need for restructuring to improve market efficiency.*

**8.50.** *The Commission is aware of the problem of lack of own resources and of the difficulties in obtaining credit. To address this issue, the Commission, with the aid of Phare funds, is supporting a project to improve access to credit for SMEs in Sapard countries, which should help widen access to Sapard. This project has recently been extended with a specific subwindow focusing on credit institutions serving farmers and small rural businesses. It also encourages the candidate countries to use national credit schemes as far as they are respecting Community competition rules and aid intensities of the Sapard regulation.*

*In order to facilitate the application of national credit schemes the Commission in its recent proposal for a modification of Regulation (EC) No 1268/1999 included a specific provision in this respect.*

**8.51.** *Although the Commission has also identified weaknesses in some cases and has made recommendations for improvements, it considers that the situation has improved since the Court's audit. Where necessary these recommendations will be followed up under the clearance of accounts procedures.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.52. Kontrola ujawniła także, że w jednym z państw kandydujących instytucje publiczne systematycznie zaliczały VAT do kosztów kwalifikowanych. W opinii Trybunału, ze względu na wysokość przedmiotowych kwot, stanowią one dysproporcjonalne obciążenie w stosunku do pozostałych elementów programu i tym samym nie podlegają zakwalifikowaniu, zgodnie z postanowieniami umów międzynarodowych zawartych przez Komisję i zainteresowane państwo (patrz: pkt 8.33–8.34).

8.53. W sprawozdaniu zaleca się Komisji, by rozważyła, czy praktyka wcześniejszego zatwierdzania systemów przez Komisję w oparciu o wyniki kontroli, która zapewniła wprowadzenie odpowiednich systemów w państwach objętych Sapardem, nie powinna być stosowana bardziej powszechnie.

*Sprawozdanie specjalne nr 5/2004 „Pomoc w ramach Phare mająca na celu przygotowanie państw kandydujących do zarządzania Funduszami Strukturalnymi”*

8.54. Wspieranie przygotowań państw kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi było jednym z istotnych celów programu Phare od 1998 r. W miarę upływu czasu Komisja zaczęła przyznawać temu celowi coraz wyższy priorytet, ponieważ chciała zapewnić, że zainteresowane państwa będą zdolne do pełnego wykorzystania znacznych funduszy, do których dostęp zyskają po przystąpieniu do UE. Trybunał przeprowadził kontrolę w celu ustalenia, jak Komisja wykorzystała Phare, największy instrument przedakcesyjny, do przygotowania państw kandydujących do zarządzania dwoma największymi Funduszami Strukturalnymi: Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskim Funduszem Społecznym (EFS).

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*The Commission has found that the level of expenditure on general costs is limited and that the issues mentioned by the Court are restricted to a few Sapard countries. For the countries concerned, the Commission has recommended that the national authorities implement a system allowing them to check that the amounts paid for this purpose are within reasonable limits in absolute value, and proportionate to the services effectively supplied, in comparison to average costs charged for similar services.*

*With regard to checks to prevent payment of overstated invoices, in most cases the Commission has obtained evidence that justifications are given if the cheapest offer is not chosen. It will recommend that this is done by Sapard agencies systematically. On the basis of its detailed examination of payments in 10 Sapard countries so far, the Commission did not find widespread failures of the Sapard control and management system.*

**8.52.** *The rule on the eligibility of VAT for EU co-financing applies to the Sapard countries as well as to the Member States receiving support under the Structural Funds. MAFA rules apply. The Commission will examine the impact of this after the programme has been completed. An assessment will be made in the framework of the clearance of accounts procedure, and the appropriate conclusions will be drawn.*

**8.53.** *The current regulations governing EAGGF Guarantee state clearly that the Member States are responsible for accrediting paying agencies. Prior accreditation by the Commission would result in it taking responsibility for the systems established by the Member States. This runs counter to the principle of shared management in which the Member States implement Community policies and the Commission verifies the respect of these rules, with the possibility to make financial corrections in cases of non-respect.*

*The Commission remains confident that the current system remains effective.*

**8.54.** *In 1997 Phare became accession driven with the objective of preparing Candidate Countries for membership across all 31 chapters of the 'acquis communautaire'. The first preparatory projects for Structural Funds and related negotiation chapters were institution building in nature and began in 1998. Only in 2000 did Phare begin with investment projects under the title of Economic and Social Cohesion (ESC) that had a twofold provision: assistance for preparing for Structural Funds and an initial impact on development disparities. The indicative target for Economic and Social Cohesion was 35 % of annual national programmes as of 2001. The timeframe for enlargement and hence the related timeframe for preparation was estimated to be around five to six years.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.55. Kontrola ustaliła, że program Phare miał mniejszy wpływ na przygotowanie państw kandydujących, niż to zakładano w dokumentach strategicznych Komisji. Przyczyną był po części brak doświadczenia i niedostateczny rozwój instytucjonalny w państwach kandydujących, czemu nie można było w pełni zaradzić w ramach czasowych dostępnych przed przystąpieniem.

8.56. Ogólne podejście przyjęte przez Komisję nie było tak efektywne, jak mogło być, częściowo dlatego, że nie ustanowiono nowego instrumentu przedakcesyjnego wzorowanego na EFRR i EFS, podczas gdy początkowe podejście, którego przyjęcia Komisja wymagała od państw kandydujących przy wdrażaniu programów Phare w zakresie spójności gospodarczej i społecznej, różniło się od podejścia wymaganego w Funduszach Strukturalnych.

8.57. Rozszerzony Zdecentralizowany System Wdrażania (EDIS), który zgodnie z założeniami miał umożliwić państwom kandydującym zdobycie przed przystąpieniem do UE doświadczenia w zakresie procedur zarządzania finansowego podobnych do tych, jakie obowiązują w przypadku Funduszy Strukturalnych, nie został wprowadzony do maja 2004 r. Opóźnienia we wprowadzaniu systemu kontroli *ex post* utrudniły także wykorzystywanie systemu grantów, głównego mechanizmu we wdrażaniu Funduszy Strukturalnych. Ponadto bardzo niewielkie postępy odnotowano we wprowadzaniu wieloletniego programowania, procedury stosowanej w przypadku Funduszy Strukturalnych.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

8.55. *Even if not all initial ambitions were realised within a timeframe reduced by rapid accelerations in the negotiations, this was primarily due to the inherent difficulties and delays in designation of the future institutions responsible for managing Structural Funds. In certain instances, insufficient institutional stability significantly impeded the impact of preparatory pre-accession assistance. Nevertheless, the evidence to date is that the main objectives were indeed realised as reflected in the negotiations themselves and follow-up monitoring reports and in all subsequent programming developments to an extent never achieved before.*

8.56. *No previous enlargement had such extensive preparations for Structural Funds using three pre-accession instruments. Through Phare and the other pre-accession instruments prerequisite planning processes were stimulated and overall planning capacity established. As a result the Council was able to close negotiations on the main Structural Funds related to chapter (21) in 2002 on the basis of legislative alignment and designation of structures, and the accession countries were able to submit draft Structural Funds Development Plans already at the beginning of 2003, thereby ensuring early approval and launch in 2004 of Structural Funds Programming Documents for the 2004 to 2006 period. This has never been achieved before. While not all early ambitions were realised in a timeframe compressed by rapid acceleration in the negotiations, the ESC initiative — among others — had a very significant impact on the negotiations themselves and on institutional developments.*

*Furthermore, in the late 1990s the decision to establish only two new pre-accession instruments reflected a complete consensus and was fully endorsed by the European Parliament and the Council. It was evident in 1999 that the scale of the preparations required was enormous and the demands on the administrations of the candidate countries were considerable. They were unable to take on the challenge of a sophisticated multiannual planning exercise coupled with complex implementation arrangements as well as support a second movement to the ex post control arrangements as apply in the Structural Funds. Therefore it was prudent to opt for a more phased approach under Phare in order to avoid overloading the limited resources of the candidate countries as well as avoiding a potential interruption of pre-accession assistance delivery.*

8.57. *It was foreseen from the outset that extending decentralised management (EDIS) and multiannual programming 'could not start until 2002 at the earliest' (Phare 2000 Review). It transpired that 2002 was the year that negotiation closed and consequently there has been a compression of the timeframe. EDIS is a complex and lengthy process not a one-off event and the countries have been working on this process, for several years. The determining factor for moving to ex post controls is overwhelmingly the acceding countries' 'ownership' of the process to establish their own safe management and control systems.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

8.58. Większość z państw kandydujących przeznaczyła mniej od docelowego udziału 35 % programów krajowych na programy spójności gospodarczej i społecznej, które miały odgrywać istotną rolę w przygotowaniu ich na EFRR i EFS, co spowodowane było głównie niedostatecznym potencjałem absorpcyjnym i konkurencyjnymi priorytetami. Także efektywność projektów rozwoju instytucjonalnego w ramach przygotowań do EFRR i EFS była na ogół mniejsza od zakładanej, przez częste przenoszenie odpowiedzialności za rozwój regionalny pomiędzy ministerstwami w państwach kandydujących oraz opóźnienia w wyznaczaniu władz zarządzających i płatniczych, a także powoływaniu struktur regionalnych.

8.59. Zachodzi potrzeba, by po przystąpieniu do UE udzielane było dalsze wsparcie na rozwój instytucjonalny w dziedzinie zarządzania Funduszami Strukturalnymi. Znaczne zasoby należy poświęcić na kontrolę *ex post* operacji realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych w nowych Państwach Członkowskich. Należy przedstawić jasną strategię w zakresie określania różnych działań, jakie należy podjąć w celu przygotowania obecnych i przyszłych państw kandydujących do zarządzania Funduszami Strukturalnymi. Komisja powinna zwiększyć wysiłki na rzecz zbliżenia Phare do Funduszy Strukturalnych poprzez przyznanie przyszłym organom zarządzającym statusu jednostek wdrażających Phare, udzielanie wsparcia w ramach systemu kontroli *ex post* oraz wprowadzenie programowania wieloletniego, opartego na narodowych planach rozwoju.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**8.58.** *Although the objective of allocating approximately 35 % of Phare national programmes to ESC was indicative only 'to be applied with flexibility on a country-by-country basis', (Phare guidelines Decision 1999), the 2001 to 2003 figures indicate that the average of around 35 % has been maintained. The insignificant dip in percentage terms in 2002 due to the action plans on administrative and judicial capacity was fully compensated in 2003 allocations. In 2003, which was beyond the audit period, there was a deliberate focus on ESC. Several countries devoted well over 35 % of their 2003 funds to investment in the ESC. The average was 39 %. Given that only the first year of ESC (2000 projects) are finishing implementation, the evidence available makes it difficult to base reasonable doubts on absorption capacity on such limited data as well as taking into account the fact that countries had competing priorities in their preparations for accession. In addition there were both investment and institution-building allocations in other horizontal chapters that had an indirect bearing on preparing for managing Structural Funds.*

**8.59.** *After accession the new Member States will continue to receive a great deal of direct support from the Structural Fund Directorates-General to help them manage programmes effectively, just as they have in framing the programmes and designing their delivery and management systems. The new Member States have all set up audit services to fulfil the financial control requirements laid down by Regulation (EC) No 438/2001 and the Commission will monitor their work in the period ahead and will itself test the systems. The lessons learned are already being taken into account and the EDIS roadmaps for Bulgaria and Romania and the revised Phare guidelines already outline the strategy. Designation of implementation agencies is a sovereign decision for the candidate countries themselves and the Commission has no mandate to dictate such a decision. Actually, in the progression of EDIS accreditation, the process is the other way round. Phare implementing agencies, in order not to lose the experience they acquired, should become (or be integrated into) the Structural Funds managing and implementing bodies.*

## ROZDZIAŁ 9

**Wydatki administracyjne**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wydatki administracyjne instytucji i organów wspólnotowych	9.1–9.68
Wstęp	9.1
Szczegółowa ocena w ramach poświadczenia wiarygodności	9.2–9.68
Wstęp	9.2–9.6
Cele kontroli	9.2–9.3
Zastosowane metody kontrolne	9.4–9.5
Ryzyka	9.6
Parlament	9.7–9.17
Systemy nadzoru i kontroli	9.7–9.14
Uwagi dotyczące transakcji	9.15
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych	9.16–9.17
Rada	9.18–9.24
Systemy nadzoru i kontroli	9.18–9.22
Uwagi dotyczące transakcji	9.23
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych	9.24
Trybunał Sprawiedliwości	9.25–9.29
Systemy nadzoru i kontroli	9.25–9.27
Uwagi dotyczące transakcji	9.28
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych	9.29
Trybunał Obrachunkowy	9.30–9.34
Systemy nadzoru i kontroli	9.30–9.32
Uwagi dotyczące transakcji	9.33
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych	9.34
Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów	9.35–9.38
Systemy nadzoru i kontroli	9.36–9.38
Komitet Ekonomiczno-Społeczny	9.39–9.46
Systemy nadzoru i kontroli	9.40–9.42
Uwagi dotyczące transakcji	9.43–9.45
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych	9.46
Komitet Regionów	9.47–9.53
Systemy nadzoru i kontroli	9.48–9.50
Uwagi dotyczące transakcji	9.51–9.52
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych	9.53

	<i>Punkty</i>
Komisja	9.54–9.64
Systemy kontroli i nadzoru wydatków administracyjnych	9.54–9.60
Uwagi dotyczące transakcji	9.61–9.62
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych	9.63–9.64
Ogólne uwagi i zalecenia	9.65–9.68
Kontrola organów zdecentralizowanych	9.69–9.79
Kontrola szkół europejskich	9.80–9.82



## UWAGI TRYBUNAŁU

WYDATKI ADMINISTRACYJNE INSTYTUCJI I ORGANÓW  
WSPÓLNOTOWYCH

## Wstęp

9.1. Dział 5 perspektywy finansowej „Wydatki administracyjne” obejmuje środki administracyjne instytucji i pozostałych organów (w przypadku Komisji — część A budżetu). Środki te są zarządzane bezpośrednio przez każdą instytucję lub organ i przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń, świadczeń i emerytur personelowi zatrudnionemu w instytucjach wspólnotowych, jak również na wynajem, zakupy i pozostałe wydatki administracyjne. W 2003 r. wydatki wyniosły 5 305 mln EUR, szczegóły przedstawia **tabela 9.1**. Łączną liczbę stanowisk pracy przydzielonych każdej instytucji w budżecie początkowym na rok 2003 przedstawia **tabela 9.2**.

Tabela 9.1 – Płatności wg instytucji

	Płatności w ramach przeniesień oraz środki na rok obrachunkowy (mln euro)	
	2002	2003
Parlament Europejski	1 035	986
Rada	394	410
Komisja	3 438	3 546
Trybunał Sprawiedliwości	145	148
Trybunał Obrachunkowy	76	84
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	76	81
Komitet Regionów	44	46
Europejski Rzecznik Praw Człowieka	4	4
<b>Ogółem</b>	<b>5 212</b>	<b>5 305</b>

Źródło: Sprawozdania roczne Wspólnot Europejskich.

Tabela 9.2 – Personel wg instytucji

	Personel (stanowiska stałe i czasowe, budżet początkowy)	
	2002	2003
Parlament Europejski	4 338	4 960
Rada	2 701	2 919
Komisja	22 453	22 534
Trybunał Sprawiedliwości	1 129	1 140
Trybunał Obrachunkowy	575	605
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	514	525
Komitet Regionów	250	252
Europejski Rzecznik Praw Człowieka	27	31
<b>Ogółem</b>	<b>31 987</b>	<b>32 966</b>

Źródło: Budżet ogólny Unii Europejskiej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

*Szczegółowa ocena w ramach poświadczenia wiarygodności*

**Wstęp**

*Cele kontroli*

9.2. Celem przeprowadzonej w 2003 r. kontroli DAS było umożliwienie oceny przez Trybunał:

- a) wiarygodności skonsolidowanych sprawozdań finansowych za rok upływający 31 grudnia 2003 r. (omawianych w rozdziale 1);
- b) legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw.

9.3. Celem kontroli Trybunału była również ocena, jak instytucje realizowały najważniejsze przepisy nowego rozporządzenia finansowego.

*Zastosowane metody kontrolne*

9.4. W ramach kontroli oceniano legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących wydatków administracyjnych instytucji. Kontrola obejmowała następujące czynności:

- a) ocenę funkcjonowania systemów kontroli i nadzoru wprowadzonych przez instytucję w celu spełnienia wymogów ustanowionych w nowym rozporządzeniu finansowym, tj. wdrożenia odpowiednich struktur i procedur kontrolnych, zgodnych z minimalnymi standardami przyjętymi przez każdą instytucję oraz ustanowienia jednostki kontroli wewnętrznej;
- b) dokładne zbadanie szeregu transakcji reprezentujących wszystkie dziedziny wydatków administracyjnych oraz dodatkowej grupy transakcji zrealizowanych przez mniejsze instytucje;
- c) zbadanie rocznych sprawozdań z działalności składanych przez intendentów delegowanych instytucji;
- d) analiz działań podjętych odnośnie do ustaleń sprawozdań rocznych za lata ubiegłe (**tabela 9.3**).

Tabela 9.3 – Działania podjęte odnośnie do ustaleń sprawozdań rocznych za lata ubiegłe

Ustalenia	Podjęte działania	Czy konieczne są dalsze działania?
<p>Awansowanie personelu bez przeprowadzenia konkursu</p> <p>Sprawozdanie roczne za rok 2001, pkt 7.17:</p> <p>Na podstawie przypisów do planów zatrudnienia, Parlament i Trybunał Obrachunkowy wypłacają określonej kategorii pracowników wynagrodzenie odpowiednie dla wyższej kategorii. Jest to sprzeczne z Regulaminem pracowniczym, który przewiduje, że urzędnik może być awansowany z jednej kategorii do drugiej wyłącznie w drodze konkursu.</p>	<p>Plan zatrudnienia na rok 2003 dla Parlamentu zawierał postanowienia umożliwiające awansowanie jednej dodatkowej osoby z jednej kategorii do drugiej bez konkursu (awans „ad personam”). Takich postanowień nie zawierał plan Trybunału Obrachunkowego.</p> <p>Tym samym plan zatrudnienia dla Parlamentu pozwolił tej instytucji na kontynuowanie w 2003 r. praktyki awansowania osób, które nie przeszły konkursu, mimo że jest to sprzeczne z Regulaminem pracowniczym.</p>	<p><b>Nie</b>, ponieważ nowy Regulamin pracowniczy całkowicie odmienił strukturę klasyfikowania pracowników. Tym samym problem awansowania do wyższej kategorii bez przejścia konkursu przestał być aktualny.</p>
<p>Współczynnik korygujący dla członków instytucji</p> <p>Sprawozdanie roczne za rok 2001, pkt 7.18:</p> <p>Współczynnik korygujący był stosowany w przypadku transferu części pborów członków instytucji do państwa innego niż państwo zatrudnienia.</p>	<p>Rozporządzenia (WE) nr 1292/04 i (WE) nr 1293/04 przewidują, że przepisy dotyczące transferu podlegają zastosowaniu wobec członków instytucji.</p>	<p><b>Nie</b>, ponieważ nowa sytuacja prawna rozwiązuje problem.</p>
<p>Skala używana do pokrywania kosztów delegacji</p> <p>Sprawozdanie roczne za rok 2001, pkt 7.20:</p> <p>Skala wykorzystywana przez Parlament do pokrywania kosztów delegacji pracowników kategorii C i D była wyższa od przewidzianej w Regulaminie pracowniczym.</p>	<p>Parlament kontynuował tę praktykę w 2003 r. Nowy Regulamin pracowniczy, obowiązujący od 1 maja 2004 r., przewiduje, że taka sama skala obowiązuje w przypadku wszystkich pracowników.</p>	<p><b>Nie</b>, ponieważ nowa sytuacja prawna rozwiązuje problem.</p>
<p>Dodatkowy system emerytalny dla członków Parlamentu Europejskiego</p> <p>Sprawozdanie roczne za rok 2002, pkt 9.17 i 9.20:</p> <p>Jeżeli dodatkowy system emerytalny dla członków Parlamentu Europejskiego ma być kontynuowany, należy jak najszybciej stworzyć odpowiednie podstawy prawne.</p> <p>W ramach systemu należy ustanowić jasne zasady określające zobowiązania i zakres odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i jego członków w przypadku deficytu w systemie.</p>	<p>Dodatkowy system emerytalny jest kontynuowany mimo braku odpowiedniej podstawy prawnej.</p> <p>Nie ustanowiono takich przepisów.</p>	<p><b>Tak</b>, należy ustanowić podstawy prawne.</p> <p><b>Tak</b>, należy ustanowić odpowiednie przepisy.</p>

## ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Uwagi	Podjęte działanie
<p>System uzupełniających ubezpieczeń emerytalnych posłów Parlamentu Europejskiego</p>	<p>W ostatnich latach służby administracyjne aktywnie uczestniczyły w opracowaniu jednolitego statutu posła do PE, który, między innymi, przewidywał jednolity system ubezpieczeń dla posłów, a w konsekwencji zniesienie obecnego systemu uzupełniających ubezpieczeń emerytalnych. Od kiedy wiadomo, że system ten nie wejdzie w życie wraz z rozpoczęciem nowej kadencji, została przyjęta opinia nr 5/99 Trybunału Obrachunkowego, a Prezydium zostaną przedstawione propozycje zmierzające do zdefiniowania odpowiednio uprawnień i odpowiedzialności Parlamentu oraz ASBL (stowarzyszenia nienastawionego na zysk) ustanowionego w systemie prawa luksemburskiego, którym zarządza wybrana Rada Nadzorcza. Na podstawie rezultatów badań rachunkowości, które powinny zostać dokonane na początku 2005 r., po upływie terminu przystąpienia do systemu ubezpieczeń zostanie ujawniony poziom finansowania Funduszy i, zależnie od wyników, będzie można przewidzieć środki zmierzające do wprowadzenia w nim równowagi finansowej.</p>

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.5. Ogólne wnioski z kontroli DAS Trybunału w dziedzinie wydatków administracyjnych omówiono w pkt 9.65. Rezultaty kontroli odnośnie do każdej instytucji zostały przedstawione w kolejnych punktach niniejszego rozdziału, zgodnie z kolejnością, w jakiej zostały one wyszczególnione w budżecie ogólnym na rok 2003.

## Ryzyka

9.6. W dziedzinie wydatków administracyjnych ryzyko ogólne jest niskie. Jest to spowodowane tym, że po pierwsze, nie zachodzi w tym przypadku „ryzyko delegowania”, ponieważ wydatki zarządzane są bezpośrednio przez instytucje i organy wspólnotowe, w przeciwieństwie do większości wydatków realizowanych w ramach programów, które w imieniu Komisji wykonują organy lub agencje krajowe. Po drugie, nie zachodzi także „ryzyko subwencyjne”, ponieważ prawie wszystkie wydatki administracyjne dotyczą transakcji związanych raczej z zatrudnianiem personelu oraz nabywaniem robót, towarów i usług niż finansowaniem subwencji/projektów. Poprzednie kontrole Trybunału wykazały, że ujawnione błędy miały przeważnie charakter formalny, a ich źródłem nie były poważne nieprawidłowości w środowisku kontroli.

## Parlament

## Systemy nadzoru i kontroli

9.7. W grudniu 2002 r. Parlament przyjął podstawowe dokumenty wymagane do wprowadzenia w życie nowego rozporządzenia finansowego (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”) (1). Obejmowały one przepisy wewnętrzne w sprawie wykonywania budżetu, statuty służb kontroli wewnętrznej, intendentów i księgowego, minimalne standardy kontroli wewnętrznej oraz specjalny kodeks standardów zawodowych. Skomputeryzowany system używany w zarządzaniu dochodami i wydatkami budżetu (FINORD) został dostosowany do nowych zasad. Tym niemniej intendenci nie mogli wprowadzić w pełni sprawnych systemów kontroli z dniem wejścia w życie rozporządzenia finansowego (1 stycznia 2003 r.).

9.8. Decentralizacja kontroli okazała się zadaniem trudnym, ponieważ procedury kontroli finansowej i wewnętrznej były uprzednio bardzo scentralizowane i mocno powiązane z działaniami kontrolera finansowego. W 2003 r. Parlament zdołał wdrożyć nowe metody kontrolne, oparte na zdecentralizowanych „Ramach Kontroli Wewnętrznej”, w tym „Minimalnych Standardach Kontroli Wewnętrznej” (MSKW), „Centralnej Służbie Finansowej” i jednostce kontroli wewnętrznej. Tym niemniej intendenci nie mogli w pełni zastosować wszystkich MSKW. Okoliczność ta potwierdziła sami intendenci w samoocenie dotyczącej stopnia wdrożenia MSKW przeprowadzonej w ramach przygotowywania rocznych sprawozdań z działalności na początku 2004 r. W tym okresie

## 9.7–9.8. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W 2003 r., w związku z przyjęciem nowego rozporządzenia finansowego, procedury kontroli finansowej i wewnętrznej instytucji przekształciły się, wedle sformułowania Trybunału, z „wysocę scentralizowanych” w całkowicie zdecentralizowane, w trybie, który nie uwzględniał okresu przejściowego pomiędzy momentem przyjęcia odpowiednich tekstów, a ich wejściem w życie. W konsekwencji instytucja stanęła wobec poważnych trudności w znalezieniu wymaganej liczby dodatkowych pracowników dysponujących wykształceniem w dziedzinie finansów, zapewnieniu odpowiedniego przeszkolenia wszystkich odnośnych osób oraz w zorganizowaniu koniecznego centralnego wsparcia. Słabości, na które wskazuje Trybunał, można przypisać tym okolicznościom, które odzwierciedlają początkowe problemy nieodłącznie towarzyszące poważnym przeobrażeniom podjętym z krótkim wyprzedzeniem.

W marcu 2004 r. główny intendent przez delegację odnotował wnioski z doświadczeń 2003 r. w formie deklaracji oraz towarzyszącemu jej planowi działania. Plan działania został opracowany w celu rozwiązania kwestii dotyczących instytucji jako całości, a które Trybunał również wyróżnił w swych uwagach. Słusznie scharakteryzowany przez Trybunał jako „ambitny” (zobacz pkt 9.11 poniżej), plan działania ma być wdrożony, o ile to możliwe, jeszcze w ciągu 2004 r. Ponadto, na co zwraca uwagę Trybunał, audytor wewnętrzny opracował plany działania na poziomie departamentalnym w porozumieniu z odpowiednim intendentem przez delegację.

(1) 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

zaden standard MSKW nie został w pełni wypełniony przez wszystkich intendentów. Wdrożenie niektórych standardów MSKW, takich jak MSKW 5 (wrażliwe stanowiska), MSKW 7 (wyznaczenie celów), MSKW 14 (zgłaszanie nieprawidłowości) oraz MSKW 20 (rejestracja i naprawa niedociągnięć kontroli wewnętrznej) znajdowało się dopiero w fazie początkowej. Wdrażanie MSKW 9 (roczne plany zarządzania), MSKW 15 (dokumentowanie procedur), MSKW 17 (nadzór), MSKW 11 (analiza ryzyka i zarządzanie) oraz MSKW 19 (ciągłość operacji) wymagało większego zaangażowania. Przyjęty plan działania ma na celu naprawę ujawnionych niedociągnięć (patrz: pkt 9.11).

9.9. Obowiązujący wcześniej znormalizowany system kontroli, za który odpowiadał kontroler finansowy, został zastąpiony Ramami Kontroli Wewnętrznej, opartymi na weryfikacji *ex ante* każdej transakcji i zachowującymi niektóre elementy poprzedniego systemu, takie jak możliwość odmowy zatwierdzenia i anulowania. Jednakże ze względu na brak jednolitej definicji błędów, jednakowych metod dokumentowania i klasyfikowania błędów, jak również różne formy zgłaszania wyników kontroli, trudno o przedstawienie ogólnych wniosków odnośnie do istotności błędów ujawnionych przez kontrolerów *ex ante*. Intendenci nie wprowadzili żadnych kontroli *ex post*, tymczasem kontrole *ex post* są niezbędne ze względu na niekompletne wdrożenie Ram Kontroli Wewnętrznej.

9.10. Ponadto kontrola Trybunału doprowadziła do ujawnienia niedociągnięć na poziomie kontroli *ex ante* wypłat wynagrodzeń dla personelu. W miejsce najważniejszych kontroli prowadzonych wcześniej przez kontrolera finansowego w dziedzinie wynagrodzeń personelu nie wprowadzono żadnych równie efektywnych badań. Przyczyną były problemy z dostępnością nowego systemu komputerowego.

**9.9. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

W ramach projektu rewizji przepisów wewnętrznych, które obecnie są w trakcie weryfikacji, przewidziano zniesienie wyrażenia „wstrzymanie pozwolenia” i „nie uwzględniono”. Według tego projektu kontroler *ex ante* ustala zgodność lub brak zgodności kontrolowanych operacji z obowiązującymi przepisami. Jeśli chodzi o kwestie dotyczące błędów, były kontroler finansowy udostępnił intendentom pod koniec 2002 r. używaną przez siebie typologię zapisu błędów. Jednakże intendenci nie byli zobligowani do korzystania z tej typologii i kilku z nich dążyło do rozwinięcia własnych ich definicji. W wyniku tego, gdy należało porównać i zsumować dane dotyczące błędów, pojawiły się problemy. Kwestia ta została dlatego ujęta w wyżej wymienionym planie działania głównego intendenta przez delegację. Jeśli chodzi o brak kontroli *ex post*, intendenci skupili swoją uwagę głównie na instalacji skutecznej funkcji weryfikacji *ex ante*. Biorąc pod uwagę charakter operacji prowadzonych przez Parlament oraz nieistnienie ryzyka związanego z delegacją lub udzieleniem subwencji, taka forma weryfikacji *ex ante* zostanie zharmonizowany i ustabilizuje się w instytucji. W międzyczasie dokonana zostanie ocena w pełni rozwiniętego systemu weryfikacji *ex post*, na podstawie lepiej rozwiniętej oceny własnej ryzyka i kontroli odpowiednich intendentów. Ci jednakże spośród intendentów, których służby zajmują się dużą liczbą podobnych, wciąż na nowo powracających operacji administracyjnych, zaczęli wprowadzać funkcję weryfikacji *ex post*.

**9.10. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Dyrekcja Generalna ds. Personelu napotkała techniczne trudności z przeniesieniem zasobów technologii informatycznych używanych przez służby byłego kontrolera finansowego do poddania listy płac badaniu *ex ante*. Ograniczyło to możliwość dokonania konstruktywnych badań przez znaczny okres w pierwszej połowie 2003 r. Niedociągnięcia w kontroli listy płac jako efekt tych trudności zostały odnotowane przez kontrolerów *ex ante* i ujęte w rocznych tymczasowych sprawozdaniach przekazanych intendentom. Jednakże w przyszłości listy płac poddawane będą coraz częściej skutecznym kontrolom w formie utrzymujących się przez wiele miesięcy i skumulowanych wysiłków, wraz z dodatkowymi badaniami *ex post*, uzupełniającymi zintegrowany system operacyjnych badań *ex post*, co zapewni zgodność z prawem i regularność comiesięcznych zleceń płatniczych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.11. Parlament miał możliwość przeprowadzenia samooceny w zakresie poziomu wdrożenia MSKW (pkt 9.8), a ponieważ sprawozdania z działalności i kontrole wewnętrzne doprowadziły do wykrycia głównych niedociągnięć nowych systemów, sporządzono plany działania w celu ich poprawy. W szczególności sporządzono plany działania na poziomie służb i centrali w sprawie nieprawidłowości wykrytych przez kontrolera wewnętrznego. W swoim rocznym oświadczeniu Sekretarz Generalny potwierdził występowanie niedociągnięć i zatwierdził ambitny plan działania mający na celu kompletne i niezwłoczne wdrożenie MSKW.

9.12. Niektóre postanowienia art. 81 rozporządzenia finansowego oraz art. 104 rozporządzenia Komisji ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia finansowego (zwanego dalej „przepisami wykonawczymi”) (2) nie zostały w pełni wykonane przez intendentów. Dotyczą one wprowadzenia podziału na różne rodzaje płatności, określenia właściwości dokumentów, jakie muszą towarzyszyć każdemu rodzajowi płatności oraz przechowywania tych dokumentów. Rachunki Parlamentu nie pozwalają na dokonanie podziału na różne rodzaje dokonywanych płatności (płatność całej należności, płatności finansowane z góry, płatności zaliczkowe lub spłaty sald należności). Nie określono właściwości dokumentów, które muszą towarzyszyć odpowiednio każdemu rodzajowi płatności. Brak odpowiedniego przechowywania i archiwizowania dokumentów towarzyszących stanowi szczególne utrudnienie w weryfikacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej oraz przerywa ślad rewizyjny. W większości przypadków kontrolerzy Trybunału zdołali uzyskać dokumenty towarzyszące niezbędne do zweryfikowania prawidłowości płatności, nie mogli jednak potwierdzić, że dokumenty te zostały zbadane przez kontrolerów *ex ante*.

9.13. Zgodnie z art. 67 ust. 1 lit. f) przepisów wykonawczych, transakcje zaliczkowe podlegają rozliczeniu przez intendenta nie później niż do końca następnego miesiąca, tak aby saldo rachunkowe i saldo rachunku bankowego mogły być uzgodnione. W zakresie diet pokrywających koszty podróży i utrzymania członków Parlamentu, w 2003 r. powyższy termin nie był na ogół przestrzegany. Pod koniec roku rachunek budżetowy nie został jeszcze obciążony kwotą około 11 mln EUR wypłaconych członkom z konta zaliczkowego we wrześniu, październiku i listopadzie.

**9.11. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Zobacz odpowiedź do pkt 9.7 i 9.8.

**9.12. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Jeśli chodzi o „dokonanie rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi rodzajami płatności”, biorąc pod uwagę wyłącznie administracyjny charakter wydatków dysponowanych przez Parlament, większość wypłat to „wypłaty całej należnej kwoty” w „czasie ich dokonania”. Jednakże zostanie rozpatrzona możliwość wniesienia zmian do systemów księgowania w celu dokonania rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi typami wypłat. Co się tyczy zaświadczeń potwierdzających, w dniu 1 kwietnia 2003 r. Sekretarz Generalny wydał Wskazówki w sprawie przechowywania przez intendentów oryginałów zaświadczeń potwierdzających. Wskazówki stanowią, że każdy intendent przez delegację powinien podjąć uzasadnioną decyzję wyznaczając „urzędnika-archiwistę”. Dalsze działania odnośnie do zarządzania finansami przewidziano na mocy planu działania głównego intendenta przez delegację, a w ostatnich miesiącach w licznych dyrekcjach generalnych przyjęto postanowienia zmierzające do wprowadzenia koniecznych ulepszeń.

**9.13. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

W 2003 r. termin rozliczania środków zaliczkowych wynosił od 8 do 10 tygodni do dnia 1 lipca. Tymczasowa redukcja personelu odpowiedzialnego za te prace doprowadziła do wydłużenia tych terminów. Nabór dodatkowych pracowników w 2004 r. pozwolił na powrót do pierwotnych terminów. Z trudem dałoby się je skrócić do mniej niż dwóch miesięcy z przyczyny wewnętrznej organizacji prac, nawet przy poważnym zwiększeniu liczby pracowników zajmujących się kontrolą kont zaliczkowych. W rzeczywistości w celu zmniejszenia opóźnień należałoby upłynnić każdą operację w momencie wypłacania zaliczek na podstawie przedłożonych zaświadczeń i każdorazowo dokonywać windykacji zaliczek dla wszelkiego brakującego dokumentu. Każdą niepełną dokumentację należałoby ponownie uzupełnić w momencie uzyskania brakującego zaświadczenia. Obecnie postawieni są o dostarczenie brakujących zaświadczeń przed przystąpieniem do rozliczenia, co wydłuża termin rozliczenia, ale w ogólnym rozrachunku ogranicza czas konieczny do zajmowania się dokumentacją.

(2) 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

9.14. Artykuł 11 regulaminu wewnętrznego Parlamentu dotyczący wykonania jego sekcji budżetu dopuszcza możliwość realizacji płatności na podstawie stałego polecenia. W takim przypadku wydatki realizowane są bez wcześniejszego zatwierdzenia i zezwolenia przez intendenta. Po zrealizowaniu płatności intendent wydaje polecenie regulacyjne w celu obciążenia budżetu daną kwotą (art. 11 ust. 4 przepisów wewnętrznych). Zgodne z rozporządzeniem finansowym są tylko wydatki uzasadnione i zatwierdzone przed dokonaniem płatności.

*Uwagi dotyczące transakcji*

9.15. Transakcje poddane kontroli były zasadniczo legalne i prawidłowe. W niektórych przypadkach odnotowano brak przestrzegania wymogów formalnych, co nie oznacza jednak, że dokonano nienależnych płatności.

*Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych*

9.16. Zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego, „Intendent delegowany składa swojej instytucji sprawozdanie z wykonania swoich obowiązków w postaci rocznego sprawozdania z działalności”. Każdy z intendentów delegowanych przedstawił trzy sprawozdania z działalności (dwa dotyczące pierwszego i drugiego kwartału w roku oraz sprawozdanie roczne wraz z oświadczeniem) dotyczące roku 2003. Sprawozdania obejmowały rozdział poświęcony zarządzaniu i kwestiom kontroli wewnętrznej, podsumowanie samooceny w zakresie wdrożenia MSKW oraz uwagi dotyczące ujawnionych nieprawidłowości. Jakkolwiek sprawozdania stanowią użyteczne narzędzie dla lepszego rozliczania intendentów z finansowego zarządzania powierzonymi im zasobami, to występują między nimi duże różnice, dlatego należałoby ujednoczyć sposób przedstawiania i strukturę sprawozdań. Niezbędna jest także poprawa systemów informacji i sprawozdawczości wykorzystywanych na poparcie treści sprawozdań, poprzez nałożenie obowiązku dokonywania analizy ryzyka i prowadzenia rejestrów umów i udokumentowanych procedur. Należy także dostarczać więcej szczegółowych informacji na temat wyników przeprowadzonych kontroli.

## 9.14. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

*W odniesieniu do pewnych wydatków (np. czynsze, opłaty za usługi) dostawca domaga się wypłacania ich w formie zlecenia stałego lub polecenia zapłaty. Wewnętrzne procedury Parlamentu zezwalają na takie wypłaty wyłącznie w okolicznościach, gdy odpowiedni intendent nie jest w stanie wynegocjować innych, alternatywnych form zapłaty. Ograniczenie to zostało wprowadzone do projektu rewizji przepisów wewnętrznych. Ponadto administracja zamierza rozpatrzyć ewentualne alternatywne warunki wypłacania należności, z myślą o pełniejszym dostosowaniu swych przepisów wewnętrznych i procedur do postanowień rozporządzenia finansowego.*

## 9.15. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

*Parlament przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału.*

## 9.16. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

*Wczesne okresowe sprawozdania z działalności wymagane przez przepisy wewnętrzne PE zostały sporządzane przy braku wyraźnych wskazówek co do ich struktury i zawartości. Jednakże przy redakcji rocznych sprawozdań z działalności wymaganych przez rozporządzenie finansowe, główne służby finansowe dołożyły starań, konsultując się z odnośnymi służbami, by osiągnąć istotny poziom harmonizacji. Jak pokazuje plan działania głównego intendenta przez delegację, który ustosunkowuje się do kilku kwestii wymienionych przez Trybunał, wysiłki w tym kierunku nadal są kontynuowane.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.17. Informacje przedstawiane w sprawozdaniach pomagają wprawdzie zrozumieć, jak funkcjonowały systemy kontroli i nadzoru w zakresie legalności i prawidłowości transakcji, ale dane, na których opierają się sprawozdania muszą ulec poprawie, jeśli mają stanowić właściwe źródło dla poświadczenia wiarygodności przez Trybunał. Wszyscy intendentzi delegowani z wyjątkiem jednego zapewnili, że „mają uzasadnione przekonanie, że ustanowione procedury kontrole dają niezbędne gwarancje odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń”. Jeden z intendentów pominął powyższe oświadczenie, nie zgłaszając równocześnie żadnych zastrzeżeń. Jakkolwiek żaden z intendentów nie zgłosił zastrzeżeń, trzech z nich wskazało w swoich oświadczeniach na brak wykwalifikowanej kadry oraz potrzebę dostosowania do wymogów nowego rozporządzenia finansowego zasad realizacji wydatków przez członków Parlamentu oraz grupy polityczne, przy uwzględnieniu uwag sformułowanych przez organy kontroli, w tym Trybunał Obrachunkowy. Inni intendentzi w swoich sprawozdaniach z działalności wskazywali także na trudności towarzyszące pełnemu wprowadzeniu w życie nowego rozporządzenia finansowego oraz Ram Kontroli Wewnętrznej.

## Rada

## Systemy nadzoru i kontroli

9.18. Rozporządzenie finansowe było stopniowo wprowadzane w życie w pierwszej połowie 2003 r. Intendentzi delegowani wdrożyli procedury wewnętrznego zarządzania i kontroli. Wprowadzone procedury kontrolne, oparte na weryfikacji *ex ante*, uwzględniają wymagane rozdzielenie funkcji związanych z zainicjowaniem i weryfikacją każdej operacji. Powyższe procedury nie były jednak we wszystkich przypadkach dokumentowane na piśmie, w szczególności dotyczyło to wypłat wynagrodzeń personelu.

9.19. Zgodnie z wewnętrznymi przepisami Rady w sprawie wykonywania jej sekcji budżetu, każdy intendent delegowany miał za zadanie sporządzić i udostępnić całemu personelowi dokument opisujący procedury zarządzania i kontroli należące do jego kompetencji. Na koniec 2003 r. jedyne dostępne dokumenty tego rodzaju dotyczyły procedur stosowanych przez jednostki odpowiedzialne za technologie informatyczne i budynki oraz służbę prawną.

9.20. Pomimo że statut nadany przez Radę personelowi odpowiedzialnemu za weryfikowanie transakcji obejmuje możliwość przeprowadzania weryfikacji *ex post*, żadna taka weryfikacja nie została zrealizowana. Weryfikacje *ex post*, o których mowa w art. 47 ust. 4 przepisów wykonawczych, pozwoliłyby intendentom na zdobycie dodatkowego potwierdzenia odnośnie do prawidłowej realizacji operacji finansowanych z budżetu.

## 9.17. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

*Kwestię obsadzenia stanowisk o charakterze finansowym rozpatrzono w planie działania głównego intendenta przez delegację.*

## 9.18–9.19. ODPOWIEDZI RADY

*Wniosek Trybunału o tym, że nie wszystkie procedury kontrolne są udokumentowane na piśmie został również zawarty w wewnętrznym sprawozdaniu oceniającym w sprawie sprawozdań rocznych za rok 2003, sporządzanych przez intendentów. W związku z powyższym intendentzi, którzy dotychczas nie sporządzili dokumentu opisującego procedury zarządzania i kontroli, powinni to zrobić przed dniem 1 grudnia 2004 r.*

*W celu ułatwienia powyższego zadania i zapewnienia spójności pomiędzy różnymi intendentami, stworzono standardowy wzór takiego dokumentu.*

## 9.20. ODPOWIEDZI RADY

*Instrument kontroli ex-post (kontrola po dokonaniu płatności), chociaż był wykorzystywany, nie był stosowany systematycznie w 2003 r.*

*Chociaż Sekretariat Generalny Rady uważa, że kontrola ex-post jest szczególnie użyteczna dla wydatków operacyjnych, zakłada on stworzenie metodologii, którą jego kontrolerzy mogliby wykorzystywać do analizy ex-post w przyszłości.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

9.21. Działania wymagane na podstawie rozporządzenia finansowego i przepisów wykonawczych zostały w określonym zakresie zrealizowane. Jednakże do 31 grudnia 2003 r. nadal nie zrealizowano następujących działań:

- a) przyjęcie minimalnych standardów kontroli (art. 60 ust. 4 rozporządzenia finansowego);
- b) ustalenie kodeksu standardów zawodowych księgowego i administratora środków zaliczkowych (art. 60 ust. 5 rozporządzenia finansowego);
- c) sporządzenie statutu opisującego szczegółowo zadania, prawa i obowiązki księgowego i administratora środków zaliczkowych (art. 44 przepisów wykonawczych).

9.22. W 2003 r. kontroler wewnętrzny przeprowadził szereg właściwych kontroli zarządzania finansowego, jak również kontrolę sprawozdań finansowych Rady za rok obrachunkowy 2002. Ponieważ kontrole te nie dotyczą legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń za rok 2003 r., ich rezultaty nie mają bezpośredniego znaczenia dla oceny przez Trybunał legalności i prawidłowości wydatków administracyjnych.

*Uwagi dotyczące transakcji*

9.23. Usługi prawne zostały zamówione bez przeprowadzenia przetargu, mimo że ich wartość przekraczała próg, od którego procedura przetargowa jest obowiązkowa.

*Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych*

9.24. Intendenci delegowani opierają swoje oświadczenia między innymi na wynikach kontroli *ex post*. Jednakże brakuje jakiegokolwiek dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie takich kontroli.

**9.21. ODPOWIEDZI RADY**

*Działania określone przez Trybunał zostaną przyjęte przez Sekretariat Generalny Rady przed końcem 2004 r.*

**9.23. ODPOWIEDZI RADY**

*Sekretariat Generalny Rady w pełni przyjmuje uwagi Trybunału dotyczące zawierania zobowiązań dotyczących usług prawnych.*

*Należy jednak zwrócić uwagę, że dział prawny Sekretariatu Generalnego Rady rozpoczął procedurę przetargową w celu zawarcia umowy ramowej dla wymienionego rodzaju usług prawnych (pomoc prawna w dziedzinie antydumpingu).*

## UWAGI TRYBUNAŁU

## Trybunał Sprawiedliwości

## Systemy nadzoru i kontroli

9.25. W Trybunale Sprawiedliwości niektóre z najistotniejszych wymogów ustanowionych w rozporządzeniu finansowym lub przepisach wykonawczych nie zostały w pełni zrealizowane. Brak zgodności z rozporządzeniem finansowym dotyczył:

- a) przyjęcia minimalnych standardów kontroli oraz analizowania obszarów ryzyka związanych ze środowiskiem zarządzania i charakterem finansowanych działań (art. 60 ust. 4 rozporządzenia finansowego);
- b) sporządzenia statutu opisującego szczegółowo zadania, prawa i obowiązki podmiotów finansowych (art. 44 przepisów wykonawczych);
- c) ustalenia zakresu zadań kontrolera wewnętrznego oraz szczegółowych celów i procedur wykonywania kontroli wewnętrznej (art. 109 ust. 2 przepisów wykonawczych).

9.26. „Jednostce weryfikacji” działającej pod kierownictwem kontrolera wewnętrznego powierzono zadanie weryfikacji *ex ante* wszystkich operacji realizowanych przez intendentów. Kontroler wewnętrzny przejął także zadania związane z zatwierdzaniem każdej transakcji w skomputeryzowanym systemie rozliczeniowym, realizowane uprzednio przez kontrolera finansowego. Powyższe zadania są nie do pogodzenia z niezależnością, z jaką kontroler wewnętrzny obowiązany jest sprawować swoją funkcję i pozostają w sprzeczności z duchem reformy finansowej.

## 9.25. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

W celu wdrożenia w instytucji przepisów nowego Rozporządzenia Finansowego, przyjętego przez Radę w dniu 25 czerwca 2002 r. oraz Szczegółowych zasad wykonania, przyjętych przez Komisję w dniu 23 grudnia 2002 r., Trybunał zatwierdził w dniu 22 stycznia nowy wewnętrzny regulamin finansowy. Te podstawowe ramy prawne należało uzupełnić przez wprowadzenie nowych regulacji w różnego rodzaju normach i statutach, do których odnosi się Trybunał Obrachunkowy. Uznano jednakże, że przed wprowadzeniem tych nowych regulacji powinno się zbadać praktyczne funkcjonowanie nowego systemu, tym bardziej, że ze względu na swój rozmiar i szczególne zadania, instytucja dysponuje niewielką liczbą osób mających pogłębioną wiedzę na temat systemu i ram finansowych, zdolnych wprowadzić nowe przepisy w życie.

W chwili obecnej wszystkie dokumenty wymienione przez Trybunał Obrachunkowy zostały już przyjęte.

Minimalne normy kontroli wewnętrznej stosowane w instytucji zostały zatwierdzone przez Komitet Administracyjny Trybunału w dniu 31 marca 2004 r. Wśród nich norma nr 7 odnosi się do analizy zagrożeń, o której mowa w art. 60 ust. 4 rozporządzenia finansowego.

Statuty osób biorących udział w decyzjach finansowych, o których mowa w art. 44 Szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia finansowego, a także statut audytora wewnętrznego również zostały zatwierdzone przez Komitet Administracyjny w dniu 31 marca 2004 r. Należy podkreślić, że ten ostatni statut ustala, zgodnie z art. 109 ust. 2 Szczegółowych zasad wykonania, zakres zadań audytora wewnętrznego cele i procedury wykonywania tych zadań.

## 9.26. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

W nowej komórce organizacyjnej powołanej zgodnie ze szczególnymi potrzebami Trybunału istnieje jasny rozdział funkcji oceny *ex ante* operacji finansowych i funkcji kontroli wewnętrznej.

Ocena *ex ante* operacji finansowych dokonywana jest przez pracowników oceniających, którzy działają zgodnie z „kodeksem standardów zawodowych dla pracowników wyznaczonych do oceny operacji finansowych”.

Pracownicy ci wydają w szczególności, wiążące lub nie, opinie opatrzone pieczęcią, dotyczące każdej przedstawionej im sprawy.

## UWAGI TRYBUNAŁU

Okoliczność, że w przypadku opinii wiążących pracownicy oceniający (lub w odpowiednim przypadku sekretariat komórki organizacyjnej) parafują operację w systemie elektronicznym zarządzania środkami wynika wyłącznie z faktu, że z powodów technicznych system ten nie mógł zostać zmodyfikowany w tym zakresie od dnia wejścia w życie rozporządzenia finansowego. Obieg dokumentów papierowych, po którym następują operacje finansowe – w ramach którego dokumenty są parafowane lub podpisywane przez kolejnych uczestników i który jest warunkiem, by operacje finansowe stały się prawomocne – jest całkowicie zgodny z nowym rozporządzeniem finansowym i pozostawia ostateczną odpowiedzialność intendntowi delegowanemu lub subdelegowanemu. Roli i zadań komórki do spraw oceny nie należy zatem mylić z dawnym kontrolerem finansowym.

Wyżej opisane procedury, w których audytor wewnętrzny nie bierze bezpośrednio udziału, w niczym nie naruszają jego niezależności. Jego obowiązki i zadania określone są w „statucie audytora wewnętrznego” przyjętym przez Komitet Administracyjny Trybunału, jak to zostało zaznaczone w odpowiedzi w punkcie 9.25.

9.27. Kontroler wewnętrzny nie zrealizował swojego programu działań na rok 2003, czego ewidentną przyczyną były braki kadrowe oraz czas, jaki musiał poświęcić na kontrolę *ex ante*.

**9.27. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI**

Audytor wewnętrzny miał w przedmiotowym roku na uwadze przede wszystkim zakorzenienie nowej komórki organizacyjnej w strukturze Trybunału Sprawiedliwości. Zaplanowana została kontrola zarządzania środkami przyznanymi osobom wizytującym, rozdzielonymi między różne linie budżetowe, nie mogła ona jednak zostać sfinalizowana w 2003 r.

*Uwagi dotyczące transakcji*

9.28. Umowa dotycząca zakupu licencji na wykorzystywanie oprogramowania była negocjowana w trybie przetargu ograniczonego, bez wcześniejszej publikacji ogłoszenia. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 i art. 17 dyrektywy Rady 92/50/EWG z 18 czerwca 1992 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi <sup>(3)</sup>, ogłoszenie powinno było zostać przesłane do Urzędu Oficjalnych Publikacji i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

**9.28. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI**

Zakup licencji na oprogramowanie użytkowe do serwerów biurowych i poczty elektronicznej dokonany został w trybie wyboru najlepszej oferty spośród przekazanych przez dystrybutorów upoważnionych przez producenta do rozprowadzania jego produktów na rynku belgijskim i luksemburskim. Doświadczenie wskazuje, że ceny uzyskane w ten sposób są konkurencyjne. Na przyszłość, w wypadku podobnych zamówień, to znaczy na produkt rozprowadzany w sieci autoryzowanych dystrybutorów, szczególną uwagę będzie się zwracać na przestrzeganie procedur stosowanych w zależności od prognozy zamówienia.

*Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendntów delegowanych*

9.29. Do początku czerwca 2004 r. nie zostały jeszcze przedstawione roczne sprawozdania z działalności, wymagane zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego.

**9.29. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI**

Sprawozdanie roczne intendnta delegowanego zostało przekazane właściwym organom instytucji w dniu 2 lipca 2004 r. Należy uściślić, że rozporządzenie finansowe nie narzuca żadnego terminu złożenia sprawozdania z działalności instytucji innych niż Komisja; termin 15 czerwca określony w art. 60 dotyczy bowiem jedynie Komisji.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 209 z 24.7.1992, str. 1.

## UWAGI TRYBUNAŁU

**Trybunał Obrachunkowy***Systemy nadzoru i kontroli*

9.30. Artykuł 44 przepisów wykonawczych nakazuje, by wszystkie instytucje nadały każdemu podmiotowi finansowemu „statut szczegółowo opisujący jego zadania, prawa i obowiązki”. Trybunał przedstawił i zatwierdził statuty 18 grudnia 2003 r. Tego samego dnia Trybunał zatwierdził minimalne standardy, których przyjęcie przewiduje art. 60 ust. 4 rozporządzenia finansowego.

9.31. Kontroler wewnętrzny Trybunału zbadał tryb wdrożenia i funkcjonowanie systemu weryfikacji *ex ante*, jak również systemy finansowe związane z prowadzeniem polityki Trybunału w zakresie budynków. Wymienione kontrole kontrolera wewnętrznego nie zaowocowały wydaniem żadnych szczególnych zaleceń.

9.32. Trybunał Obrachunkowy jest poddawany kontroli przez zewnętrzną firmę audytorską, która wydała „certyfikat potwierdzający prawidłowość i rzetelność sprawozdań finansowych na dzień 31 grudnia 2003 r.”, do którego dołączono odpowiednie sprawozdanie. W sprawozdaniu stwierdzono, że w opinii audytora „obecne zasady kontroli wewnętrznej zapewniają: zadowalający poziom realizacji celów operacyjnych, rzetelne sporządzanie sprawozdań finansowych oraz przestrzeganie ram prawnych”. Certyfikat i sprawozdanie zostaną opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

*Uwagi dotyczące transakcji*

9.33. W następstwie kontroli operacji odnośnie do transakcji leżących u podstaw rozliczeń za rok obrachunkowy 2003 nie zgłoszono żadnych uwag.

*Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych*

9.34. Zgodnie z wymogami art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego, Sekretarz Generalny złożył roczne sprawozdanie z działalności dotyczące najważniejszych dziedzin budżetowych.

**Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów**

9.35. Poniższe uwagi dotyczą problemów, które stwierdzono zarówno w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, jak i w Komitecie Regionów. Dla uniknięcia powtórzeń w rozdziale, problemy te omówiono w niniejszej części, która dotyczy obu Komitetów.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## Systemy nadzoru i kontroli

9.36. Następujące zasady dotyczące systemów nadzoru i kontroli zostały naruszone: **9.36.**

a) księgowemu nie nadano statutu opisującego szczegółowo jego zadania, prawa i obowiązki, czego wymaga art. 44 przepisów wykonawczych;

a) ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

W 2004 r. przyjęta została karta księgowego.

ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW

W dniu 3 maja 2004 r. upoważniony urzędnik autoryzujący zatwierdził decyzję (No. 088/04), ustanawiającą Kartę zadań i obowiązków księgowego KR oraz podległych mu upoważnionych księgowych. Przepisy Karty obejmują również kwestię standardów zawodowych księgowego.

Opóźnienie w zatwierdzeniu tej decyzji zostało spowodowane faktem, iż niektóre działania przewidziane w harmonogramie wdrażania nowego rozporządzenia finansowego opóźniły się w roku 2003 z powodów innych priorytetów.

b) nie przyjęto minimalnych standardów kontroli.

b) ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

W 2004 r. przyjęto zestaw minimalnych standardów kontroli wewnętrznej.

ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW

Zgadza się, iż nie istnieje jeszcze szczegółowy dokument określający system minimalnych standardów kontroli w Komitecie Regionów, jednak przyjęto już kilkanaście norm, takich jak: lista kontrolna, opis procedur, wskaźniki wyników, procedury mianowania kierowników linii budżetowych, nadzór nad kwestiami finansowymi przez Komisję ds. Finansowych i Administracyjnych, projekt vademecum w zakresie zadań, funkcji i procedur, rozporządzenia w sprawie zwrotów kosztów dla członków, rozporządzenie w sprawie kosztów reprezentacyjnych, decyzje w sprawie denuncjacji oraz stosunków z OLAF, przyuczenie do wykonywania obowiązków, programy szkoleń dla urzędników finansowych, pisemne opisy procesów finansowych itd.

W grudniu 2003 r. upoważniony urzędnik autoryzujący zwrócił się z prośbą do wewnętrznego audytora o przeprowadzenie badania śród-wiska kontrolnego w Komitecie Regionów.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.37. W dziedzinie procedur przetargowych naruszono szereg wymogów określonych w rozporządzeniu finansowym i przepisach wykonawczych. Władzom budżetowym nie przesłano sprawozdania w sprawie procedur negocjacyjnych (art. 54 przepisów wykonawczych) i nie opublikowano w Internecie listy wykonawców, którym udzielono zamówienia o wartości poniżej 50 000 EUR (art. 119 przepisów wykonawczych). W Komitecie Regionów nie utworzono centralnej bazy danych zawierającej informacje dotyczące kandydatów i oferentów wykluczonych z udziału w procedurach przetargowych (art. 95 rozporządzenia finansowego).

9.38. Odnośnie do wynagrodzeń personelu — dane personelu były wprowadzane ręcznie oraz osobno do bazy danych o personelu i systemu płacowego. Ponieważ oba systemy nie były połączone komputerowo, nie było możliwości automatycznego uzgadniania danych. Z drugiej strony, systematyczne i okresowe uzgodnienia nie były realizowane ręcznie. Administracja stwierdziła wiele różnic pomiędzy danymi dotyczącymi płac w systemie używanym w 2003 r. oraz w nowym systemie, wprowadzonym w maju 2004 r.

**9.37. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

*Jest prawdą, że nie przesłano do władz budżetowych żadnego sprawozdania z wszystkich wynegocjowanych procedur i że nie opublikowano w Internecie żadnej listy wykonawców umów o wartości mniejszej niż 50 tys. €. Sporządzano jednak regularne sprawozdania o sytuacji budynków i przesyłano je władzom budżetowym. Przestrzegano także procedur nowego regulaminu finansowego dotyczących wstępnych ogłoszeń o większych kontraktach. Należy również zauważyć, że wewnętrzny audyt procedur nabycia budynku Belliard 68 rozpoczął się w 2003 i został ukończony w 2004 r. Obowiązek przesłania władzom budżetowym raportu ze wszystkich wynegocjowanych procedur, jak też obowiązek opublikowania w Internecie listy kontraktów o wartości poniżej 50 tys. euro zostały włączone do procedur zamknięcia rocznego wewnętrznego budżetu EKES.*

**9.37. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW**

*Sprawozdanie w sprawie negocjowanych procedur zostanie przesłane władzom budżetowym przed 30 września 2004 r.*

*W odniesieniu do wykazu zleceniobiorców ze zleceniami o wartości niższej niż 50 000 euro, zostanie on opublikowany na internetowych stronach KR przed 15 października 2004 r.*

*Natomiast w przypadku bazy danych oferentów (art. 95 rozporządzenia finansowego), nowa wersja SI2 została wreszcie zainstalowana 18 września br. i pozwoli wyeliminować osoby trzecie (nie było to możliwe do chwili obecnej).*

**9.38. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

*W roku 2003 r. i w latach poprzednich nie gromadzono żadnych danych finansowych w systemie zarządzania kadrami, który był używany wyłącznie do celów operacyjnych. Dane finansowe personelu były przechowywane wyłącznie w oddzielnym systemie płacowym. Nie było potrzeby uzgodnień pomiędzy tymi dwoma systemami.*

*Na początku 2004 r. uruchomiono nowy system zarządzania kadrami oraz nowy system płacowy (NAP, zainstalowany w Komisji). W przeciwieństwie do starego systemu płacowego, nowy wykorzystuje dane finansowe z (nowego) systemu zarządzania kadrami. Początkowo istniała znaczna liczba rozbieżności pomiędzy starym i nowym systemem płacowym. Większość z nich wynikała z różnic czasowych między starą i nową procedurą. Wszystkie te rozbieżności zostały wyjaśnione i rozwiązane w roku 2004.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

**9.38. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW**

W odniesieniu do procedur dotyczących systemu płac, należy zauważyć, iż dane osobowe personelu były ręcznie wprowadzane do nowej bazy danych personelu (Centurio, aplikacji stworzonej przez dział informatyczny wspólnych wydziałów KR i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i używanej również przez Trybunał Sprawiedliwości), zgodnie z decyzją administracji, aby wdrożyć nowy system. Decyzję podjęto w celu ułatwienia przejścia na nowy system płacowy (NAP). Prawdą jest, iż przed wprowadzeniem systemu NAP w kwietniu 2004 r. nie istniała możliwość połączenia starego systemu płacowego z bazą danych personelu. Działo się tak z powodów niekompatybilności technicznej (poprzedni system był 30 lat starszy niż nowy) i dane personalne musiały być wprowadzone ręcznie.

Sytuację pogorszył dodatkowo fakt, iż w tym roku wprowadzono w życie nowy regulaminu pracowniczego, przez co konieczne było wprowadzenie do obu systemów wielu nowych parametrów.

Jak tylko system NAP będzie w pełni funkcjonował, administracja przeanalizuje ewentualnie istniejące jeszcze różnice.

**Komitet Ekonomiczno-Społeczny**

9.39. Poniższe uwagi dotyczą problemów stwierdzonych tylko w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym.

*Systemy nadzoru i kontroli*

9.40. Następujące zasady dotyczące systemów nadzoru i kontroli zostały naruszone:

- a) administratorowi konta zaliczkowego nie nadano statutu opisującego szczegółowo jego zadania, prawa i obowiązki, czego wymaga art. 44 przepisów wykonawczych;
- b) nie sporządzono pisemnego opisu specyficznych procedur kontrolnych stosowanych w poszczególnych dziedzinach wydatków.

**9.40. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

- a) W 2004 r. przyjęto kartę urzędnika biura ds. zaliczek.
- b) 8 stycznia 2003 r. EKES przyjął swój wewnętrzny regulamin finansowy, zgodny z nowym Regulaminem finansowym. Przepisy te uwzględniają formalne procedury ustanawiania podmiotów finansowych, procedury weryfikacji oraz szczegółowe procedury wewnętrzne dla wszystkich głównych operacji budżetowych. Należy zauważyć, że EKES sformalizował i wdrożył rygorystyczny proces weryfikacji, wymagający zatwierdzenia operacji przez niezależnego kontrolera. W normalnych okolicznościach model ten byłby używany wyłącznie w odniesieniu do operacji przeprowadzanych w warunkach wysokiego ryzyka. EKES wszakże postanowił przyjąć podejście konserwatywne i zastosował ten model w odniesieniu do wszystkich swoich operacji budżetowych (ich wyczerpująca lista została zawarta w art. 19 regulaminu wewnętrznego EKES), włącznie z tymi, które są przeprowadzane w warunkach niskiego ryzyka.

EKES udokumentował swoje procedury rekrutacyjne w wademecum.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.41. Badanie przeprowadzone przez Trybunał na próbie kontrolnej płatności z kont zaliczkowych wykazało, że termin na rozliczenie transakcji zaliczkowych przez intendenta (do końca następnego miesiąca, zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. f) przepisów wykonawczych) nie był na ogół przestrzegany.

9.42. Kontroler wewnętrzny przeprowadził szeroko zakrojoną kontrolę poziomu wykonania rozporządzenia finansowego, stwierdzając istnienie pewnych niedociągnięć w systemach kontroli większości linii budżetowych. Sprawozdanie z kontroli zostało przedstawione w listopadzie 2003 r. Pod koniec 2003 r. administracja znajdowała się w trakcie usuwania niedociągnięć ujawnionych przez kontrolera wewnętrznego.

*Uwagi dotyczące transakcji*

9.43. Płatnościami z tytułu świadczeń na pokrycie kosztów podróży w związku z posiedzeniami w roku 2002, realizowanymi pod koniec 2002 r. z rachunku zaliczkowego, obciążano środki dostępne w kolejnym roku budżetowym, co naruszało budżetową zasadę jednoroczności. Podobnie, wydatkami z 2003 r. obciążono budżet na rok 2004.

9.44. W przypadku wszystkich zleceń płatniczych regulujących płatności zrealizowane z konta zaliczkowego od połowy października do końca 2003 r. przeprowadzono tylko powierzchowną weryfikację.

*W październiku 2003 r. przyjęto szczegółowe ustalenia i rygorystyczne procedury w kwestii zarządzania inwentarzem.*

*W roku 2004 podjęto decyzję o uznaniu podpisu elektronicznego w systemie informacji o zarządzaniu budżetem (SI2). Obejmuje ona opis wszystkich odnośnych procedur operacyjnych (rejestracja użytkowników, obsługa techniczna, raportowanie itd.).*

*Przy audycie wewnętrznym, przeprowadzonym w zgodności z nowym Regulaminem finansowym, zalecono wprowadzenie tudzież udoskonalenie kilku wewnętrznych procedur kontroli. Bardziej wyczerpująca dokumentacja procedur kontroli wewnętrznej jest elementem planu wdrażania zaleceń wewnętrznych audytorów.*

*Ustanowienie pisemnych procedur nie jest, jako takie, wymogiem wynikającym z Regulaminu finansowego, lecz zostało włączone do standardów kontroli wewnętrznej EKES, które zostały przyjęte 1 lipca 2004 r.*

**9.41 i 9.44.** ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

*W roku 2003 dział weryfikacji doświadczył wielu problemów kadrowych i stąd należało określić priorytety. W konsekwencji trzeba było odłożyć na późniejszy termin dostosowanie transakcji zaliczkowych. W celu umożliwienia zamknięcia ksiąg na końcu 2003 r., gruntowną weryfikację przesunięto na rok 2004. Szczegółowej weryfikacji ex post dokonano w pierwszym kwartale 2004 r. Wynikające z niej korekty zostaną zakończone w ciągu roku 2004.*

**9.41; 9.43–9.45.** ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

*Stosując się do uprzednich zaleceń Trybunału Obrachunkowego EKES, poczynając od 2004 r., zniósł zaliczki na poczet płatności diet członków.*

**9.43.** ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

*Zgodnie z art. 6.6 przepisów wykonawczych z dn. 23 grudnia 2002 r. środki przeznaczone na diety dla członków nie mogą zostać przeniesione. EKES uważał zatem, że do budżetu na rok 2003 należało włączyć płatności, które urzędnik biura ds. zaliczek przedsięwziął na samym końcu roku 2002 (za posiedzenia odbyte w 2002), a które zostały rozliczone na początku 2003 r., w ramach budżetu na rok 2003.*



## UWAGI TRYBUNAŁU

9.45. W trzech przypadkach świadczenie na pokrycie kosztów podróży wypłacone członkom Komitetu Ekonomiczno-Społecznego było dwukrotnie wyższe od kwoty przewidzianej w przepisach wewnętrznych Komitetu. Wymienione przypadki dotyczyły lotów z Berlina do Brukseli, które zgodnie z rozkładem lotów trwały poniżej półtorej godziny. Przepisy wewnętrzne Komitetu przewidują, że podwójne świadczenie na pokrycie kosztów podróży wypłacane jest w przypadku lotów trwających ponad półtorej godziny. Z kontroli wynikało, że powyższe zasady nie były na ogół przestrzegane w zakresie lotów rozpoczynających się w Berlinie i kilku innych miastach.

*Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych*

9.46. Roczne sprawozdania z działalności wymagane zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego zostały przedstawione pod koniec lipca 2004 r. Sprawozdanie zawiera oświadczenie potwierdzające legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

**Komitet Regionów**

9.47. Poniższe uwagi dotyczą dalszych problemów, odnoszących się wyłącznie do Komitetu Regionów.

*Systemy nadzoru i kontroli*

9.48. Następujące zasady dotyczące systemów nadzoru i kontroli zostały naruszone:

- a) nie przeprowadzono analizy ryzyka, która umożliwiłaby wprowadzenie najbardziej odpowiednich procedur kontrolnych (art. 60 ust. 4 rozporządzenia finansowego);
- b) z wyjątkiem vademecum dotyczącego konta zaliczkowego, nie sporządzono żadnego opisu szczegółowych procedur kontrolnych w zakresie wydatków.

**9.45. ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

*Dla miast, o których mowa, czas trwania lotu przekraczał półtorej godziny, obecnie jednak wynosi on nieco mniej. W kilku przypadkach zmiany te nie zostały wzięte pod uwagę. Kiedy tylko Trybunał poczynił swoje uwagi, podjęto działania korekcyjne: wyznaczony, uprawniony urzędnik formalnie pouczył wszystkie zaangażowane podmioty finansowe, by stosowały regulamin w sposób jak najbardziej ścisły. Wszyscy potencjalnie zainteresowani członkowie zostali poinformowani o tej dyspozycji. EKES może zatem stwierdzić, że w obecnej sytuacji wszystko jest w porządku.*

**9.48. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW**

- a) *Sprawa ta jest rozpatrywana w szczegółowy sposób. Wewnętrzny audytor w roku 2004 przeprowadził już dwa audyty związane z tą kwestią.*
- b) *Oprócz vademecum dotyczącego konta zaliczkowego istnieje wiele innych pisemnych przepisów, które dotyczą kwestii szczegółowych procedur kontroli wydatków, takich jak przewodnik w sprawie delegacji, który szczegółowo opisuje taką formę procedur kontroli wydatków na delegacje urzędników. To samo tyczy się pisemnych przepisów w zakresie wystawiania faktur pomiędzy Komitetami przy wydatkach ich wspólnych wydziałów (KR i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego), pisemnych przepisów w zakresie zatrudniania nowych urzędników itd. Wskaźniki wyników ustalone w 2003 r. dla każdej linii budżetowej oraz polecenia, aby je uszczegółowić, pozwalają na lepszą kontrolę sposobów wydatkowania środków. W roku 2003 Komitet Regionów ustalił na piśmie procesy finansowe odzwierciedlające nowe zasady rozporządzenia finansowego, rozdzielając tym samym funkcje urzędników inicjujących oraz weryfikatorów ex ante. W celu zapewnienia spójności z nowym rozporządzeniem finansowym, opublikowano listy kontrolne dotyczące wydatków dokonanych przez wspólne wydziały obu Komitetów.*

*KR planuje do końca bieżącego roku dostosować minimalne standardy kontroli do specyfiki swoich wydatków.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.49. Nie zapewniono dostatecznej kontroli następczej uprawnień urzędników i innych członków personelu do różnorodnych świadczeń i przywilejów przewidzianych w regulaminie pracowniczym. Dane, które personel musi przekazywać corocznie administracji, należało poddać dokładniejszemu badaniu. Wypłatę świadczeń, jak również transferów do państw innych niż państwo zatrudnienia kwot przekraczających wartość świadczenia z tytułu rozłąki, należało zawiesić w przypadku członków personelu, którzy nie złożyli w ustalonym terminie obowiązkowych formularzy.

9.50. Kontroler wewnętrzny nie zrealizował większej części rocznego programu pracy na rok 2003. W szczególności nie ukończył kontroli w zakresie wprowadzenia w życie nowego rozporządzenia finansowego, które było w tym programie ujęte.

*Uwagi dotyczące transakcji*

9.51. Płatnościami z tytułu świadczeń na pokrycie kosztów podróży w związku z posiedzeniami w roku 2002, realizowanymi pod koniec 2002 r. z rachunku zaliczkowego, obciążano środki dostępne w kolejnym roku budżetowym, co naruszało budżetową zasadę jednoroczności.

9.52. Niektóre płatności z konta zaliczkowego nie zostały rozliczone przez intendenta do końca następnego miesiąca, wbrew wymogom określonym w art. 67 ust. 1 lit. f) przepisów wykonawczych.

**9.49. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW**

*W odniesieniu do nadzoru nad uprawnieniami urzędników do różnych dodatków i zasiłków wymienionych w regulaminie pracowniczym, każdego roku we wrześniu do urzędników jest rozsyłany formularz w celu uaktualnienia danych osobowych. Każdy urzędnik wypełnia formularz, nawet jeśli jego/jej sytuacja rodzinna nie uległa zmianie. Do każdego urzędnika, który nie odesłał tego formularza, wysłane zostaje przypomnienie. Jeśli po upływie odpowiedniego terminu informacje te nie zostały przesłane do działu kadr, to odpowiedzialna osoba dokonuje weryfikacji każdego przypadku, zwłaszcza tych osób, które mogą nie być uprawnione do otrzymywania takich zasiłków. Następnie odpowiedzialna osoba ponownie zwraca się do urzędnika o wypełnienie formularza. Jednak, jak to miało miejsce w przypadku opisanym przez Trybunał Obrachunkowy, niektórzy urzędnicy nie uaktualnili niezbędnych informacji.*

*W przyszłości przeprowadzane będą systematyczne kontrole specjalnych uprawnień każdego urzędnika, zwłaszcza w dziedzinie przelewów do państw trzecich kwot przekraczających dodatek za pracę za granicą. Wypłata każdego dodatku lub dokonanie przelewu zostanie wstrzymane do chwili dostarczenia przez urzędnika wymaganych dokumentów.*

*Niezbędne zmiany zostaną wprowadzone od września bieżącego roku w celu polepszenia kontroli wyżej wymienionych uprawnień.*

**9.51. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW**

*Z powodu opóźnień w dostarczeniu dokumentów potwierdzających uczestnictwo trzech zastępców w posiedzeniu Komisji, odpowiednie polecenia zapłaty nie mogły być przyporządkowane do budżetu na rok 2002. Ponieważ płatności z konta zaliczkowego zostały uznane w 2003 r., zostały one zaksięgowane w budżecie na rok 2003.*

*W przyszłości KR będzie traktował dodatki jako wydatki wymagające zgłoszenia.*

**9.52. ODPOWIEDZI KOMITETU REGIONÓW**

*Urzędnik weryfikujący ze służb KR pracował wtedy samemu i był zbyt obciążony pracą, co spowodowało pewne opóźnienia w przedkładaniu zweryfikowanych dokumentów urzędnikowi autoryzującemu. Drugi urzędnik autoryzujący mógł zostać zatrudniony dopiero pod koniec roku, co umożliwiło przyspieszenie finansowej weryfikacji ex ante płatności z konta zaliczkowego przed złożeniem podpisu przez urzędnika autoryzującego.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

*Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych*

9.53. Roczne sprawozdania z działalności wymagane zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia finansowego zostały przedstawione na początku czerwca 2004 r. Sprawozdanie zawiera oświadczenie potwierdzające legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Sprawozdanie wskazuje na określone trudności, z jakimi borykał się personel weryfikujący w 2003 r., oraz środki, jakie należy podjąć w 2004 r. w celu lepszej realizacji wymogów rozporządzenia finansowego.

**Komisja***Systemy kontroli i nadzoru wydatków administracyjnych<sup>(4)</sup>*

9.54. W przeciwieństwie do innych instytucji, Komisja nie zwlekała z wdrożeniem nowych systemów kontroli i nadzoru do czasu wejścia w życie nowego rozporządzenia finansowego. Wymienione systemy, wdrożone w ramach reformy Komisji, spełniały już w znacznym zakresie wymogi nowego rozporządzenia finansowego. Wyjaśnia to, dlaczego systemy funkcjonujące w Komisji w 2003 r. w większym stopniu odpowiadały wymogom rozporządzenia finansowego niż miało to miejsce w przypadku innych instytucji.

9.55. 24 standardy kontroli wewnętrznej, przyjęte przez Komisję w 2000 r., zostały następnie bardziej skonkretyzowane i podzielone na 74 „wymogi odniesienia”. W załączniku do sprawozdania z działalności Dyrekcji i Dyrektorów Generalnych przedstawiono, ile z „wymogów odniesienia” zostało wypełnionych przez każdą służbę Komisji. W zakresie wydatków administracyjnych Trybunał stwierdza, że na koniec roku 2003 większość „wymogów odniesienia” dotyczących czynności kontrolnych, audytu i oceny zostało już wypełnionych.

9.56. Trybunał zbadał systemy nadzoru i kontroli, na podstawie których intendenci delegowani i intendenci poddelegowani stwierdzają przy wykonywaniu wydatków, że wymogi w zakresie legalności i prawidłowości zostały spełnione. Dokonano oceny systemów funkcjonujących w zakresie: wynagradzania personelu, technologii informatycznych, infrastruktury i zarządzania służbami w Brukseli, publikacji, przedstawicielstw komisji i służb tłumaczeniowych.

<sup>(4)</sup> Departamenty Komisji odpowiedzialne za większość wydatków administracyjnych: 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 Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.57. Z wyjątkiem wydatków na personel, intendenci stwierdzili, zgodnie z wewnętrzną normą kontroli nr 17, że należy przeprowadzić weryfikacje *ex post*. Jednakże nie znaleziono żadnych dowodów przeprowadzenia takich weryfikacji odnośnie do wydatków związanych z przedstawicielstwami Komisji i publikacjami. W innych dziedzinach wydatków kontrole *ex post* wprawdzie zostały przeprowadzone, jednak nie w oparciu o badanie transakcji wybranych dzięki analizie ryzyka.

9.58. W przypadku systemu funkcjonującego w zakresie wynagradzania personelu rozbieżności w zakresie informacji zawartych w bazie danych osobowych personelu i systemie komputerowym używanym do comiesięcznego naliczania wynagrodzeń zostały wykryte i poprawione przed wprowadzeniem nowego systemu w październiku 2003 r. Jednakże systematyczna weryfikacja nowych danych wprowadzanych do indywidualnych akt wprowadzonych do bazy danych została przeprowadzona dopiero krótko przed końcem 2003 r.

**9.57. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*The Annual Activity report of DG RELEX draws attention to the absence of an effective system of ex-post control related to the delegations' expenditure. In the light of this, an action plan has been drawn up which envisages the implementation of an ex-post control system before the end of 2004.*

*The Publications Office (OPOCE) has introduced ex-post control based on sampling in 2004. The delegated authorising officer has decided to focus on second-level ex-ante checks prior to introducing ex-post control in 2004.*

*Regarding other administrative expenditure, DG ADMIN and the Office for infrastructures and logistics in Brussels (OIB) decided, when early in 2003 the ex-post controls were started, to select the transactions by uniform sampling so as to avoid prior biases and prejudices. They intend to include risk factors after 24 months of operation, i.e. as from 2005.*

*The DG for Interpretation (SCIC) also used uniform sampling in 2003 for freelance interpreter payments. However, from 2004 the sampling is based on monetary sampling units (MUS). The intention for later in 2004 is to supplement this with targeted sampling based on risk factors.*

*As regards staff expenditure, the reply to paragraph 9.58 gives the necessary details.*

**9.58. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*As the Court states, the existing discrepancies between the two systems were identified and corrected before the new system — NAP — entered into production, on the basis of verified data on staff, through a component-wise comparison of the old and new salary slips.*

*Unlike the previous salary system — VAP —, NAP draws its data directly from the personnel management system SYSPER, i.e. by IT interface, and no longer requires double data entry, which previously was at the same time an opportunity for control and a source of errors. The verification workflows had to be adapted, which was done before the end of 2003.*

*Some ex-post checking was already carried out on data for the Luxembourg population in 2003. The Brussels population will be checked in late 2004, when a global ex-post control programme will become operational.*

*Both the comparisons made in the context of the migration to the NAP and the checks made in Luxembourg have shown that the number of errors is very small in relation to the vast amounts of data concerned, and that errors are not systematic.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.59. Trybunał odnotował niedociągnięcia w systemie kontroli i nadzoru wdrożonym w Urzędzie Publikacji. W szczególności, zadania personelu odpowiedzialnego za wszczęcie i weryfikację operacji finansowych nie zostały ściśle sprecyzowane, nie podjęto działań, aby zapobiec specyficznemu ryzyku określonymu przez Urząd Publikacji, polegającego na możliwości, że błędy na fakturach nie zostaną wykryte; nie dokończono także procedur dokumentowania.

9.60. Obowiązek zdawania sprawozdań ustanowiony w statucie nadanym przez Komisję intendentom poddelegowanym w Urzędzie Publikacji nie został zrealizowany.

## Uwagi dotyczące transakcji

9.61. W przypadku znacznej części faktur dotyczących usług informatycznych, infrastruktury i zarządzania służbami w Brukseli oraz publikacji, doszło do przekroczenia terminów wyznaczonych w umowach. Zgodnie z art. 106 ust. 5 przepisów wykonawczych, brak dotrzymania terminu płatności pozwala wierzycielowi żądać odsetek za zwłokę.

## 9.59. ODPOWIEDZI KOMISJI

*The Commission shares the Court's views on the definition of responsibilities: a system of regular (monthly) updates was set up in November 2003.*

*As regards documentation of procedures, the Office drew up a list of the key procedures to be documented at the end of 2003. This documentation has been completed in 2004. Secondary procedures will be documented by the end of June 2005.*

## 9.60. ODPOWIEDZI KOMISJI

*Though the procedure has not been formalised, the Management Committee has been receiving regular (quarterly) operating reports for a number of years. Monthly budget statements are made at central level, and the sub-delegated authorising officers report on programmes, operations and results, inter alia for the purposes of drafting the Office's AAR and annual management report. The Office will introduce the report, as provided for in the Charter for authorising officers by subdelegation.*

## 9.61. ODPOWIEDZI KOMISJI

*It should be noted that after the introduction of a shorter payment delay in the new Financial Regulation, the contractual delays in the existing contracts concluded before 31 December 2002 under the previous Financial Regulations, were not changed. The major part of the contracts used by the Informatics Directorate and the Office for infrastructures and logistics in Brussels (OIB) during 2003 had been signed before that date, and hence had a payment delay of 60 days.*

*On this basis, the number of payments carried out after the contractual delay was actually 10,8 % for the Informatics Directorate, around 18 % for OIB and 3 % for the DG for Interpretation (payments other than payments to freelance interpreters).*

*With a view to reducing the proportion of late payments the Commission has drawn the attention of the operational services to the requirement of swift payment.*

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.62. Pod koniec 2003 r. Urząd Publikacji zapłacił faktury na kwotę przewyższającą wartość usług faktycznie wyświadczonych w trakcie roku. Nadpłata została w pełni uznana przez dostawców poprzez wystawienie not kredytowych, które Urząd Publikacji otrzymał w 2004 r. W ten sposób uniknięto ryzyka anulowania środków przyznanych w 2002 r. jako „zaliczki” na spodziewane wydatki w 2003 r. Procedura zastosowana przez Urząd Publikacji nie jest objęta przepisami rozporządzenia finansowego i narusza art. 97 ust. 1 przepisów wykonawczych, zgodnie z którym wydatki może zostać zatwierdzony tylko w przypadku usług faktycznie wyświadczonych. Trybunał stwierdza w związku z tym, że należało zastosować odpowiednie procedury płatności.

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia intendentów delegowanych

9.63. Roczne sprawozdania z działalności Dyrektorów Generalnych i dyrektorów będących intendentami dla większości wydatków administracyjnych ukazują przejrzysty i całościowy obraz działalności i osiągnięć dyrektorów generalnych oraz urzędów, którymi kierują.

9.64. Niektórzy z intendentów wprawdzie wskazali, że nie wszystkie standardy kontroli wewnętrznej zostały w pełni wdrożone, co dotyczy zwłaszcza standardów w zakresie szczegółowej dokumentacji wszystkich zastosowanych procedur, jednak zarazem wszyscy stwierdzili, że „wprowadzone procedury kontrolne dają dostateczne gwarancje odnośnie do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń”. Dyrektor Generalny ds. Stosunków Zewnętrznych dodał w swoim oświadczeniu zastrzeżenie dotyczące niedostatecznego wdrożenia w przedstawicielstwach Komisji standardów kontroli wewnętrznej nr 16 (podział obowiązków) oraz 17 (nadzór).

### Ogólne wnioski i zalecenia

9.65. Instytucje poczyniły znaczne wysiłki na rzecz dostosowania wykorzystywanych systemów nadzoru i kontroli do wymogów nowego rozporządzenia finansowego. Tym niemniej w większości instytucji wymagane zmiany nie zostały w pełni wprowadzone i ujawniono w nich niedociągnięcia, które mogą stwarzać ryzyko dla legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń<sup>(5)</sup>.

### 9.62. ODPOWIEDZI KOMISJI

*The Office recognises the materiality of the error detected.*

### 9.65. ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

*Odpowiedź audytora wewnętrznego:*

*„Jeśli chodzi o drugie zdanie, czyli ostatnią część punktu i przypis, Trybunał nie precyzuje, jakich instytucji dotyczą problemy wdrożenia funkcji audytu wewnętrznego. Żadna uwaga o takim wydźwięku nie została poczyniona w stosunku do audytu wewnętrznego w Parlamencie Europejskim: ani w pkt 9.7 do 9.17 niniejszego sprawozdania Trybunału odnoszącego się do Parlamentu, ani w zestawieniu pierwotnych ustaleń odnoszącym się do sprawozdania rocznego otrzymanego uprzednio przez Parlament, ani przez pracowników Trybunału w trakcie przeprowadzania badania.”*

*Parlament podtrzymuje odpowiedź swego audytora wewnętrznego. W ocenie własnej podkreśla doniosłość swych prac dotyczących wprowadzania minimalnych norm kontroli wewnętrznej przeprowadzanej przez instytucję, co Trybunał uwzględnił w pkt 9.11. Ocena własna pozwoliła nakreślić plany działań, mające na celu zaradzenie wytkniętym niedociągnięciom.*

<sup>(5)</sup> Tzn. w odniesieniu do efektywnego wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej, niedostatecznej kontroli *ex post* i niedostatecznego wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.66. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał na próbie transakcji leżących u podstaw rozliczeń wykazały, że za wyjątkiem przypadków, o których mowa w pkt 9.23, 9.28, 9.45 i 9.62, były one wolne od istotnych błędów.

9.67. W 2003 r. intendenci delegowani instytucji po raz pierwszy przekazali roczne sprawozdania z działalności, zgodnie w wymogami ustanowionymi w art. 60 rozporządzenia finansowego<sup>(6)</sup>. Sprawozdania dostarczają użytecznych informacji na temat funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli. Jednakże należy poprawić ich treść, by zostały uznane przez Trybunał za źródło informacji dla wydawanych poświadczeń wiarygodności.

9.68. Jakkolwiek zbadane przez Trybunał transakcje w zakresie wydatków administracyjnych były na ogół wolne od istotnych błędów, Trybunał odnotowuje fakt występowania zagrożeń dla legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wynikają one z tego, że systemy nadzoru i kontroli, które w 2003 r. wprowadzone zostały w miejsce dawnej kontroli finansowej, jeszcze nie we wszystkich instytucjach spełniają podstawowe wymogi nowego rozporządzenia finansowego. Trybunał zaleca, by zwrócono szczególną uwagę na wykonanie wszystkich wymogów ustanowionych w nowym rozporządzeniu finansowym.

**9.65. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*Implementation of reform is a continuous process. Therefore, the Commission invests much effort and interest in enhancing continuously these practices. On the other hand, supervision is really executed and effective in the services, evidencing of these supervision needs more focus. The Commission is organising specific workshops on this issue in the second half of 2004.*

**9.67. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*The Commission is already in its third year of experience in this domain. The Court also acknowledges the continuous enhancements done by the Commission. The current AAR are useful source of information on the internal control systems of the DG's.*

**9.67. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

*Odpowiednie departamenty Trybunału wzięły pod uwagę zalecenie i uwzględniły je w swoich planach działania mających na celu dalsze ustanawianie procedur wynikających z nowego rozporządzenia finansowego.*

**9.68. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*The Commission undertook a readiness assessment by the end of 2002, which indicated that services were ready for launching the new Financial Regulation specificities as acknowledged by the Court in paragraph 9.54.*

**9.68. ODPOWIEDZI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

*Patrz: odpowiedź na punkt 9.67.*

<sup>(6)</sup> Komisja przekazywała podobne sprawozdania już w latach poprzednich.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## KONTROLA ORGANÓW ZDECENTRALIZOWANYCH

9.69. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola organów zdecentralizowanych UE (OZ) jest przedmiotem rocznych sprawozdań specjalnych (7). Najważniejsze dane dotyczące OZ przedstawia **tabela 9.4**.

9.70. Łączny budżet OZ w 2003 r. wyniósł 778,00 mln EUR, w porównaniu z 852,2 mln EUR (8) w roku 2002. Natomiast łączna ilość zatrudnionego w nich personelu zgodnie z planami zatrudnienia wzrosła z 2 037 pracowników w 2002 r. do 2 204 pracowników w 2003 r.

**Tabela 9.4 – Budżety i stan zatrudnienia w 2002 i 2003 r. – Organy zdecentralizowane (OZ)**

	Siedziba	Rok założenia	Budżet (Mln euro)		Stanowiska	
			2002	2003	2002	2003
Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego	Saloniki	1975	14,2	14,7	83	83
Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Dublin	1975	17,4	16,8	88	88
Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Kopenhaga	1990	25,2	27,5	106	111
Europejska Fundacja Kształcenia	Turyń	1990	16,8	17,2	123	104
Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	Lizbona	1993	10,4	10,5	59	63
Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych	Londyn	1993	61,3	84,2	251	287
Centrum Tłumaczeń dla organów Unii Europejskiej	Luksemburg	1994	23,6	29	158	158
Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	Angers	1994	10,5	11,1	33	33
Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego	Alicante	1994	154,7	157,4	715	675
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy	Bilbao	1995	13,2	14,6	31	33
Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii	Wiedeń	1997	6,2	6,6	28	30
Europejska Agencja Odbudowy	Saloniki	2000	495,9	358,6	316	317
EUROJUST	Haga	2002	2,8	8,1	46	53
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	Bruksela	2002	—	4,7	—	80
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego	Bruksela	2002	—	4,5	—	40
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	Bruksela	2002	—	12,6	—	49
		<b>Ogółem</b>	<b>852,2</b>	<b>778,0</b>	<b>2 037</b>	<b>2 204</b>

(7) W trakcie publikacji w Dzienniku Urzędowym.

(8) Mniejszy budżet wynika z ograniczenia zakresu działania Europejskiej Agencji Odbudowy.



## UWAGI TRYBUNAŁU

9.71. W roku obrachunkowym 2003 r. wprowadzono nowe rozporządzenie finansowe<sup>(9)</sup>, zgodnie z którym OZ zobowiązane zostały do sporządzenia i przyjęcia wewnętrznych zasad finansowych.

9.72. W trakcie 2003 r., po uzyskaniu opinii Komisji, wszystkie z wyjątkiem trzech OZ przyjęły wewnętrzne zasady finansowe. OZ, które nie zdołały przyjąć specjalnych zasad finansowych, tymczasowo stosowały ramowe rozporządzenie finansowe<sup>(10)</sup> lub projekt wewnętrznych zasad przedstawiony do zaopiniowania Komisji<sup>(11)</sup>. Wszystkie OZ uwzględniły postanowienia ramowego rozporządzenia finansowego, po niewielkich dostosowaniach niezbędnych ze względu na specyfikę wykonywanej działalności. Jedynym istotnym wyjątkiem była Europejska Agencja Oceny Produktów Medycznych, która ustanowiła dla procedur przetargowych progi odbiegające od norm ustanowionych w ramowym rozporządzeniu finansowym.

9.73. Realizacja zasad ramowego rozporządzenia finansowego wymaga zorganizowania na nowo systemów kontroli wewnętrznej w OZ, zwłaszcza w konsekwencji zastąpienia kontroli finansowej przez stworzenie możliwości kontroli wewnętrznej. Nowa organizacja wymaga od pracowników odpowiedzialnych za kwestie finansowe dostosowania się do nowej sytuacji i ponownego przeszkolenia; dotyczy to w szczególności intendentów, na których ciążyć będzie zwiększona odpowiedzialność. W przypadku dwóch trzecich OZ systemy wprowadzone przez personel odpowiedzialny za kwestie finansowe nie został jeszcze poddany ocenie lub kontroli przez wewnętrzną jednostkę kontrolną.

9.74. W zakresie rozliczeń główna zmiana polega na wprowadzeniu zasady prowadzenia księgowości memoriałowej, która wymaga zmiany metod pracy i dostosowania narzędzi kontrolnych. W celu ujednoczenia sprawozdań instytucji i innych organów UE do roku obrachunkowego 2005, zasady rachunkowości OZ muszą być przyjęte przez księgowego Komisji, zgodnie z art. 133 ogólnego rozporządzenia finansowego, wymóg ten powtórzono w art. 85 (prowadzenie rozliczeń) oraz art. 90 (prowadzenie inwentarza) ramowego rozporządzenia finansowego.

**9.72. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*As regards the financial regulation of the European Medicines Evaluation Agency (EMA), the Commission demanded that the Agency align itself closely on the framework financial regulation. A new text was adopted with the Commission's approval in June 2004.*

*Since late 2003 the European Agency for Reconstruction (EAR) has also obtained the Commission's approval, adopting its financial regulation on 4 June 2004.*

**9.74. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*As part of the Commission's accounting system modernisation project an Accounting Standards Committee was set up to assist in the preparation of the future EC accounting rules. Following a consultative process of the agencies on the EC accounting rules, these will be adopted by the Commission's Accounting Officer before the end of 2004 and are thus applicable to all bodies falling under Article 185 of the Financial Regulation.*

<sup>(9)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania art. 185 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. 72).

<sup>(10)</sup> Eurojust i Europejska Agencja Odbudowy.

<sup>(11)</sup> Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.75. Ponieważ Komisja nie dopracowała jeszcze norm dotyczących zastąpienia zasady prowadzenia księgowości opartej na rozliczeniach gotówkowych przez zasadę księgowości memoriałowej, OZ przyjęły zróżnicowane podejścia przy sporządzaniu rocznych sprawozdań finansowych za rok 2003. Większość OZ trzymała się poprzedniej zasady, inne przedstawiły swoje rozliczenia zgodnie z zasadą księgowości memoriałowej, natomiast pozostałe zastosowały zasady księgowości memoriałowej tylko do transakcji, co do których posiadały niezbędne informacje. Ponadto, za wyjątkiem Eurojust, te z OZ, które zastosowały księgowość memoriałową, nie przetworzyły ponownie danych za rok 2002, co utrudnia dokonywanie porównań pomiędzy jednym rokiem obrachunkowym a drugim. **Tabela 9.5** pokazuje, w jakim zakresie zostało wdrożone nowe ramowe rozporządzenie finansowe.

**Tabela 9.5 – Stosowanie ramowego rozporządzenia finansowego na dzień 31 grudnia 2003 r.**

Agencja	Obowiązujące rozporządzenie finansowe		Funkcja kontroli wewnętrznej	Stosowanie zasady księgowości memoriałowej		
	Własne rozporządzenie	Ramowe rozporządzenie finansowe		Pełne	Ograniczone	Brak
Europejska Agencja Ochrony Środowiska	X		X		X	
Europejska Agencja Odbudowy		X	X			X
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy	X				X	
Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego	X					X
Centrum Tłumaczeń dla organów Unii Europejskiej	X			X		
Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	X					X
Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych	X		X	X		
Europejska Fundacja Kształcenia	X					X
Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	X					X
Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	X					X
Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego	X		X		X	
Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii	X		X		X	
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	X					X
EUROJUST		X		X		
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego	X					X
Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	X					X

## UWAGI TRYBUNAŁU

9.76. Podobnie jak problemy z wdrożeniem zasad nowego ramowego rozporządzenia finansowego, system inwentaryzacji środków trwałych wielu OZ obarczony jest wadami, które wprowadzają element niepewności w szacunkach środków trwałych wykazanych w ich bilansach.

9.77. Komisja musi podjąć niezbędne działania dla zapewnienia, że zgodnie z art. 85 i 90 ramowego rozporządzenia finansowego, OZ będą posiadać zasady i metody księgowości niezbędne do przedstawiania rozliczeń zgodnie z zasadami określonymi w nowych rozporządzeniach finansowych, jak również dla zagwarantowania powodzenia procesu konsolidacji sprawozdań planowanego na rok obrachunkowy 2005.

9.78. Trybunał zgłosił zastrzeżenia w opiniach dotyczących sprawozdań lub legalności i prawidłowości transakcji stanowiących ich podstawę<sup>(12)</sup> w przypadku dwóch OZ. W momencie przyjęcia sprawozdania rocznego Trybunał nie zatwierdził jeszcze sprawozdania na temat Europejskiej Agencji Odbudowy.

9.79. Jeżeli chodzi o OZ, powinny one częściej dzielić się doświadczeniami w celu ustalenia najlepszych bieżących praktyk i najbardziej efektywnych narzędzi w celu poprawy zarządzania i wykorzystania efektu skali. Powinny też skoncentrować się na narzędziach IT, takich jak system rachunkowości budżetowej lub system inwentaryzacji środków trwałych, by ich konta budżetowe były zgodne z kontami ogólnymi w kontekście przystosowania ich do zasad ustanowionych w ramowym rozporządzeniu finansowym. W nawiązaniu do najlepszych praktyk, godny odnotowania jest stopień spójności zachodzący pomiędzy planem pracy, planem zatrudnienia i budżetem Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii. W sensie operacyjnym spójność ta jest bezpośrednim i przejrzystym odzwierciedleniem zakresu kompetencji Centrum określonego w rozporządzeniu o jego powołaniu. Jeżeli chodzi o narzędzia – Europejska Fundacja Kształcenia dysponuje efektywnym systemem IT do zarządzania i monitorowania procedur przetargowych, użytecznym w zapobieganiu potencjalnym nieprawidłowościom.

## 9.77. ODPOWIEDZI KOMISJI

*The responsibility for the preparation of annual accounts in compliance with the future EC rules rests with each individual accounting officer of these Agencies, including the use of appropriate accounting tools.*

*The Commission has already taken steps to ensure that the Agencies will be prepared for the future accounting requirements. It arranges regular meetings with the accountants of the Agencies to discuss accounting matters, in particular to provide updates on the progress of the modernisation project, as well as informing them what will be required now, and in the future (the last meeting was held on 11 June 2004). The Agencies are also represented on the Accounting Standards Committee and in early June 2004 all Agencies were consulted on the new EC accounting rules, having already completed a questionnaire in April to help them to identify the gaps between current accounting practices and future requirements. They have also been given access to the first draft of the Commission's on-line accounting manual. For accounting matters, the Commission have a designated contact point for Agencies to answer their questions.*

## 9.79. ODPOWIEDZI KOMISJI

*In response to a request from the Agencies the Commission has confirmed to them that the current accounting system (SI2) will continue to be available to them until the end of 2005 while its replacement (ABAC) will also be made available to them in 2005 if they so wish. All documentation and software relating to the future IT systems (including SAP) will be at the disposal of the Agencies.*

<sup>(12)</sup> Trybunał przedstawił opinię z zastrzeżeniami w sprawozdaniach na temat Europejskiej Agencji ds. Oceny Produktów Leczniczych oraz Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## KONTROLA SZKÓŁ EUROPEJSKICH

9.80. Kontrola szkół europejskich przez Trybunał jest przedmiotem rocznego sprawozdania specjalnego (nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym), które przesyłane jest Radzie Najwyższej Szkół Europejskich. Na początku roku szkolnego 2003 do szkół uczęszczało 19 248 uczniów. Na dzień 31 grudnia 2003 r. personel zatrudniony w szkołach liczył 1 640 osób. Budżet szkół wynoszący 201,4 mln EUR był finansowany głównie z grantu Komisji (114,8 mln EUR) i składek Państw Członkowskich (44,1 mln EUR).

9.81. W przypadku roku obrachunkowego 2003, kontrola dotyczyła skonsolidowanych sprawozdań szkół sporządzonych przez biuro Sekretarza Generalnego Rady Najwyższej oraz sprawozdań szkół Bruksela III i Luksemburg. Kontrole nie ujawniły żadnych nieprawidłowości, mogących wpłynąć na opinię Trybunału odnośnie do sprawozdań szkół.

9.82. Kontrole przeprowadzone podczas roku obrachunkowego 2003 wykazały niedociągnięcia w naliczaniu wskaźnika korygującego mającego zapewnić, że oddelegowani nauczyciele otrzymują równe wynagrodzenia. 2 416 z 9 000 przekazanych akt nie zostało jeszcze przetworzonych, ponieważ były niekompletne. Możliwość rozliczenia 475 z tych akt pochodzących z lat 1990-1994 wydaje się bardzo wątpliwa. Niektóre ze szkół wprowadziły rygorystyczny system zarządzania aktami dotyczącymi zastosowania wskaźnika, dzięki czemu zaległości w biurze są obecnie relatywnie niewielkie. Szkoły powinny otrzymać jasne i szczegółowe instrukcje, aby wykorzystywały najlepsze praktyki zaobserwowane w innych placówkach i unikały nadmiernych opóźnień w zarządzaniu aktami.

**9.82. ODPOWIEDZI KOMISJI**

*Considerable progress has been made in recent years in reducing the backlog. Some delay is inherent in the procedure. The Office of the Secretary General of the Board of Governors will take the following further measures:*

- *review the staff resources allocated for this work;*
- *examine the older cases with a view to writing off those with little chance of a successful outcome;*
- *seek to resolve the difficulties experienced in obtaining suitable tax documentation from certain Member States;*
- *ensure that best practice is built on to establish a uniform and proactive approach in all schools.*

## ROZDZIAŁ 10

**Instrumenty finansowe i operacje bankowe**

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	10.1–10.4
Instrumenty finansowe na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw	10.5–10.27
Wstęp	10.5–10.7
Kontrola Trybunału	10.8
Ogólne uwagi o programach	10.9–10.11
Przekazywanie danych o zatrudnieniu	10.9–10.10
Przekazywanie danych o udziale finansowym	10.11
Uwagi dotyczące środków specjalnych	10.12–10.23
Gwarancje dla małych i średnich przedsiębiorstw	10.12–10.16
Wezwania do udzielenia gwarancji	10.12
Opłaty od zaangażowania	10.13–10.14
Gwarancje inwestycji kapitałowych	10.15
Zasady pomocy państwa	10.16
Program pomocy początkowej w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Technologii ( <i>European Technology Facility</i> )	10.17–10.19
Metody wyceny	10.17–10.19
Program finansowania kapitału założycielskiego ( <i>seed capital</i> )	10.20–10.21
Program Wspólne Przedsiębiorstwo Europejskie	10.22–10.23
Wnioski	10.24–10.27
Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych	10.28–10.29
Europejska Wspólnota Węgla i Stali (w likwidacji)	10.30–10.34
Wstęp	10.30
Sprawozdania finansowe EWWiS (w likwidacji)	10.31
Niedociągnięcia w dziedzinie technologii informatycznych	10.32
Pomoc na przekwalifikowanie	10.33–10.34

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## Wstęp

10.1. W zakresie działalności bankowej wyróżnia się następujące wspólnotowe instrumenty finansowe:

- pożyczki udzielane ze środków budżetowych lub z pożyczonych funduszy;
- dopłaty do oprocentowania pożyczek ze środków budżetowych;
- gwarancje na zaciągnięte pożyczki oraz pożyczki udzielane przez strony trzecie;
- udziały w instytucjach działających w interesie powszechnym <sup>(1)</sup>;
- udział w operacjach specjalnych, takich jak zapewnienie kapitału na inwestycje wysokiego ryzyka (*venture capital*).

10.2. Powyższe instrumenty finansowe wykorzystywane są zarówno w Państwach Członkowskich oraz w szerszym zakresie, poza Unią, w ramach polityk zewnętrznych. Ich głównym celem jest napędzanie wzrostu gospodarczego, poprawa infrastruktury i tworzenie miejsc pracy. Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji bierze udział w podobnych operacjach (patrz: pkt 10.30-10.34).

10.3. Wiele środków opartych na wymienionych instrumentach jest zarządzanych pod nadzorem Wspólnoty przez banki lub instytucje finansowe, głównie przez wyspecjalizowane instytucje finansowe Wspólnoty, tj. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Zasady udostępniania Trybunałowi informacji odnośnie do ich działalności w zakresie zarządzania wydatkami i dochodami wspólnotowymi regulują trzy umowy trójstronne. Dwie z nich zostały zawarte z EBI, a trzecia z EFI. Jedną ze stron wszystkich trzech umów jest Komisja, jako instytucja, na której spoczywa ostateczna odpowiedzialność za wykonanie budżetu (patrz: **Załącznik 1**).

<sup>(1)</sup> Na przykład w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## 10.4. Kontrola Trybunału dotyczyła:

- instrumentów finansowych na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw - trzy z nich zarządzane są przez EFI <sup>(2)</sup>, a jeden bezpośrednio przez Komisję;
- wykorzystywania Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych (patrz: **Tabela 10.1**), oraz
- działalności Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w likwidacji (EWWiSwL) (patrz: **Tabela 10.2**).

**Tabela 10.1 – Stan Funduszu Gwarancyjnego <sup>(1)</sup>**

(mln euro)

Rok obrachunkowy	Suma zaległych gwarancji na 31 grudnia <sup>(2)</sup>	Łączne zasoby Funduszu na 31 grudnia <sup>(3)</sup>	Pokrycie (%)
1994	6 017	294,2	4,9
1995	5 882	300,9	5,1
1996	6 715	557,4	8,3
1997	7 960	861,8	10,8
1998	9 834	1 280,7	13,0
1999	12 052	1 313,1	10,9
2000	14 069	1 431,6	10,2
2001	15 577	1 774,4	11,4
2002	15 358	1 645,5	10,7
2003	15 211	1 592,1	10,5

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2728/94 przewiduje, że Fundusz Gwarancyjny musi osiągnąć odpowiedni poziom (kwota docelowa) potencjalnych płatności, odpowiadający 9 % gwarantowanych kwot. Fundusz finansowany jest tymczasowo przez płatności z budżetu na początku roku obrachunkowego. Na koniec roku obrachunkowego aktywa Funduszu mogą przekroczyć kwotę docelową. W takim przypadku dokonuje się zwrotu.

<sup>(2)</sup> Uwzględniając należne, narosłe, ale niezapłacone odsetki na dzień 31 grudnia.

<sup>(3)</sup> Po potrąceniu opłat EBI pozostających do zapłaty na dzień 31 grudnia.

Źródło: Komisja.

<sup>(2)</sup> EFI został ustanowiony w 1994 r. w celu „wspierania realizacji celów Wspólnoty”. W 2000 r. 60 % udziałów w EFI posiadał EBI, 30 % Komisja w imieniu UE, natomiast pozostała część jest w posiadaniu publicznych i prywatnych instytucji finansowych. Od 2001 r. EFI zapewnia finansowanie kapitału ryzyka oraz pokrywanie ryzyka finansowania dłużnego oferowanego małym i średnim przedsiębiorstwom przez pośredników finansowych.

**Tabel 10.2 – EWWiSwL Bilans i nieuregulowane zobowiązania budżetu operacyjnego EWWiS na dzień 31 grudnia 2003****EWWiSwL Bilans na dzień 31 grudnia 2003 r.**

Aktywa	23 lipca 2002			31 grudnia 2002			31 grudnia 2003	
	mln euro	%		mln euro	%		mln euro	%
Pożyczki i zaliczki dla banków (w tym salda w banku centralnym)	155,62	6,36		113,57	4,75		133,43	6,49
Pożyczki i zaliczki dla klientów	682,42	27,87		628,95	26,33		361,66	17,59
Obligacje i inne papiery wartościowe o stałej kwocie dochodu	1 528,90	62,44		1 551,46	64,94		1 485,91	72,25
Akcje i inne papiery wartościowe o zmiennej kwocie dochodu	28,00	1,14		18,77	0,79		15,75	0,77
Środki trwałe	0,00	0,00		0,01	0,00		0,00	0,00
Inne środki	6,02	0,25		3,30	0,14		3,28	0,16
Przedpłaty i narosłe odsetki	47,57	1,94		73,04	3,06		56,46	2,75
<b>Łącznie aktywa</b>	<b>2 448,53</b>	<b>100,00</b>		<b>2 389,10</b>	<b>100,00</b>		<b>2 056,49</b>	<b>100,00</b>
<b>Pasywa</b>								
Kwoty należne instytucjom kredytowym	779,12	31,82		714,36	29,90		434,05	21,11
Rozliczenia międzyokresowe i przychody przyszłych okresów	22,56	0,92		49,77	2,08		34,27	1,67
Budżet operacyjny EWWiS (nieuregulowane zobowiązania)	400,92	16,37		342,56	14,34		222,47	10,82
Rezerwy na zobowiązania i opłaty	586,01	23,93		554,74	23,22		247,15	12,02
Budżet na badania w sektorze węgla i stali	240,00	9,80		240,00	10,05		293,00	14,25
Rezerwy i nadwyżka	419,92	17,15		487,67	20,41		825,55	40,14
<b>Łącznie pasywa</b>	<b>2 448,53</b>	<b>100,00</b>		<b>2 389,10</b>	<b>100,00</b>		<b>2 056,49</b>	<b>100,00</b>

**Nieuregulowane zobowiązania w budżecie operacyjnym EWWiS na dzień 31 grudnia 2003 r.**

(mln euro)

	Kwota na 31 grudnia 2001	Kwota na 23 lipca 2002	Płatności w okresie 24 lipca – 31 grudnia 2002 r.	Umorzenia w okresie 24 lipca – 31 grudnia 2002 r.	Kwota na 31 grudnia 2002	Płatność w 2003 r.	Umorzenia w 2003 r.	Kwota na 31 grudnia 2003 r.
Przekwalifikowanie	128,96	132,61	10,97	0,40	121,24	35,13	10,35	75,76
Badania	174,02	180,83	14,70	7,42	158,71	56,14	3,46	99,11
Dopłaty do oprocentowania (art. 56)	25,01	16,84	0,80	0,00	16,04	0,20	4,64	11,20
Środki socjalne w sektorze węgla (RECHAR)	52,93	70,64	20,62	3,45	46,57	6,50	3,67	36,40
<b>Razem</b>	<b>380,92</b>	<b>400,92</b>	<b>47,09</b>	<b>11,27</b>	<b>342,56</b>	<b>97,97</b>	<b>22,12</b>	<b>222,47</b>

Źródło: Sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2003 r.



## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## INSTRUMENTY FINANSOWE NA RZECZ MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW

## Wstęp

10.5. W 1998 r. <sup>(3)</sup> Rada ustanowiła środki na rzecz wspierania innowacyjnych i tworzących miejsca pracy małych i średnich przedsiębiorstw (Inicjatywa na rzecz wzrostu i zatrudnienia). Polityka wspierania małych i średnich przedsiębiorstw została rozwinięta na podstawie decyzji Rady z 2000 r. <sup>(4)</sup> ustanawiającej Wieloletni program działania dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (na okres 2001–2005).

10.6. Inicjatywa na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz wieloletni program przewidują następujące środki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw:

- *System Gwarancyjny dla małych i średnich przedsiębiorstw*, obsługiwany przez EFI, zapewniający gwarancje i kontrgwarancje dla pośredników finansowych <sup>(5)</sup> na zabezpieczenie pożyczek udzielanych przez instytucje finansowe małym i średnim przedsiębiorstwom;
- *plan pomocy początkowej w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Technologii (European Technology Facility)*, zarządzany przez EIF, zapewniający inwestycje kapitałowe w fundusze kapitału ryzyka (*venture capital*), które inwestują w małe i średnie przedsiębiorstwa;
- *Program finansowania kapitału założycielskiego (seed capital)*, udzielający wsparcia funduszom kapitału ryzyka; oraz
- *Wspólne Przedsiębiorstwo Europejskie (Joint European Venture)*, wspierające zakładanie wspólnych przedsiębiorstw przez małe i średnie przedsiębiorstwa.

<sup>(3)</sup> Decyzja 98/347/WE z dnia 19 maja 1998 r. (Dz.U. L 155 z 29.5.1998, s. 43).

<sup>(4)</sup> Decyzja 2000/819/WE z dnia 20 grudnia 2000 r. (Dz.U. L 333 z 29.12.2000, s. 84).

<sup>(5)</sup> Pośrednicy, którzy zawierają umowę gwarancyjną z EFI, to instytucje udzielające pożyczek lub wzajemne i krajowe fundusze gwarancji kredytowych.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

10.7. W przypadkach gdy EFI zarządza środkami w imieniu Komisji, obrót funduszami odbywa się poza budżetem ogólnym, przez odrębne rachunki powiernicze. Środki przekazywane są z budżetu ogólnego i księgowane jako wydatki budżetowe w momencie realizacji przekazu. Środki spoczywające na rachunku powierniczym są oprocentowane, a odsetki od tych kwot oraz inne przychody, takie jak spłaty kredytów i dywidendy zasilają rachunki powiernicze <sup>(6)</sup>.

*Kontrola Trybunału*

10.8. Ogólnym celem kontroli było uzyskanie pewności, że Komisja wdraża programy zgodnie z postanowieniami decyzji Rady oraz zweryfikowanie prawidłowego wykorzystania funduszy. Skoncentrowano się na następujących kwestiach: wykorzystanie środków, zarządzanie funduszami oraz kontrolowanie funduszy.

*Ogólne uwagi o programach***Przekazywanie danych o zatrudnieniu**

10.9. Zgodnie z decyzją Rady 98/347/WE z dnia 19 maja 1998 r. Komisja zobowiązana jest do przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie corocznych sprawozdań z postępów we wdrażaniu działań oraz ich bezpośredniego wpływu na tworzenie miejsc pracy oraz perspektyw na stworzenie miejsc pracy w perspektywie długoterminowej <sup>(7)</sup>. Decyzja Rady przewiduje także przeprowadzenie oceny programu, nie później niż przed upływem 48 miesięcy od jego przyjęcia. Ocena <sup>(8)</sup> przeprowadzona została na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej wśród firm-beneficjentów oraz przekazana Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w grudniu 2003 r.

10.10. W przypadku danych dotyczących tworzenia miejsc pracy Komisja opiera swoje sprawozdanie roczne <sup>(9)</sup> dla Parlamentu Europejskiego i Rady na informacjach przekazanych EFI przez pośredników.

<sup>(6)</sup> Kwoty spoczywające na rachunkach powierniczych wykazywane są w bilansie Wspólnoty w pozycji VII „aktywa krótkoterminowe” w podpozycji „różni dłużnicy”.

<sup>(7)</sup> Artykuł 7 decyzji Rady 98/347/WE z dnia 19 maja 1998 r.

<sup>(8)</sup> KOM(2003) 758 final z dnia 8 grudnia 2003 r.

<sup>(9)</sup> Ostatnie z wydanych sprawozdań to KOM(2003) 480 final z dnia 5 sierpnia 2003 r.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

**Przekazywanie danych o udziale finansowym**

10.11. W sprawozdaniach przekazanych Komisji przez EFI odkryto nieścisłości w zakresie wielkości udziału Wspólnoty, prawnych struktur funduszy kapitału ryzyka oraz wartości netto aktywów<sup>(10)</sup>.

**10.11.** *The Commission is generally satisfied with the quality of the reports received from the EIF. The EIF has corrected the inconsistencies and errors detected by the Court, none of which had any material impact on the information given to the budgetary authorities or on the Community financial statements.*

*Uwagi dotyczące środków specjalnych*

**Gwarancje dla małych i średnich przedsiębiorstw**

*Wezwania do udzielenia gwarancji*

10.12. Wezwania do udzielenia gwarancji w ramach Systemu gwarancyjnego dla MŚP<sup>(11)</sup> dotyczyły łącznie kwoty 57,2 mln EUR na dzień 31 grudnia 2003 r. W Niemczech (państwo będące jak dotąd największym beneficjentem programu) wszystkie opłaty, wliczając zaległe odsetki, zostały doliczone do kwot gwarancji, których udzielenia z EFI zażądali pośrednicy. W innych wizytowanych Państwach Członkowskich roszczenia o wypłatę należności nie obejmowały opłat. Komisja powinna postarać się, by podobne przywileje w zakresie gwarancji obowiązywały we wszystkich Państwach Członkowskich.

**10.12.** *The principle applied consistently by the Commission across Member States is that it shares with intermediaries, on a pari passu basis (Like Risk Like Reward), the final losses on the guaranteed loans, as foreseen in the Council Decision.*

*The Commission considers it has to respect the principles set out in the Council Decision which states that the 'financial criteria governing the eligibility of SME financing for guarantees under the SME Guarantee Facility will be determined individually for each intermediary on the basis of their activities, with the aim of reaching as many SMEs as possible. These rules will reflect market conditions and practices in the relevant territory.'*

*Differences in the specific conditions of the guarantees or the type of guarantee systems that intermediaries have put in place may lead to differences in the guarantee benefits.*

*Opłaty od zaangażowania*

10.13. Zgodnie z umowami zawartymi przez EFI z nowymi pośrednikami<sup>(12)</sup>, ci drudzy zobowiązani są do ponoszenia opłat na rzecz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego<sup>(13)</sup>, jeżeli kwota gwarantowanych pożyczek, jakich udzielili jest niższa od prognozowanej, co ma zachęcić pośredników do wykorzystywania tego środka. Opłata wyznaczona przez Europejski Fundusz Inwestycyjny wynosi 0,3 % od kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy wartością portfela<sup>(14)</sup> a ustaloną wartością docelową<sup>(15)</sup>.

<sup>(10)</sup> Od 2002 r. udziały te wykazywane są w bilansie Wspólnoty pod pozycją IV B 1 (Trwałe aktywa finansowe, inne trwałe aktywa finansowe, udziały).

<sup>(11)</sup> System gwarancji dla MŚP w ramach Inicjatywy na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz Programu wieloletniego.

<sup>(12)</sup> Pośrednicy, którzy nie brali wcześniej udziału w Systemie gwarancji; nie zalicza się do nich pośredników, którzy uczestniczyli już w programie w przeszłości i obecnie zawarli nowe umowy.

<sup>(13)</sup> Opłaty zasilają konto rachunków powierniczych i nie stanowią przychodu EFI.

<sup>(14)</sup> Metoda ta ulegała niedawno zmianie – opłata za zaangażowanie jest obecnie ustalona na niższym poziomie, określonym jako procent od części gwarantowanej, a nie całej wartości pożyczki.

<sup>(15)</sup> W przypadku gwarancji pożyczkowych – wartość pożyczek, a w przypadku kontrgwarancji – wartość gwarancji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

10.14. Jednakże w przypadku dwóch pośredników (odpowiednio z Francji i Włoch) wymóg ponoszenia takich opłat nie został zawarty w listach gwarancyjnych (umowach). Wyjaśnienia przedstawione przez Komisję nie przekonują Trybunału.

**10.14.** *The two intermediaries referred to under point 10.14 were approved under the Growth and Employment Initiative (G & E). Under G & E, the EIF may charge commitment fees, where practicable. In the EIF's professional opinion, it was not judged practicable to charge commitment fees for these two intermediaries as they cover their losses directly from Member States' budgetary resources.*

*Gwarancje inwestycji kapitałowych*

10.15. Kontrola wykazała, że gwarancja inwestycji kapitałowej została przez jednego z pośredników rozciągnięta na fundusz, w którym Europejski Fundusz Inwestycyjny dokonał już bezpośredniej inwestycji. Postanowienia umowy pomiędzy EFI a pośrednikiem przewidują, że: „Gwarancje mogą zostać uwzględnione w portfelu [...] wyłącznie w przypadku, gdy gwarancja nie została przez pośrednika rozciągnięta na fundusz kapitału ryzyka, w którym Europejskim Fundusz Inwestycyjny jest bezpośrednim inwestorem.” Trybunał wzywa EFI do dokonania przeglądu, czy informacje, które przekazuje pośrednikom, są właściwe.

**10.15.** *Consistent with the terms of the agreement, the equity guarantee in question was never included in the EIF portfolio. The Commission takes note of the Court's invitation to the EIF.*

*Zasady pomocy państwa*

10.16. Kryteria wyboru umów gwarancyjnych z pośrednikami muszą być zgodne z zasadami udzielania pomocy przez państwo<sup>(16)</sup>, a pośrednicy muszą przed przystąpieniem do każdego programu potwierdzić, że spełniają te zasady. Jednakże Komisja nie zapewnia przestrzegania tego wymogu przez cały okres realizacji programów gwarancyjnych.

**10.16.** *The State aid rules, as applicable to guarantees under the SME Guarantee Facility, do not provide for the Commission to ascertain compliance during the life period of guaranteed loans.*

*The EIF is already contractually required to resubmit to the Commission a request for approval in case of a substantial modification to a guaranteed scheme.*

**Program pomocy początkowej w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Technologii (European Technology Facility)***Metody wyceny*

10.17. Na koniec 2003 r. inwestycje netto w fundusze kapitału ryzyka w ramach Programu pomocy początkowej EFT wyniosła 64,6 mln EUR. Bieżąca wartość aktywów netto udziału wyniosła 38,9 mln EUR na koniec 2003 r.

<sup>(16)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. i rozporządzenie Rady (WE) nr 69/2001 i 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. Umowa o powierzeniu i zarządzaniu zawarta przez Komisję z EFI nakłada na pośredników obowiązek składania odpowiednich deklaracji.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

10.18. Kontrola Trybunału wykazała, że większość skontrolowanych funduszy kapitału ryzyka nie posiadało jasnych, precyzyjnych zasad wyceny swoich inwestycji <sup>(17)</sup>.

**10.18.** *The four venture capital funds to which the Court refers had contractual obligations to apply the guidelines of the European Venture Capital Association (EVCA), and disclosed information in accordance with these guidelines. The reference to EVCA guidelines is clearly stated in the funds' contractual documentation, annual reports or in their quarterly reporting to the shareholders. The other case involved an investment that took place before the EVCA valuation guidelines were released in March 2001, so the contract does not refer explicitly to EVCA. However, the fund describes its valuation methodology which does not materially deviate from EVCA and has been validated by the fund's external auditors.*

10.19. Komisja powinna zapewnić, że fundusze kapitału ryzyka, w które inwestuje EFI będą stosowały uznane normy sektorowe, w tym powszechne i wiarygodne metody wyceny, takie jak wytyczne ESFKR <sup>(18)</sup>, co zagwarantuje przejrzystość i umożliwi rzetelną ocenę ich portfeli inwestycyjnych funduszy.

**10.19.** *The Commission contractually requires that funds into which the EIF invests under the EC mandated programmes apply the valuation guidelines of the European Venture Capital Association (EVCA), which are current industry standard. Funds under older agreements that were entered into before the release of the EVCA guidelines in March 2001 have either adopted these guidelines or do not materially deviate from these principles. The valuations are audited by external auditors and further reviewed by the EIF.*

**Program finansowania kapitału założycielskiego (seed capital)**

10.20. Program finansowania kapitału założycielskiego został ustanowiony decyzją Rady 2000/819/WE. Odpowiednia umowa o powierzeniu i zarządzaniu zawarta przez Komisję z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym przewiduje dofinansowanie w wysokości 100 000 EUR na każdego (maksymalnie trzech) specjalistę zatrudnionego w funduszach kapitału ryzyka, inkubatorach biznesu lub spółkach, które nimi zarządzają. W ramach tego środka Komisja do końca 2003 r. zobowiązała się do wypłaty 5,6 mln EUR.

10.21. Rynek nie wykazał nim praktycznie żadnego zainteresowania. Spośród siedmiu funduszy, które początkowo wykazywały zainteresowanie, tylko dwa zawarły umowy odnośnie do przekazania dotacji. Jak dotąd żadne płatności nie zostały zrealizowane.

**10.21.** *An external evaluation of MAP is currently being carried out, which includes an evaluation of the Seed Capital Action.*

**Wspólne Przedsiębiorstwo Europejskie**

10.22. Wspólne Przedsiębiorstwo Europejskie zapewnia wsparcie finansowe w kwocie do 100 000 EUR tym małym i średnim przedsiębiorstwom, które zdecydują się na założenie nowych, wspólnych, transnarodowych przedsiębiorstw na terytorium UE <sup>(19)</sup>.

<sup>(17)</sup> Spośród pięciu funduszy kapitału ryzyka kontrolowanych na miejscu tylko jeden posiadał szczegółowe wytyczne i uzasadnienie dla wszystkich wycen zrealizowanych inwestycji.

<sup>(18)</sup> Europejskie Stowarzyszenie Funduszy Kapitału Ryzyka (*European Venture Capital Association*).

<sup>(19)</sup> Decyzja Rady 98/347/WE z dnia 19 maja 1998 r. i 2000/819/WE z dnia 20 grudnia 2000 r. Dotacje udzielane są na przygotowanie do stworzenia przedsiębiorstwa, a w przypadku jego powołania, na dokonane inwestycje, nie mogą jednak dla jednego przypadku przekroczyć kwoty 100 000 EUR.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

10.23. Jednakże powyższy środek nie cieszył się zainteresowaniem małych i średnich przedsiębiorstw, dlatego do tej pory stworzono jedynie 44 wspólne przedsiębiorstwa. Komisja zaproponowała stopniową rezygnację z tego programu, który jest „drogi, powolny i trudny do zarządzania” (20).

**10.23.** *Following an evaluation of the Joint European Venture (JEV) and the other financial instruments of the Growth and Employment Initiative (1998-2000) as at 29 May 2002, the Commission submitted on 8 December 2003 a proposal for a decision of the European Parliament and of the Council to amend the multiannual programme for enterprise and entrepreneurship (2001-2005) and to phase out JEV. This proposal was adopted by Decision No 593/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 21 July 2004 and JEV will be closed on 29 December 2004 to new applications for financial contributions submitted by the financial intermediaries.*

## Wnioski

10.24. Niezbędna jest poprawa sprawozdawczości, w szczególności w odniesieniu do danych używanych do wyceny udziału Wspólnoty w funduszach (patrz: pkt 10.11).

**10.24.** *The Commission is generally satisfied with the quality of the reports received from the EIF. All funds in which the EIF invests are already contractually required to provide data for valuation in accordance with EVCA Guidelines, which are current industry standard. Financial statements including valuations are audited by the venture-capital funds' external auditors. Valuations thus reported are reviewed by the EIF to ensure that they do not materially deviate from EVCA Guidelines.*

10.25. W Państwach Członkowskich powinny obowiązywać spójne zasady odnośnie wniosków o udzielenie gwarancji (patrz: pkt 10.12).

**10.25.** *Consistent rules are already being applied in respect of guarantee calls, as pointed out in the reply to point 10.12.*

10.26. W odniesieniu do wyceny inwestycji w funduszach kapitału ryzyka, niezbędne jest bardziej wnikliwe badanie odnośnie stosowania uznanych norm sektorowych (patrz: pkt 10.18 i 10.19).

**10.26.** *The Commission points out that it already contractually requires the EIF and the venture-capital funds in which the EIF invests, to apply EVCA Guidelines, which are the recognised industry standard, and that these standards are generally applied.*

10.27. Komisja zaproponowała rezygnację z programu „Wspólne Przedsiębiorstwo Europejskie” (*Joint European Venture*). Powinna także dokonać przeglądu Programu finansowania kapitału założycielskiego. (patrz: pkt 10.20-10.23).

**10.27.** *An external evaluation of MAP is currently being carried out, which includes an evaluation of the Seed Capital Action.*

## FUNDUSZ GWARANCYJNY DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

10.28. Budżet wspólnotowy jest szczególnie narażony na ryzyko kredytowe w przypadku udzielania gwarancji na pożyczki przyznawane przez EBI państwom trzecim. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych jest pokrycie strat EBI w przypadku, gdy beneficjent nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań oraz zapobieżenie wysuwaniu bezpośrednich roszczeń wobec budżetu Wspólnoty.

(20) Projekt decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (KOM(2003) 758 z dnia 8 grudnia 2003 r).

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

10.29. Procedury kontrolne zastosowane przez Trybunał wobec rozliczeń Funduszu Gwarancyjnego nie wykazały żadnych problemów odnośnie do istnienia i wyceny aktywów należących do funduszu (patrz: **Tabela 10.1**).

## EUROPEJSKA WSPÓLNOTA WĘGLA I STALI (W LIKWIDACJI)

## Wstęp

10.30. Dnia 23 lipca wygasł Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Na mocy protokołu dołączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, aktywa i pasywa EWWiS zostały sędowane na Wspólnotę Europejską. Wartość netto tych aktywów, określanych jako Europejska Wspólnota Węgla i Stali w likwidacji (EWWiSwL), ma być przekazana na badania w sektorach powiązanych z przemysłem węgla i stali. Wspólnocie Europejskiej powierzono dokończenie operacji finansowych, które były w toku w momencie wygaśnięcia Traktatu EWWiS <sup>(21)</sup>.

## Sprawozdania finansowe EWWiSwL

10.31. Sprawozdania finansowe EWWiSwL zachowały tę samą strukturę, która była używana przed wygaśnięciem Traktatu EWWiS, i zostały zbadane przez zewnętrznego audytora. Podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał zbadał czynności przeprowadzone przez zewnętrznego audytora. Dzięki temu Trybunał uzyskał pewność, że sprawozdania finansowe EWWiSwL w sposób rzetelny przedstawiają jego wartość netto i sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2003 r.

## Niedociągnięcia w dziedzinie technologii informatycznych

10.32. Niektóre z niedociągnięć dotyczących technologii informatycznych wymienionych przez Trybunał w Sprawozdaniu Rocznym za rok obrachunkowy 2002 zostały usunięte jedynie częściowo <sup>(22)</sup>. Komisja powinna podjąć niezbędne działania, by zaradzić problemom, które pozostały aktualne.

**10.32.** *The IT weaknesses mentioned by the Court in the 2002 report have all been addressed and the issue of 'physical and logical security' has been resolved. With regard to the 'Plan de continuité des activités', a Business Continuity Plan and a disaster recovery plan for the accounting software have been implemented. The only remaining issue is the establishment of a disaster recovery site planned to be finalised before the end of 2004.*

<sup>(21)</sup> Decyzja Rady 2003/76/WE z dnia 1 lutego 2003 r. (Dz.U. L 29 z 5.2.2003).

<sup>(22)</sup> W szczególności problemy dotyczące „bezpieczeństwa informatycznego i fizycznego”, „planu kontynuowania działań”, jak również oprogramowania księgowego wykorzystywanego przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarki i Finansów.

## UWAGI TRYBUNAŁU

## ODPOWIEDZI KOMISJI

*Pomoc na przekwalifikowanie*

10.33. Na dzień 31 grudnia 2003 r. kwota pomocy przeznaczonej na przekwalifikowanie wyniosła 75,76 mln EUR i stanowiła drugą co do wielkości kategorię zaległych zobowiązań EWWiSwL (patrz: **Tabela 10.2**).

10.34. W 2003 r. Trybunał przeprowadził kontrolę w Niemczech, by uzupełnić podobne kontrole przeprowadzone w latach poprzednich <sup>(23)</sup>. Jakkolwiek kontrola nie wykazała żadnych ogólnych niedociągnięć w zarządzaniu pomocą na przekwalifikowanie, to ustalono, że kryteria kwalifikowania się do pomocy stosowane w Niemczech różnią się od tych, które obowiązują w państwach wizytowanych w latach poprzednich.

**10.33.** *Ongoing activities since the expiry of the Treaty consist of the liquidation of outstanding commitments of ECSC readaptation aid. This will continue until 2007.*

**10.34.** *The difference in the eligibility criteria is due to the fact that the German national criteria are stricter than those established by the European Commission. Member States had the opportunity to implement such national schemes and if they did, they were free to impose different eligibility criteria than those agreed with the Commission in the bilateral conventions.*

<sup>(23)</sup> W latach poprzednich kontrole Trybunału objęły tradycyjne środki pomocowe dla przemysłu stalowego w Zjednoczonym Królestwie i Włoszech. Kontrola w Niemczech dotyczyła zarówno pomocy tradycyjnej jak i RECHAR (*Volet social charbonnier*).



**Załącznik 1 – Aktualnie obowiązujące umowy trójstronne**

Strony	Przedmiot	Data zawarcia lub ostatniego odnowienia	Data wygaśnięcia
Trybunał Obrachunkowy, Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny	Kontrola Trybunału operacji pożyczkowych, które Komisja Europejska powierzyła Bankowi, oraz tych z operacji obsługiwanych przez Bank, które uwzględniane są i gwarantowane przez ogólny budżet Wspólnot Europejskich  Dotyczy to także operacji finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju, którymi zarządza Bank.	27 października 2003 r.	27 października 2007 r.  Odnawiana na zasadzie dorozumianej zgody na okres dalszych czterech lat
	Kontrola przez Trybunał zarządzania finansowego Funduszem Gwarancyjnym	11 stycznia 1996 r.	Brak klauzuli odnośnie wygaśnięcia lub odnowienia
Trybunał Obrachunkowy, Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny	Kontrola przez Trybunał udziału Wspólnoty w Europejskim Funduszu Inwestycyjnym	25 września 2003 r.	25 września 2005 r.  Odnawiana na zasadzie dorozumianej zgody na okres dalszych czterech lat

