

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z SIÓDMEGO,
ÓSMEGO I DZIEWIĄTEGO EUROPEJSKIEGO
FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)

(2008/C 286/02)

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

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–5
Rozdział I — Realizacja siódmego, ósmego i dziewiątego EFR	6–13
Realizacja finansowa	6–11
Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami EFR	12–13
Rozdział II — Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń EFR	14–56
Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2007	I–XI
Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności	14–50
Zakres i charakter kontroli	14–15
Wiarygodność rozliczeń	16–18
Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń	19–50
Wnioski i zalecenia	51–56

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

1. Europejskie Fundusze Rozwoju (EFR) powstały na podstawie międzynarodowych konwencji i umów ⁽¹⁾ zawartych między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a niektórymi państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwami AKP) z drugiej oraz na podstawie decyzji Rady w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (KTZ).

1–5. *EFR jest w istocie głównym instrumentem pomocy rozwojowej Unii Europejskiej dla krajów AKP. Podzielając zdanie Trybunału w sprawie liczby punktów, Komisja chciałaby jednak zwrócić uwagę na wysokie ryzyko związane z zarządzaniem funduszami, zważywszy:*

- udzielanie pomocy o znacznej wysokości,
- słabość administracji niektórych krajów partnerskich,
- liczne problemy, w tym znaczące niedociągnięcia w zarządzaniu, w większości krajów objętych pomocą.

W świetle powyższego Komisja wprowadziła strategię kontroli na różnych poziomach, która obejmuje zaangażowanie osób nadzorujących i audytorów, kontrole przeprowadzane przez władze będące stronami umowy, ale również bezpośrednio przez przedstawicielstwa i służby centralne Komisji.

Ta strategia kontroli musi oczywiście uwzględniać ocenę ryzyka, ale również stosunek kosztów do korzyści. Komisja uważa, że wprowadzone przez nią przepisy są skuteczne i spełniają ustalone kryteria. Zgodnie z uwagami Trybunału, ale w oparciu o swoje własne doświadczenia, Komisja przeddefiniowała tę strategię w ostatnich latach i w przyszłości nadal będzie to czynić.

Sprawozdanie Trybunału należy czytać w kontekście środowiska, w jakim Komisja jest zobowiązana pracować, oraz mając na uwadze ryzyko nierozłącznie związane z tego rodzaju działalnością.

2. Komisja odpowiada za zarządzanie większością wydatków EFR. Od 1 kwietnia 2003 r. pełna odpowiedzialność za zarządzanie instrumentem inwestycyjnym EFR spoczywa na Europejskim Banku Inwestycyjnym ⁽²⁾ (EBI). Instrument ten nie jest uwzględniany w ramach poświadczenia wiarygodności wydawanego przez Trybunał ani też w ramach absolutorium udzielanego przez Parlament Europejski ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

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

⁽²⁾ W ramach dziewiątego EFR pierwotnie przydzielone środki opiewały na sumę 13 800 mln euro, z czego za kwotę w wysokości 2 200 mln euro odpowiedzialność ponosi EBI.

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

⁽⁴⁾ Trójstronna umowa pomiędzy EBI, Komisją i Trybunałem (art. 112 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR, o którym mowa powyżej) zawiera przepisy dotyczące przeprowadzanej przez Trybunał kontroli tych działań.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3. Po zakończeniu programowania uruchomienie zasobów EFR odbywa się w dwóch etapach. Po otrzymaniu wniosku od jednego z państw AKP Komisja podejmuje decyzję o finansowaniu (księgowaną w sprawozdaniu finansowym jako zobowiązanie finansowe). Następnie Komisja i dane państwo AKP w ramach umowy finansowania określają zasady realizacji tych decyzji przez krajowego urzędnika zatwierdzającego danego państwa lub bezpośrednio przez Komisję. Urzędnik ten zawiera umowy (wykazane w sprawozdaniu finansowym jako indywidualne zobowiązania prawne) i zatwierdza płatności, które zostaną sprawdzone i zrealizowane przez Komisję.

4. Wsparcie budżetowe nie podlega przedstawionemu powyżej systemowi zarządzania. Umowy finansowania stanowią zobowiązania prawne i dają podstawę do dokonania płatności bez konieczności podejmowania jakichkolwiek indywidualnych zobowiązań prawnych. Po sprawdzeniu, czy zostały spełnione warunki umowy z Kotonu oraz umowy finansowania, Komisja dokonuje wstępnego transferu środków do budżetu kraju będącego odbiorcą pomocy. Środki te włączane są następnie do budżetu danego państwa AKP i są wykorzystywane oraz kontrolowane zgodnie z obowiązującymi w tym kraju przepisami i procedurami. Komisja, wraz z innymi głównymi donatorami międzynarodowymi, ocenia zarówno postępy poczynione przez te kraje w zakresie zarządzania finansami publicznymi, jak i w zmniejszaniu ubóstwa. Przed uruchomieniem kolejnych transz środków Komisja bada, czy warunki przewidziane w umowie finansowania zostały spełnione.

5. W Komisji większością programów EFR zarządza Biuro Współpracy EuropeAid (zwane dalej EuropeAid). Niewielka część projektów EFR⁽⁵⁾ odnosi się do pomocy humanitarnej i zarządza nią Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

ROZDZIAŁ I — REALIZACJA SIÓDMEGO, ÓSMEGO I DZIEWIĄTEGO EFR

Realizacja finansowa

6. Po zamknięciu szóstego EFR w 2006 r., w 2007 r. siódmy, ósmy i dziewiąty EFR były realizowane równocześnie. Założono, że siódmy EFR zostanie zamknięty w 2008 r.

7. Ogółem wkłady otrzymane od państw członkowskich w 2007 r. wyniosły 2 679 mln euro, łącznie z 39 mln euro dobrowolnych składek przeznaczonych na Instrument na rzecz pokoju w Afryce, przekazanych w ramach wewnętrznej współpracy między państwami AKP⁽⁶⁾. W ciągu tego roku Komisja rozpoczęła pobór składek z tytułu dziewiątego EFR, ponieważ składki w ramach ósmego EFR zostały w pełni wyczerpane.

6–8. Zgodnie z agendami z Monterrey i Paryża Komisja podejmowała w roku 2007 wysiłki na rzecz zwiększenia pomocy i zapewnienia większej jej efektywności. Rok 2007 okazał się bardzo udany w zakresie wdrażania EFR, tak jak i rok 2006, ponieważ ponownie odnotowano rekordowy poziom zawartych umów i zrealizowanych płatności, znacznie zmniejszono kwotę „starych” i „uśpionych” zobowiązań oraz poczyniono znaczne postępy w kierunku ostatecznego zamknięcia 7. EFR. Komisja zmierza do zaciągnięcia zobowiązań na wszystkie środki 9. EFR do końca 2007 r., dzięki czemu w latach 2003–2007 zrealizowana zostanie kwota 15,9 mld EUR, czyli 100 % środków z EFR. Stanowi to kwotę najwyższą w całej historii EFR.

⁽⁵⁾ Stanowiąca 0,8 % płatności za 2007 r.

⁽⁶⁾ Decyzja nr 2/2007 Rady Ministrów AKP-WE z dnia 25 maja 2007 r. (Dz.U. L 175 z 5.7.2007, s. 35).

UWAGI TRYBUNAŁU

8. Zobowiązania na środki z dziesiątego EFR zostaną zaciągnięte w okresie od 2008 do 2013 r., zapewniając pomoc Wspólnoty dla państw AKP w wysokości 21 966 mln euro, co stanowi wzrost o 62 % w porównaniu z wysokością środków z dziewiątego EFR.

9. **Tabele I i II** ilustrują skumulowane wykorzystanie zasobów EFR, którymi zarządza Komisja oraz realizację finansową. **Na wykresach I i II** przedstawiono zasoby i decyzje łącznie, w podziale na sektory interwencji. W maju 2005 r. Rada zadecydowała, że na środki finansowe z dziewiątego EFR zobowiązania muszą zostać zaciągnięte przed dniem 31 grudnia 2007 r. (7) Zgodnie z tzw. „klauzulą wygaśnięcia” zaciągnięto w tym terminie zobowiązania praktycznie na całość środków z dziewiątego EFR. Wynik ten osiągnięto dzięki znacznemu wzrostowi (16,7 %) zobowiązań globalnych, które wyniosły 3 172 mln euro. Wysokość płatności netto wzrosła o 4,1 %, osiągając 2 874 mln euro, co stanowi kwotę nieco niższą od pierwotnie zakładanej ze względu na ograniczenia w przepływie środków pieniężnych na koniec roku.

10. W rezultacie wartość zobowiązań pozostających do spłaty wzrosła z 10 281 mln euro na koniec 2006 r. do 10 579 mln euro na koniec 2007 r. Z całości zobowiązań pozostających do spłaty, 903 mln euro stanowią środki, na które zaciągnięto zobowiązania ponad pięć lat temu. Jednakże wartość zobowiązań globalnych, w odniesieniu do których przez ostatnie dwa lata nie zaciągnięto żadnych indywidualnych zobowiązań prawnych, ani nie zrealizowano żadnych płatności, znacznie spadła. Na koniec roku wyniosła ona 100 mln euro. Wskaźnik wykonania, mierzony jako stosunek kwoty wszystkich niewydatkowanych środków do kwoty płatności rocznych, pozostał na stałym poziomie, tj. 3,7 lat.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W odniesieniu do jakości Komisja wprowadziła w 2006 r. obowiązek badania przez grupę ds. zapewnienia jakości wszystkich projektów finansowych EFR, zarówno na etapie ich identyfikacji, jak i oceny; taka sama praktyka została zastosowana w roku 2007.

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

Pomoc z 10. EFR w wysokości 21 966 mln EUR (środki operacyjne dla AKP, oprócz krajów i terytoriów zamorskich (KTZ)) obejmuje okres 6 lat, wobec 5 lat w ramach 9. EFR (wstępna kwota w wysokości 13 500 mln EUR bez uwzględnienia przeniesień sald pozostałych z poprzednich EFR — zob. pkt 9). Dla celów porównawczych fundusze powinny być rozpatrywane w ujęciu rocznym, a w takim przypadku wzrost nominalny obniża się do 35,6 %.

9. Po raz pierwszy w historii zaciągnięto zobowiązania na wszystkie środki funduszu przed wejściem w życie jego kolejnej edycji. Kiedy 9. EFR wszedł w życie w kwietniu 2003 r., z 8. EFR pozostało prawie 2 mld EUR niezaciągniętych zobowiązań.

10. Skuteczność Komisji w roku 2007 była wyjątkowa, ponieważ odnotowano znaczny wzrost płatności (o 12 %) i zobowiązań (o 9 %), a wzrost zobowiązań „pozostających do spłaty” udało się ograniczyć do 2,8 %.

Wskaźnik realizacji wynoszący 3,7 roku odpowiada średniemu okresowi realizacji projektów.

(7) Decyzja 2005/446/WE przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie (Dz.U. L 156 z 18.6.2005, s. 19) zmieniona decyzją 2007/792/EC z dnia 26 listopada 2007 r. (Dz.U. L 320 z 6.12.2007, s. 31).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

11. Sektor infrastruktury społecznej, z uwzględnieniem edukacji, opieki zdrowotnej, zaopatrzenia w wodę i podstawowej infrastruktury sanitarnej, był głównym odbiorcą pomocy UE, która w 2007 r. wyniosła 852 mln euro (31 % wszystkich płatności), wyprzedzając sektor transportu, komunikacji i energii, na który przeznaczono 799 mln euro (28 %). Łączna kwota płatności dokonanych w obszarze pomocy rzeczowej i ogólnego programu pomocy, z uwzględnieniem pomocy żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego, wyniosła 557 mln euro, z czego 455 mln euro (16 % wszystkich płatności) przekazano za pomocą programów ogólnego wsparcia budżetowego. Realizacja działań pomocowych nadal obejmowała ścisłą współpracę z organizacjami ONZ i Bankiem Światowym (306,5 mln euro, tj. 10,7 % płatności).

Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami EFR

12. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziewiątego EFR⁽⁸⁾ Komisja zobowiązana jest rokrocznie sporządzać sprawozdania z zarządzania finansami EFR. Trybunał dokonał przeglądu tego sprawozdania, aby ocenić, czy zawiera ono rzetelny opis osiągnięcia celów, sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania prowadzone w danym roku. Podczas przeglądu zweryfikowano rzetelność przedstawionych danych finansowych oraz działań podjętych w związku z wcześniejszymi uwagami Trybunału oraz z zaleceniami organu udzielającego absolutorium.

13. W opinii Trybunału sprawozdanie z zarządzania finansami przedstawia rzetelny opis celów osiągniętych w danym roku budżetowym, sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania prowadzone w 2007 r. Jednakże w podsumowaniu działań podjętych przez Komisję w związku z uwagami Trybunału w wielu przypadkach nie zawarto wystarczających informacji na temat podjętych lub planowanych działań. Przeprowadzona przez Trybunał analiza tej sytuacji przedstawiona jest w **tabeli 4**. Ponadto informacje udzielane przez państwa AKP, dotyczące wykorzystania funduszy Stabex⁽⁹⁾ i sald rachunków bankowych znajdujących się w państwach AKP, pozostają niewiarygodne ze względu na złożoność działania i ograniczoną kontrolę ze strony centrali EuropeAid, która — świadoma zaistniałej sytuacji — zamierzała w 2007 r. zainicjować kontrole w zakresie funduszy Stabex we wszystkich objętych pomocą państwach AKP. Jednakże kontrole zostały przeprowadzone jedynie w czterech spośród 38 państw korzystających z pomocy.

13. Komisja przywiązuje dużą wagę do zaleceń Trybunału, z których każde zostało rozpatrzone. Komisja uważa, że wobec zaleceń Trybunału podjęto w sumie zadowalające działania, ale bardziej szczegółowe informacje prześle w przyszłości.

Chociaż postanowienia art. 212 Konwencji z Lomé IV nie zawierają takiego wymogu, Komisja zdecydowała o zwiększeniu kontroli środków STABEX poprzez przeprowadzanie audytów. Spośród 38 krajów beneficjentów, 10 nie zarejestrowało żadnych operacji na tych środkach w roku 2007, a w 14 przeprowadzono audyty dotyczące bądź wiarygodności rachunków STABEX (8 krajów), bądź też projektów finansowanych ze środków STABEX (6 krajów).

⁽⁸⁾ Artykuł 96 i 102.

⁽⁹⁾ Finansowe znaczenie programu Stabex maleje ze względu na fakt, iż działanie to jest stopniowo wycofywane. Na koniec 2007 r. około 100 mln euro pozostawało na bezpiecznych rachunkach prowadzonych w Europie pod wyłączną kontrolą Komisji, w porównaniu z 192 mln euro na koniec 2006 r. Celem Komisji jest, aby środki te zostały wypłacone do dnia 31 grudnia 2010 r., pod warunkiem, że spełnione zostaną wszystkie warunki w zakresie wydatkowania środków.

ROZDZIAŁ II — POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE ROZLICZEŃ EFR

Poświadczenie wiarygodności Trybunału Obrachunkowego dotyczące rozliczeń siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2007

I. Na mocy postanowień art. 248 Traktatu WE Trybunał zbadał:

- a) „Końcowe roczne sprawozdanie finansowe 7., 8. i 9. Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2007” składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ⁽¹⁰⁾ oraz ze skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej siódmego, ósmego i dziewiątego EFR;
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji ⁽¹¹⁾.

Zadania kierownictwa

II. Na mocy rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do siódmego, ósmego i dziewiątego EFR, kierownictwo ⁽¹²⁾ odpowiada za przygotowanie i rzetelne przedstawienie końcowego rocznego sprawozdania finansowego EFR oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u ich podstaw:

- a) W zakres obowiązków kierownictwa w związku z końcowym rocznym sprawozdaniem finansowym EFR wchodzi opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej niezbędnych do przygotowania i rzetelnego przedstawienia sprawozdań finansowych wolnych od istotnych nieprawidłowości wynikających z nadużyć lub błędów, a także wybór i stosowanie właściwych zasad rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR ⁽¹³⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych odpowiednich do okoliczności. Komisja zatwierdza końcowe roczne sprawozdanie finansowe EFR;

⁽¹⁰⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę zależności Europejskich Funduszy Rozwoju. Sprawozdanie finansowe oraz informacje przedstawione przez EBI nie są objęte niniejszym poświadczeniem wiarygodności (zob. przypis 11).

⁽¹¹⁾ Na mocy art. 1 i art. 103 ust. 3 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziewiątego EFR poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków dziewiątego EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽¹²⁾ Na poziomie Komisji kierownictwo stanowią członkowie instytucji, oddelegowani i subdelegowani urzędnicy zatwierdzający, księgowy oraz kadra kierownicza jednostek ds. finansowych, audytu wewnętrznego lub kontroli. Na poziomie państw beneficjentów kierownictwo stanowią krajowi urzędnicy zatwierdzający, księgowi, instytucje płatnicze oraz kadra kierownicza instytucji wdrażających.

⁽¹³⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IP-SAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych — na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) / Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym „skonsolidowane sprawozdanie finansowe” za rok budżetowy 2007 sporządzone jest na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR, stanowiących przystosowanie zasad rachunkowości memoriałowej do specyfiki Wspólnot, natomiast skonsolidowane sprawozdania z wykonania EFR nadal opierają się głównie na przepływach pieniężnych.

- b) sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wdrażania EFR. W przypadku bezpośredniego zarządzania scentralizowanego zadaniami wykonawczymi zajmują się departamenty Komisji. W przypadku zarządzania zdecentralizowanego zadania te są przekazywane państwom trzecim, a w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego — innym organom. W przypadku wspólnego zarządzania natomiast zadania wykonawcze są rozdzielone między Komisję a organizacje międzynarodowe. Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz, w razie konieczności, wszczęcia postępowania sądowego w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń EFR.

Zadania kontrolera

III. Zadaniem Trybunału jest, na podstawie przeprowadzonej przez niego kontroli, przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej oraz kodeksem etyki IFAC i INTOSAI w takim zakresie, w jakim mają one zastosowanie w kontekście EFR. Zgodnie z tymi standardami Trybunał zobowiązany jest planować i przeprowadzać kontrolę w celu uzyskania wystarczającej pewności, że końcowe roczne sprawozdanie finansowe EFR jest wolne od istotnych nieprawidłowości, a leżące u jego podstaw transakcje są, jako całość, legalne i prawidłowe.

IV. W kontekście opisanym w pkt III w zakres kontroli wchodzi procedura mająca na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty oraz informacje zawarte w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od jego oceny ryzyka wystąpienia istotnych nieprawidłowości w ostatecznym sprawozdaniu skonsolidowanym oraz istotnych niezgodności transakcji z wymogami określonymi w przepisach prawa w zakresie EFR, bez względu na to, czy nieprawidłowości te wynikają z nadużyć, czy z błędów. Podczas dokonywania oceny ryzyka w celu opracowania procedur kontroli odpowiednich do okoliczności, kontroler bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej istotny dla przygotowania i rzetelnego przedstawienia ostatecznego sprawozdania skonsolidowanego oraz systemy nadzoru i kontroli wdrażane w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji. W tym kontekście kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz zasadność dokonanych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji ostatecznego skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznych sprawozdań z działalności.

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

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI. W opinii Trybunału końcowe roczne sprawozdanie finansowe siódmego, ósmego i dziewiątego EFR rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2007 r. oraz wyniki ich transakcji i przepływów pieniężnych za kończący się w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

VII. Nie wnosząc zastrzeżeń do opinii wyrażonej w pkt VI, Trybunał pragnie zwrócić uwagę na fakt, że Komisja nie udowodniła wiarygodności założeń wykorzystywanych przy szacowaniu rezerw na poniesione koszty, co może prowadzić do niedoszacowania rozliczeń międzyokresowych biernych, a także do zawyżenia kwoty gwarancji wykazanej w informacjach dodatkowych do sprawozdania finansowego.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

VIII. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji wynikających z kwestii poruszonych w pkt IX, transakcje leżące u podstaw dochodów i zobowiązań za rok budżetowy są, jako całość, legalne i prawidłowe.

IX. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała istotny poziom błędów występujących w transakcjach leżących u podstaw płatności.

X. Nie kwestionując opinii wyrażonej w pkt VIII, Trybunał zwraca uwagę na wysokie ryzyko powiernicze związane ze wsparciem budżetowym, wynikające z dokonanej przez Komisję „dynamicznej interpretacji” kryteriów kwalifikowalności, która to interpretacja nie daje państwom możliwości spełnienia minimalnych norm w zakresie wiarygodnego zarządzania finansami publicznymi, zanim podjęte zostanie wsparcie budżetowe.

XI. Trybunał odnotowuje ulepszenia wprowadzone przez Komisję w zakresie jej systemów nadzoru i kontroli, podkreśla jednak potrzebę kontynuowania wysiłków zmierzających do klaryfikacji niektórych ważnych elementów ogólnej strategii kontroli oraz poprawy konstrukcji lub wdrożenia niektórych systemów.

Dnia 18 września 2008 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

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

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Informacje uzupełniające poświadczenie wiarygodności**Zakres i charakter kontroli**

14. Celem badania wiarygodności rozliczeń EFR jest uzyskanie odpowiednich i wystarczających dowodów, które umożliwią określenie, w jakim stopniu wszystkie dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a roczne sprawozdanie finansowe rzetelnie oddaje sytuację finansową na koniec roku. Uwagi dotyczące wiarygodności rozliczeń, przedstawione w pkt VI i VII poświadczenia wiarygodności, są oparte na kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego⁽¹⁴⁾ i skonsolidowanego sprawozdania z realizacji finansowej siódmego, ósmego i dziewiątego EFR⁽¹⁵⁾. Kontrola ta objęła odpowiednio dobrane procedury mające na celu zbadanie — na podstawie testów — dowodów w zakresie kwot i informacji. Obejmowała ocenę stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji skonsolidowanych sprawozdań.

15. Uwagi dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń przedstawione w pkt VIII–IX poświadczenia wiarygodności są oparte na:

- a) ocenie systemów nadzoru i kontroli w centrali EuropeAid i w pięciu przedstawicielstwach (Ghana, Gwinea Bissau, Niger, Madagaskar i Sudan) obejmujących sześć krajów;
- b) zbadaniu w każdym z odwiedzonych przedstawicielstw statystycznie dobranej próby transakcji obejmujących wszystkie obszary z wyjątkiem wsparcia budżetowego. Ogółem skontrolowano 90 płatności i 15 indywidualnych zobowiązań prawnych;
- c) zbadaniu, w przypadku wsparcia budżetowego, 30 płatności i 15 zobowiązań finansowych dobranych statystycznie. Wybór ten stanowi odpowiednio 46,0 % i 62,1 % łącznych płatności w ramach wsparcia budżetowego i zobowiązań finansowych. Kontrola polegała na zbadaniu dokumentacji, a w odniesieniu do ośmiu płatności na dalszej analizie prowadzonej w czterech z wizytowanych państw (Ghana, Gwinea Bissau, Niger i Madagaskar);
- d) zbadaniu statystycznie dobranej próby 30 płatności zatwierdzonych przez centralę EuropeAid;

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 100 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR: sprawozdania finansowe obejmują bilans, wynik ekonomiczny, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 101 rozporządzenia finansowego z dnia 27 marca 2003 r. mającego zastosowanie do dziewiątego EFR: sprawozdania z realizacji finansowej obejmują tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

- e) zbadaniu 30 statystycznie dobranych transakcji sprawdzonych już *ex post* przez centralę EuropeAid;
- f) zbadaniu 30 statystycznie dobranych zobowiązań finansowych;
- g) zbadaniu rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia Dyrektora Generalnego EuropeAid oraz zbadaniu procedury sporządzania tych dokumentów.

Wiarygodność rozliczeń

16. Jak Trybunał zauważył już w swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym EFR za rok 2006 ⁽¹⁶⁾, system księgowy stosowany do EFR nie posiada wszystkich cech koniecznych do wydajnego i skutecznego przekazywania informacji ekonomicznych zgodnie z zasadą memoriału. W konsekwencji przetworzenie danych w ramach rachunkowości kasowej na potrzeby opartego na rachunkowości memoriałowej rocznego sprawozdania finansowego dotyczącego EFR wymaga gruntownego ręcznie przeprowadzanego przetwarzania danych, co zwiększa ryzyko popełnienia błędów. Ponadto wpływ finansowy wynikający z różnic kursów walut nie może zostać określony osobno przez system księgowy, ani też nie można go ustalić, dokonując ręcznej ekstrakcji danych ⁽¹⁷⁾. Termin włączenia EFR do systemu księgowego stosowanego już przez Komisję do rozliczania wydatków budżetowych początkowo zaplanowany był na rok 2006, lecz ze względu na problemy techniczne kilkakrotnie go odraczano i obecnie przewidywany jest na początek 2009 r.

17. Roczne sprawozdanie finansowe zawiera rezerwę na koszty poniesione w okresie sprawozdawczym, na które to koszty do końca roku nie otrzymano faktur. Rezerwa ta jest szacowana statystycznie na podstawie szeregu założeń i wynosi 2 087 mln euro lub 83 % wartości wszystkich zobowiązań. Jak Trybunał stwierdził w swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym EFR za rok budżetowy 2006 ⁽¹⁸⁾, wiarygodność założenia dotyczącego liniowości wydatków projektowych nie została przez Komisję wykazana. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy ⁽¹⁹⁾ wynika, że metoda wykorzystywana przez EuropeAid może prowadzić do zaniżenia rozliczeń międzyokresowych biernych. Nie jest jednak możliwe ilościowe określenie wpływu tej metody na skonsolidowany bilans na koniec 2007 r.

⁽¹⁶⁾ Punkt 15 (Dz.U. C 259 z 31.10.2007).

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

⁽¹⁸⁾ Punkt 17.

⁽¹⁹⁾ Ze względu na niewystarczające dostępne informacje odnoszące się do sytuacji pod koniec 2007 r. Trybunał zbadał zasadność tej metody poprzez skontrolowanie stanu rezerw na dzień 31 grudnia 2006 r. na podstawie 60 indywidualnych umów dobranych statystycznie i odnoszących się do 18 projektów realizowanych w 13 państwach AKP.

ODPOWIEDZI KOMISJI

16. Wprowadzenie od roku 2009 nowego systemu księgowego usunie obecne ograniczenia. Ręczne przetwarzanie podlega surowym kontrolom mającym zredukować ryzyko. Obecny system księgowości EFR nie zapewnia identyfikacji finansowego wpływu różnic kursowych, jednak wynik netto za rok budżetowy 2007 obejmuje zyski i straty wynikające z różnic kursowych.

Ponadto jedynie 9 % płatności zostało zrealizowanych w walutach podatnych na wahania kursów wymiany walut. W związku z tym, zdaniem Komisji, potencjalne różnice kursów wymiany nie mają istotnego znaczenia dla całości rozliczeń.

17. W roku 2007 Komisja odświeżyła i ulepszyła swoje podejście do obliczania prowizji, stosując stopień realizacji właściwy dla każdego rodzaju umowy (subwencje, prace budowlane, usługi i dostawy).

Indywidualna analiza każdej umowy (obecnie istnieje około 8 000 umów) wykazała nieproporcjonalnie duży nakład pracy w stosunku do obecnie stosowanego podejścia matematycznego. Komisja zamierza rozpocząć badania w celu zaostrenia kryteriów wykorzystywanych w ramach tego podejścia.

UWAGI TRYBUNAŁU

18. Kwota gwarancji ujawniona w nocie 1.4 do sprawozdania finansowego wyniosła na koniec 2007 r. 1 004 mln euro. Trybunał stwierdził, że kwota ta jest zawyżona o 4,1 %.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń**Bezpośrednie badanie transakcji****Zobowiązania na rzecz projektów**

19. Zgodnie z umową z Kotonu ⁽²⁰⁾ istnieje wymóg, aby umowy finansowania między Komisją a danym państwem lub państwami AKP były sporządzane w ciągu 60 dni od podjęcia decyzji przez Komisję. Kontrola Trybunału ujawniła, że znaczna liczba umów finansowania (osiem spośród 30 przebadanych decyzji Komisji) nie została podpisana w takim terminie przez kraje będące odbiorcami pomocy.

20. Wykryto częste błędy (pięć błędów występujących w czterech z 15 skontrolowanych indywidualnych zobowiązań prawnych) dotyczące prawnych gwarancji bankowych ustanowionych na potrzeby przetargów i umów. W przypadku jednego indywidualnego zobowiązania prawnego udzielono derogacji od zasad przetargowych, pomimo faktu, że nie spełniono warunku prawnego umożliwiającego takie działanie.

Płatności na rzecz projektów

21. Na jedenaście wybranych płatności na rzecz organizacji ONZ w dwóch przypadkach przeprowadzenie pełnej kontroli w zakresie legalności i prawidłowości nie było możliwe, ponieważ Trybunał nie uzyskał od właściwych organizacji ONZ ⁽²¹⁾ dokumentów związanych z tymi płatnościami. Dlatego też Trybunał nie może stwierdzić, czy transakcje te były legalne i prawidłowe. Ponadto Trybunał zwraca uwagę na to, że kontrola innych transakcji ONZ była utrudniona przez nieodpowiednią współpracę pomiędzy organizacjami ONZ, a ostatecznie była możliwa wyłącznie dzięki interwencji ze strony Komisji w odpowiednim czasie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

18. W trakcie 2007 r. Komisja poczyniła znaczne wysiłki na rzecz poprawy jakości informacji wprowadzanych do systemu rachunkowości. W toku prac związanych z corocznym zamknięciem rozliczeń przeprowadzono dodatkowe weryfikacje w celu opracowania rocznych sprawozdań. W związku z powyższym wpływ tych błędów na treść rocznego sprawozdania pozostaje bardzo ograniczony, dlatego nie jest uznawany za istotny.

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

20. Zdaniem Komisji nie ma ryzyka finansowego, ponieważ nie zrealizowano żadnej płatności przed otrzymaniem gwarancji bankowej.

Komisja uważa, że odstąpienie było uzasadnione ze względu na jego pilny charakter.

21. Komisja w pełni popiera wniosek Trybunału o uzyskanie od organizacji ONZ-owskich niezbędnych dowodów potwierdzających zgłoszone fakty, a zasada ta została jednoznacznie przewidziana w finansowo-administracyjnej umowie ramowej (FAFA). Bezpośrednio po tym jak Komisja została poinformowana o trudnościach napotkanych w tym zakresie, zwróciła się ona do swoich partnerów z ONZ w celu znalezienia rozwiązania i zapewnienia, aby Trybunał otrzymał wymagane informacje.

⁽²⁰⁾ Artykuł 17 ust. 2 załącznika 4.

⁽²¹⁾ Fundusz Ludnościowy Narodów Zjednoczonych i Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych.

UWAGI TRYBUNAŁU

22. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola płatności zatwierdzonych przez przedstawicielstwa i centralę EuropeAid ujawniła istotny poziom błędów (27 błędów występujących w 24 ze 120 zbadanych transakcji) mający wpływ na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń poddanych kontroli. Większość tych błędów jest poważna ⁽²²⁾ i dotyczy głównie:

- kwalifikowalności wydatków — błędy takie jak płatności dokonywane poza dozwolonym okresem, płatności VAT, płatności przekraczające dozwolony budżet i płatności dotyczące wydatków, których rodzaj nie jest przewidziany w umowie (17 błędów występujących w 15 ze 120 zbadanych transakcji),
- rozliczania prefinansowania, pomimo że wydatki nie zostały jeszcze poniesione (sześć błędów występujących w sześciu ze 120 zbadanych transakcji),
- wypłacania niepoprawnych kwot w wyniku błędów obliczeniowych, dokonywania płatności za ilości zadeklarowane, które nie odpowiadały stanowi faktycznemu i nieprzestrzegania wymogów technicznych dotyczących robót (trzy błędy występujące w trzech ze 120 zbadanych transakcji).

23. Większości błędów powinno się było zapobiec lub powinny być one zostać wykryte i poprawione przez urzędników zatwierdzających przed zatwierdzeniem rozliczenia prefinansowania lub płatności. Inne błędy można wyjaśnić brakiem właściwie przeprowadzonych kontroli przez osoby nadzorujące lub kontrolerów. Wskazuje to na uchybienia w systemach nadzoru i kontroli (zob. pkt 32–47). Pomimo iż dzięki kontrolom zaplanowanym przez Komisję można wykryć i skorygować pewne błędy, poziom błędów resztowych najprawdopodobniej pozostanie istotny (zob. pkt 39).

24. Kontrola Trybunału ujawniła także inne powtarzające się błędy, które mogą mieć wpływ na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń, głównie dotyczące prawnie ustanowionych gwarancji bankowych i wymogów w zakresie przetargów i udzielania zamówień (16 błędów występujących w 15 ze 120 zbadanych transakcji). Zidentyfikowano również błędy, które nie mają wpływu na kwotę transakcji leżących u podstaw rozliczeń, takie jak: przedwczesne płatności, brak odpowiednich działań na rzecz upowszechniania wiedzy na temat wsparcia finansowego EFR oraz przydzielanie środków do nieodpowiedniej prognozy programów (sześć błędów występujących w sześciu ze 120 zbadanych transakcji).

ODPOWIEDZI KOMISJI

22. System kontroli wprowadzony przez Komisję, zmierzający do weryfikacji legalności i prawidłowości wydatków, opiera się na pracy zewnętrznych audytorów i osób nadzorujących, jak również na kontrolach wewnętrznych. Komisja zgadza się, że system ten obciążony jest pewnym ryzykiem błędu. Jednakże mając na uwadze niemożność przeprowadzenia pełnej weryfikacji transakcji, zważywszy na koszty związane z takimi środkami kontroli, Komisja nadal będzie udoskonalać dającą dostateczną gwarancję system oparty na stosunku kosztu do skuteczności.

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

24. Dwa przypadki dotyczą przedłużenia gwarancji dotyczących umów będących na końcowym etapie realizacji. Zatem nie wiązały się one z żadnym ryzykiem. We wszystkich pozostałych przypadkach gwarancje zostały dostarczone po podpisaniu umowy, jednak żadna płatność nie została uwolniona przed otrzymaniem gwarancji. W związku z tym nie istniało tutaj żadne ryzyko finansowe.

W kwietniu 2008 r. Komisja opublikowała podręcznik dotyczący propagowania dostrzegalności działań zewnętrznych UE.

⁽²²⁾ Trybunał uznaje błędy za „poważne”, jeśli ich wskaźnik przekracza 2 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zobowiązania na wsparcie budżetowe

25. Umowa z Kotonu stanowi, że bezpośrednia pomoc budżetowa (wsparcie budżetowe) może być udzielana jedynie w przypadkach, gdy zarządzanie wydatkami publicznymi jest odpowiednio przejrzyste, rozliczalne i skuteczne⁽²³⁾. Komisja interpretuje ten warunek dynamicznie⁽²⁴⁾. W jej opinii uchybienia w zarządzaniu finansami publicznymi występujące w momencie podejmowania decyzji o finansowaniu nie stanowią przeszkody dla uruchomienia programu pomocy budżetowej, pod warunkiem, że istnieje wola przeprowadzenia reform i że reformy te uznaje się za zadowalające. Parlament Europejski zakwestionował „dynamiczną interpretację” Komisji w zakresie kryteriów kwalifikowalności dotyczących wsparcia budżetowego i stwierdził, że powinno ono być udzielane jedynie tym krajom, które już spełniły minimalne normy w zakresie wiarygodnego zarządzania finansami publicznymi⁽²⁵⁾.

26. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola ujawniła, że w przypadku pięciu spośród 15 skontrolowanych zobowiązań⁽²⁶⁾ udzielono wsparcia budżetowego dla państw AKP, w sytuacji gdy nie zostały spełnione wymogi umowy z Kotonu dotyczące odpowiedniej przejrzystości, rozliczalności i skuteczności w zarządzaniu wydatkami publicznymi. Trybunał stwierdził poważne uchybienia w nadzorze wewnętrznym w zakresie budżetu, systemach księgowych oraz w dziedzinie zamówień publicznych i działań antykorupcyjnych. Istotnym problemem

25. Komisja zdaje sobie sprawę, że, jak stwierdzono w uwagach Trybunału, podejście „dynamicznej interpretacji” zostało zakwestionowane przez Parlament Europejski w jego przeglądzie dotyczącym działań podjętych po zaleceniach odnoszących się do absolutorium za 2006 r. Niemniej jednak Komisja nadal uważa, że to podejście jest użyteczne i stosowne w każdym z poszczególnych państw z osobna, jako że pozwala ono Komisji lepiej wspierać udoskonalenia systemów zarządzania finansami publicznymi, a co za tym idzie, zwiększa ogólny wpływ wsparcia budżetowego na rozwój w krajach beneficjentach. Poza tym, że następuje trudności pod względem metodologicznym, tworzenie wskaźników ex ante mających zastosowanie do wszystkich krajów mogłoby zmniejszyć zdolność Komisji do wspierania reform zarządzania finansami publicznymi zarówno wtedy, gdy wskaźniki uda się osiągnąć, jak i wtedy, kiedy to się nie uda. Podejście Komisji skupia się zatem na pełnym przeglądzie z wykorzystaniem metody programu „wydatki publiczne i odpowiedzialność finansowa” (PEFA), związanym z potrzebą wiarygodnej i przydatnej strategii reform oraz monitorowania jej zadowalającego wdrożenia. Stąd, jak wielu innych donatorów (w tym Bretton Woods Institutions), WE wykorzystuje wstępną diagnozę zarządzania finansami publicznymi jako podstawę do wskazywania postępu we wdrażaniu strategii reform. Komisja przyznaje, że jej ocena postępu reform powinna być bardziej uporządkowana i sformalizowana, podkreśla jednak, że w sytuacji gdy więcej ocen PEFA staje się dostępnych, będzie mogła oprzeć swoją ocenę sytuacji kraju i tempa reform na coraz lepszych informacjach. Komisja przypomina wreszcie, że kwalifikowalność sprawdzana jest w trakcie wszystkich faz programu oraz że w szczególnych przypadkach krajów znajdujących się w niestabilnej sytuacji Komisja zarządza powstałym ryzykiem, domagając się zazwyczaj stworzenia w ramach Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) programu rozwiązującego podstawowe kwestie, takie jak zarządzanie środkami pieniężnymi i kontrola skarbu państwa.

26. Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału dotyczącą czterech przedmiotowych krajów. Jak wskazano w pkt 25, wszystkie wspomniane przez Trybunał zobowiązania w tych krajach znajdujących się w niestabilnej sytuacji zostały zaciągnięte w następstwie oceny wystarczającego właściwego postępu we wdrażaniu systemów zarządzania finansami publicznymi, popartej ocenami MFW. Przedmiotowe kraje nadal wykazują postęp w zakresie zarządzania finansami publicznymi i pozostają na właściwej drodze do otrzymania dalszego wsparcia budżetowego.

Komisja nie zrozumiała zalecenia Trybunału jako żądania określenia minimalnych standardów obowiązujących wobec wszystkich krajów i, jak wspomniano w pkt 25, nie uważa tego za właściwe. W trakcie roku 2007 Komisja nadal stosowała dynamiczne podejście, które uważa za właściwe.

Środki antykorupcyjne analizowane są w kontekście umów finansowych (FA) i monitorowane w ramach rocznych sprawozdań delegatur na temat zarządzania finansami publicznymi.

⁽²³⁾ Artykuł 61 ust. 2 lit. a).

⁽²⁴⁾ Zob. pkt 28 i 29 sprawozdania specjalnego nr 2/2005 dotyczącego pomocy budżetowej z EFR dla krajów AKP (Dz.U. C 249 z 7.10.2005).

⁽²⁵⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju na rok budżetowy 2006, pkt 32.

⁽²⁶⁾ Pięć zobowiązań dotyczy Burundi, Republiki Środkowoafrykańskiej, Gwinei-Bissau i Haiti. Zobowiązania w ramach wsparcia budżetowego dla tych państw w 2007 r. wyniosły 83,7 mln euro tj. 24,9 % zobowiązań w ramach wsparcia budżetowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

jest brak przedstawienia w odpowiednim terminie skontrolowanego sprawozdania finansowego oraz nieskuteczność kontroli zewnętrznych, które — jak to już Trybunał zaznaczył — są niezbędne, aby wykazać przejrzystość i rozliczalność. Zapewnienie wsparcia budżetowego w takich warunkach pociąga za sobą bardzo wysokie ryzyko powiernicze. W sprawozdaniu rocznym dotyczącym EFR za rok budżetowy 2006 ⁽²⁷⁾ Trybunał zalecił, by przestrzeganie umowy z Kotonu oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów. Jednak żadne działania nie zostały w związku z tym zaleceniem podjęte.

27. W kilku przypadkach (tj. w siedmiu spośród 33 przebadanych umów finansowania) postanowienia umów finansowania w zakresie wsparcia budżetowego były niepełne lub niejasne. Nie zawierały one ogólnych warunków wsparcia budżetowego lub w niejasny sposób określały metody obliczenia kwot do wypłaty albo też odnosiły się do zobowiązań podjętych przez rząd bez określenia należytego terminu i konsekwencji w przypadku niewypełnienia tych zobowiązań.

Płatności w ramach wsparcia budżetowego

28. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola płatności w zakresie wsparcia budżetowego ujawniła istotny poziom błędów (cztery błędy występujące w czterech spośród 30 zbadanych płatności), mający wpływ na kwotę transakcji poddanych kontroli. Wskazane przypadki dotyczą obliczania kwot do wypłaty na podstawie pozytywnych wniosków co do postępu w zarządzaniu finansami publicznymi, które to wnioski nie są zgodne z dokonaną oceną sytuacji. Odnotowano także przypadki wykorzystywania metod obliczeniowych, które nie są przewidziane w umowie finansowania. W trzech innych przypadkach zrealizowano płatności bez udostępnienia aktualnych sprawozdań dotyczących zarządzania finansami publicznymi. Niesie to za sobą ryzyko niespełnienia kryteriów kwalifikowalności.

27. Komisja powołuje się na zgodne z prawem stosowanie umowy z Kotonu we wszystkich umowach finansowych oraz w ocenach uwalniania transz. Niemniej jednak Komisja uznaje, że należałoby wyraźnie wymienić kryteria kwalifikowalności w umowach finansowych i ich warunkach ogólnych, zgodnie z Wytycznymi w sprawie programowania, projektowania i zarządzania WBO (wsparcie dla budżetu ogólnego). Zatem Komisja będzie poszukiwać sposobów dalszej poprawy jakości umów finansowych w ramach 10. EFR. W kwestii ustalenia dat oceny warunków dla dokonania wydatków, harmonogram umów finansowych jest jedynie orientacyjny.

28. W każdym z czterech przypadków cytowanych przez Trybunał Komisja starała się podjąć świadomą decyzję w oparciu o uzasadnioną interpretację postanowień odpowiednich umów finansowych.

W dwóch z trzech przypadków (Botswana i Namibia) sprawozdania dotyczące zarządzania finansami publicznymi były dostępne w zgodzie z wytycznymi w sprawie WBO, a kwalifikowalność została wykazana. W przypadku Nowej Kaledonii (2007BS-EE16) zobowiązania podniesione przez Trybunał są środkami towarzyszącymi, a nie warunkami dokonania wydatków.

⁽²⁷⁾ Pkt 55.

UWAGI TRYBUNAŁU

29. W odniesieniu do znacznej liczby przypadków (sześć spośród 30 zbadanych płatności) Komisja nie wykazała w sposób uporządkowany i sformalizowany tego, czy dotrzymano warunków płatności w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Przypadki te obejmują: zbyt optymistyczne oceny dotyczące postępu lub oparte na nieaktualnych lub niewłaściwych danych, brak odpowiednich informacji na poparcie wniosków, uwzględnianie w większym stopniu przyszłych zdarzeń niż tych, które miały miejsce oraz niedokładna ocena wskaźników.

Sprawozdanie z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid

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

31. Sprawozdanie z działalności zawiera szczegółowe wskaźniki w zakresie legalności i prawidłowości (28). Wskaźniki te nie zawierają jednak informacji finansowych na temat zasięgu kontroli, wskaźników błędów wykrytych podczas różnych kontroli, kwot wystawionych nakazów odzyskania środków i kwot faktycznie odzyskanych. Dlatego też nie jest jasne, na jakiej podstawie Dyrektor Generalny EuropeAid oświadczył, że uzyskał wystarczającą pewność, że wdrożone procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała istotny poziom błędów i uchybienia w systemach nadzoru i kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

29. Komisja zgadza się z koniecznością wykazania w sposób uporządkowany i sformalizowany, że warunki płatności odnoszące się do zarządzania finansami publicznymi są przestrzegane.

Głównym narzędziem wykorzystywanym przez Komisję do oceny systemu zarządzania finansami publicznymi jest ocena PEFA, która zostaje uzupełniona inną informacją dotyczącą postępów poczynionych ostatnio w zakresie reform zarządzania finansami publicznymi (często w porozumieniu z innymi partnerami rozwojowymi).

Dokonując płatności, Komisja opierać będzie swoją decyzję na wszelkich dostępnych informacjach. Ponadto delegatury zobowiązane są do przedstawienia rocznego sprawozdania dotyczącego zarządzania finansami publicznymi, zawierającego informacje o niedawnych i planowanych reformach. Niemniej jednak Komisja zgadza się, że w sprawie niektórych omawianych płatności delegatury mogłyby podać dokładniej, jakie informacje wykorzystano przy dokonywaniu oceny.

Co się tyczy uwagi odnoszącej się do nadmiernego optymizmu przy wydawaniu ocen, Komisja bierze pod uwagę postęp dokonany w zakresie zarządzania finansami publicznymi, wiarygodne i odpowiednie zobowiązania do przyszłych reform, wyniki dialogu z krajami partnerskimi i partnerami rozwojowymi, oraz udzielanie dodatkowej pomocy. Stąd Komisja stara się wyważyć dokonany postęp, polityczne zobowiązanie do przeprowadzenia reform oraz obszary pozostające przedmiotem szczególnej uwagi, aby podjąć uzasadnioną decyzję.

31. Roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za rok 2007 oraz załączniki do niego zawierają wskaźniki legalności i prawidłowości, takie jak wyniki kontroli ex post oraz wdrażanie rocznych planów kontroli. Dyrektor Generalny miał wgląd w wyniki działań związanych z odzyskiwaniem wierzitelności przeprowadzanych przez służby EuropeAid, jak również wyniki innych kontroli.

Wystarczająca pewność Dyrektora Generalnego nie została w sposób automatyczny uzyskana na podstawie jednego wskaźnika. Deklaracja opiera się na ocenie wielu elementów, takich jak: regularny nadzór ze strony kadry kierowniczej, wyniki regularnych ocen funkcjonowania kontroli wewnętrznych, systematyczne sprawozdania subdelegowanych urzędników zatwierdzających, wdrażanie planów działania na podstawie zaleceń różnych instytucji nadzorujących, wyniki kontroli ex post.

(28) Roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za 2007 r., s. 57.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy nadzoru i kontroli

Ogólna strategia kontroli

32. Zgodnie z planem działania Komisji na rzecz zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej, jak i z zaleceniem Trybunału⁽²⁹⁾ dotyczącym opracowania ogólnej strategii kontroli EuropeAid, opis kluczowych systemów zarządzania i kontroli został rozwinięty w formie wzorów kontroli wewnętrznej, ujętych w sprawozdaniu z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid. Pomimo iż jest to znaczny postęp, sprawozdanie to nadal nie zawiera ważnych elementów, takich jak kluczowe wskaźniki potwierdzające poziom pewności, jaki ma być osiągnięty, wymagany zasięg niektórych kontroli oraz koordynacja pomiędzy kontrolami *ex ante* i *ex post*.

33. Zmniejsza się liczba pracowników Komisji w stosunku do funduszy, na które zaciągnięto zobowiązania⁽³⁰⁾. Ponadto nie przewiduje się znaczącego zwiększenia liczby personelu pomimo istotnego wzrostu zobowiązań prognozowanego w odniesieniu do 10. EFR. Choć zapewnienie skutecznego wykorzystania zasobów ludzkich jest oczywiście uzasadnione, to istnieje ryzyko, że niedobór lub nieodpowiednie rozdysponowanie personelu lub brak personelu o szczególnych umiejętnościach i wiedzy będzie mieć wpływ na jakość kontroli, weryfikację i monitoring. Swoje obawy w tym zakresie wyraził Parlament Europejski⁽³¹⁾. Ponadto zwiększenie wsparcia budżetowego w ramach EFR wiąże się z potrzebą posiadania przez personel szczególnych umiejętności i wiedzy. Trybunał odnotowuje, że dział audytu wewnętrznego EuropeAid zalecił, by w związku z tym opracować politykę kadrową, która obejmie kwestie związane z liczbą personelu oraz jego umiejętnościami i wiedzą w zakresie wsparcia budżetowego.

32. EuropeAid zobowiązuje się do poprawy sposobu prezentacji tych elementów swojej strategii kontroli.

33. Komisja zgadza się z Trybunałem, że znalezienie odpowiedniego personelu, tak w sensie liczebności, jak i kompetencji, stanowi trudne wyzwanie.

⁽²⁹⁾ Zob. opinia nr 2/2004 Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich w sprawie modelu „jednolitej kontroli” (oraz projekt wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej) (Dz.U. C 107 z 30.4.2004) oraz sprawozdanie roczne z działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR za rok budżetowy 2005 (Dz.U. C 263 z 31.10.2006, s. 205), pkt 40 oraz sprawozdanie roczne z działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego EFR za rok budżetowy 2006, pkt 54.

⁽³⁰⁾ 4,8 personelu na 10 mln euro, na które zaciągnięto zobowiązania w 2004 r. w porównaniu z 4,2 w 2007 r.

⁽³¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 kwietnia 2007 r. z uwagami stanowiącymi integralną część decyzji w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2005 (Dz.U. C 74 E z 20.3.2008) i rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 kwietnia 2008 r. z uwagami stanowiącymi integralną część decyzji w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Organizacje wdrażające

34. Trybunał stwierdził, że słabe systemy kontroli wewnętrznej często cechują małe podmioty, które zarządzają prognozami programów⁽³²⁾, jak i beneficjentów umów o dotację. Na przykład podmioty te często nie posiadają odpowiedniego systemu księgowego służącego do rejestracji wydatków projektowych. Ponadto w trakcie kontroli zleczanych przez organizacje wdrażające często problemy mające wpływ na legalność i prawidłowość transakcji nie są wykrywane.

Osoby nadzorujące

35. W przypadku znacznych zamówień na roboty, dostawy lub usługi wyznacza się zewnętrzną osobę nadzorującą w celu prowadzenia i/lub monitorowania realizacji zamówienia. W niektórych przypadkach kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że jakość kontroli dokonanych przez osoby nadzorujące była nieodpowiednia, co miało negatywny wpływ na legalność i prawidłowość transakcji.

Kraje AKP

36. Komisja w dalszym ciągu czyniła starania, aby wzmocnić jednostki podległe krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu poprzez zapewnienie pomocy technicznej, sprzętu i szkoleń, tak aby umożliwić tym jednostkom skuteczną kontrolę wydatków EFR. Mimo to brak zaangażowania ze strony krajów AKP w wielu przypadkach oznacza, że przedstawicielstwa jedynie w ograniczonym stopniu mogą polegać na kontrolach przeprowadzonych przez jednostki podległe krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu, co zwiększa nakład pracy personelu przedstawicielstw w związku z koniecznością zagwarantowania odpowiednich kontroli.

Urzednicy zatwierdzający w przedstawicielstwach i centrali EuropeAid.

37. Trybunał stwierdził uchybienia w zakresie jakości niektórych kontroli przeprowadzanych przez urzędników zatwierdzających, w szczególności związanych z zatwierdzaniem rozliczeń prefinansowania oraz z weryfikacją dokumentacji uzasadniającej wydatki, w tym wyników pracy audytorów, jak również w zakresie działań podjętych w związku z wynikami kontroli. Stwierdzono również niewystarczającą obecność pracowników przedstawicielstw w terenie, na przykład w celu monitorowania pracy osób nadzorujących.

34. W celu poprawy jakości systemów kontroli wewnętrznej podmiotów zarządzających Komisja opracowała dla nich przewodniki i organizuje regularne szkolenia (22 krajów w 2007 r.), zamierza również stworzyć powszechne narzędzia zarządzania rachunkowością i finansami.

Od lutego 2006 r. zakres wymagań i obowiązków dotyczący weryfikacji wydatków stanowi integralną część umów w sprawie przyznania dotacji (załącznik VII). Ten zakres wymagań i obowiązków, poprzez ścisłe określenie zasięgu kontroli i metod, jakie audytor wyznaczony przez organizację otrzymującą dotację musi zastosować, przyczynia się do poprawy kontroli.

35. Komisja poprosiła swoje delegatury o wzmocnienie kontroli prac osób nadzorujących. Komisja rozważyła możliwość wprowadzenia systemu mającego na celu zapewnienie, że jakość kontroli przeprowadzanych przez osoby nadzorujące odpowiada wymogom w zakresie legalności i prawidłowości transakcji, oraz zwiększenia skuteczności działań nadzorczych.

36. Komisja kontynuuje swoje wysiłki na rzecz udzielania wsparcia i przeprowadzania szkoleń. W 2007 r. z pełnych szkoleń dotyczących procedur finansowych i umownych EFR skorzystało 1 430 uczestników z 22 krajów AKP.

37. Aby zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia finansowego w zakresie zatwierdzenia wydatków przez właściwego urzędnika zatwierdzającego, Komisja wykorzystuje standardowe obiegi środków finansowych i listy kontrolne w przypadku każdej transakcji, co przyczynia się to do lepszej harmonizacji i poprawy jakości wykonywanych operacji.

Komisja przypomni urzędnikom zatwierdzającym zasady rozliczania załączek. W kwestii monitorowania audytów właściwi urzędnicy zatwierdzający w razie konieczności wystawiają polecenia ściągnięcia należności.

⁽³²⁾ Publiczne lub półpubliczne agencje lub organy w danym kraju lub krajach lub osoba prawna odpowiedzialna za prowadzenie operacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

38. Kontrole wydatków, które są podejmowane z inicjatywy przedstawicielstw i centrali EuropeAid, a następnie powierzane prywatnym firmom audytorskim, stanowią kluczowy element systemów nadzoru i kontroli Komisji, i mają przyczynić się do uzyskania pewności w zakresie wydatków EFR.

39. Roczny plan kontroli zawiera kontrole obowiązkowe oraz kontrole oparte na ocenie ryzyka. W związku z niewystarczającą dokumentacją na temat analizy ryzyka, nie ma jasności co do procedury, za pomocą której dokonuje się analizy ryzyka oraz w kwestii tego, czy przedstawicielstwa stosują tę procedurę w sposób spójny. Ogólny poziom realizacji rocznego planu kontroli, w szczególności w przedstawicielstwach, jest niski i wynosi 55 % wszystkich kontroli, które miano rozpocząć w trakcie roku. Pozostałe kontrole zostały przełożone, a nawet anulowane. Częściowo wiąże się to z ograniczonymi możliwościami przedstawicielstw w zakresie organizacji i monitorowania kontroli. Ponadto nawet w przypadku wszczęcia kontroli cykl prac był długotrwały, a sprawozdania końcowe sporządzane były po upływie znacznej ilości czasu od poniesienia wydatków. Takie uchybienia w systemie mogą negatywnie wpłynąć na ogólny poziom pewności, który jest dostępny w porównaniu z poziomem, którego oczekiwano.

40. Komisja poczyniła istotne postępy w obszarze kontroli poprzez wydanie w październiku 2007 r. nowego zakresu wymagań i obowiązków mającego zastosowanie do wszystkich kontroli. Chociaż ze względu na tak niedawne wdrożenie nowych wymagań i obowiązków na efekty wspomnianych działań trzeba będzie jeszcze poczekać, widoczne są już pozytywne oznaki świadczące o tym, że działania te powinny umożliwić bardziej spójną sprawozdawczość ze strony kontrolerów, w szczególności w odniesieniu do formy przekazywanych opinii pokontrolnych i do stosowanego prognozy istotności.

Monitoring prowadzony przez centralę EuropeAid

41. Głównym narzędziem monitorowania przedstawicielstw są przygotowywane przez nie co sześć miesięcy sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną. Dla centrali EuropeAid są one okresowym źródłem informacji. Dzięki nim przedstawicielstwa działające na zasadzie dekoncentracji przekazują najważniejsze dane dotyczące organizacji wewnętrznej, realizacji projektów i kontroli zewnętrznych. Następnie centrala EuropeAid przekazuje przedstawicielstwom opinię zwrotną. Kwestie regularnie zgłaszane przez przedstawicielstwa dotyczą niewystarczających zdolności administracyjnych i braku zasobów jednostek podległych krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu (zob. pkt 36) oraz niedoborów kadrowych (zob. pkt 33).

ODPOWIEDZI KOMISJI

39. *Proces, w ramach którego odbywa się analiza ryzyka, jest jasno wskazany w wytycznych operacyjnych dotyczących rocznego planu kontroli i analizy ryzyka. Komisja zgadza się z tym, że możliwości procedury dokumentowania analizy ryzyka powinny zostać ulepszone.*

Roczny plan kontroli określa kontrole finansowe, jakie mają zostać przeprowadzone, które zwykle są związane z weryfikacją wydatków na projekty. Niektóre z tych kontroli zostaną przeprowadzone i zakończone w tym samym roku (n + 1), a część w roku następnym (n + 2), w zależności od tempa wdrażania projektu/programu i samego przebiegu kontroli.

Powoduje to wprowadzenie korekt do pierwotnego planu, a każda odwołana lub przełożona kontrola wymaga odpowiedniego uzasadnienia. Nie oznacza to automatycznie, że wszystkie kontrole, które nie rozpoczęły się w trakcie roku, zostały przełożone. Wskaźnik realizacji planu kontroli na rok 2007, będący wynikiem takich korekt, wynosi 77 %. Jest to zgodne z poprzednimi planami rocznymi, które przygotowywane były z dwuletnią perspektywą.

Pewność gwarantowana jest przez to, że żadna płatność uzależniona od kontroli nie została zrealizowana przed otrzymaniem i uwzględnieniem wyników takiej kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

42. Odnotowano brak scentralizowanej informacji zarządczej o zasięgu i wynikach kontroli wszczynanych w 2007 r. przez przedstawicielstwa. Oznacza to, że poziom pewności, który można uzyskać w wyniku tych kontroli, jest znacznie niższy niż ten, który można byłoby uzyskać, gdyby system informacji zarządczej funkcjonował sprawnie. Istniejące narzędzie informatyczne CRIS-Audit zostało zmodyfikowane, aby ułatwić jego zastosowanie, które w styczniu 2008 r. stało się obowiązkowe. Ze względu na niedawne wdrożenie tego narzędzia ocena jego skuteczności nie jest jeszcze możliwa. Istnieją już jednak pozytywne oznaki świadczące o tym, że jest to system przydatny przy monitorowaniu postępu. Pewne ulepszenia są nadal niezbędne, aby pozwolić na ocenę zakresu kontroli wydatków i wykorzystanie systemu do gromadzenia i analizy ustaleń, jak również zaleceń z kontroli oraz do podejmowania na ich podstawie odpowiednich działań, umożliwiając w ten sposób bieżącą ocenę wszelkich problemów i zapewniając, w razie konieczności, bezzwłoczne i terminowe podjęcie właściwych działań.

43. Od lat działania kontrolne zlecane przez centralę EuropeAid są poddawane rygorystycznej kontroli. Corocznie sporządzane jest sprawozdanie podsumowujące, którego celem jest zgromadzenie informacji z tych kontroli, po to, by w razie konieczności, wprowadzić do systemów udoskonalenia. Podobne działanie zostało przeprowadzone w 2007 r. w odniesieniu do kontroli zleconych przez przedstawicielstwa, które to kontrole są najliczniejsze. W działaniu tym zastosowano podejście metodyczne, które obejmuje główne obszary zainteresowania, takie jak przestrzeganie zakresu wymagań i obowiązków. W sprawozdaniu zawarto wiele danych faktycznych na temat liczby i klasyfikacji poczynionych ustaleń.

Weryfikacja prowadzona przez centralę EuropeAid

44. Weryfikacje prowadzone przez centralę EuropeAid obejmują wizyty kontrolne mające na celu sprawdzenie funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej przedstawicielstw, systemu kontroli *ex post* w zakresie transakcji, jak i kontroli podejmowanych z inicjatywy centrali EuropeAid.

45. W 2007 r. centrala EuropeAid przeprowadziła wizytę kontrolną w jednym przedstawicielstwie, polegającą na sprawdzeniu ustanowienia i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli. Wizyta została dobrze opracowana i zaowocowała praktycznymi zaleceniami w zakresie ulepszeń systemów kontroli, lecz była to jedyna tego rodzaju wizyta. W 2007 r. EuropeAid opracowywał ujednoliczoną metodykę takich wizyt kontrolnych. W ramach tego procesu przeprowadzono dwie wizyty pilotażowe, podczas których pierwszeństwo dano raczej zagadnieniom operacyjnym niż funkcjonowaniu systemów nadzoru i kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

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

Planowaniem kontroli i podejmowaniem działań następczych zajmują się delegatury i centrala. Żadna płatność uzależniona od kontroli nie jest dozwolona przed otrzymaniem i uwzględnieniem wyników takiej kontroli. Wyniki poprzednich kontroli brane są pod uwagę przy ustalaniu rocznego planu kontroli.

EuropeAid śledzi wdrażanie rocznego planu kontroli na poziomie centralnym, a od roku 2005 dokonuje przeglądu sprawozdań kontrolnych sporządzonych w trakcie danego roku. Celem tego przeglądu jest przyczynianie się do monitorowania działań kontrolnych na poziomie centrali i delegatur, oraz do poprawy funkcjonowania systemu kontroli opartego, między innymi, na analizie typologii wyników kontroli.

45. EuropeAid przyjęło w marcu 2008 r. ujednoliczoną metodykę takich wizyt kontrolnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

46. System kontroli *ex post* w zakresie transakcji, jakim dysponuje centrala EuropeAid, zapewnia skuteczny mechanizm wykrywania błędów mających wpływ na formalne aspekty transakcji, lecz jest mniej skuteczny w wykrywaniu błędów mających wpływ na kwoty płatności. Jak zauważono w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2006, kontrola *ex post* w zakresie transakcji może zatem mieć jedynie niewielki udział w uzyskaniu ogólnej pewności co do systemów i procedur oraz co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Dokonany przez Trybunał przegląd próby transakcji sprawdzonych *ex post* ujawnił także, że kontrole te w pewnych przypadkach nie były właściwie udokumentowane, niektóre oczywiste błędy nie zostały wykryte, a ustalenia z kontroli nie zawsze były brane pod uwagę tak szybko, jak powinny.

47. Kontrole oparte na ocenie ryzyka podejmowane z inicjatywy centrali EuropeAid ujawniają wysoki poziom błędów. Z uwagi na brak wystarczającej dokumentacji w zakresie analizy ryzyka, nie jest możliwe wykazanie, że EuropeAid wybrał do kontroli wszystkie zagrożenia podwyższonego ryzyka.

Audyty wewnętrzne

48. Głównym zadaniem działu audytu wewnętrznego EuropeAid jest dokonywanie oceny i ewaluacji systemu kontroli wewnętrznej. Dział ten skutecznie wypełnia swoją funkcję. Niemniej jednak Trybunał zwraca uwagę, że analiza ryzyka przeprowadzona przez dział audytu wewnętrznego w niewystarczającym stopniu bierze pod uwagę wykaz obszarów ryzyka EuropeAid oraz że program kontroli nie jest na tyle elastyczny, by dostosować się do występujących w miarę upływu czasu zmian w zakresie rozpoznania ryzyka. W 2007 r. dział audytu wewnętrznego zakończył kontrole w zakresie wsparcia budżetowego, funduszy powierniczych, procedury identyfikacji, wybranych standardów kontroli wewnętrznej w niektórych przedstawicielstwach oraz zarządzania ryzykiem w przedstawicielstwach, jak również szereg kontroli uzupełniających. Wnioski wyciągnięte przez dział audytu wewnętrznego są zasadniczo zbieżne z ustaleniami Trybunału.

49. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji przeprowadziła w centrali EuropeAid kontrolę prac kontrolnych *ex post* ⁽³³⁾. Wnioski z niej wyciągnięte potwierdzają ustalenia Trybunału dotyczące ogólnej strategii kontroli (zob. pkt 32) oraz planowania i monitorowania kontroli (zob. pkt 38 i 42).

ODPOWIEDZI KOMISJI

46. Przy ustanawianiu systemu kontroli transakcji *ex post* i określeniu jego właściwości za podstawę służą wyniki oceny nadal występującego ryzyka oraz związków z innymi elementami systemu kontroli. Mechanizmy kontroli transakcji *ex post* gwarantują dodatkową pewność oceny elementów poddanych takiej kontroli.

Obejmuje ona płatności, odzyskane kwoty i rozliczenie transakcji prefansowania przeprowadzonych przez Komisję. Analiza każdej transakcji wiąże się z dokładnym sprawdzeniem obowiązujących postanowień umownych.

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

47. Komisja zgadza się z tym, że procedury dokumentowania analizy ryzyka powinny zostać ulepszone.

48. Analiza ryzyka przeprowadzana przez dział audytu wewnętrznego stanowi podstawę dla jego własnego rocznego planu kontroli. Ponadto ryzyko ujęte w rejestrze ryzyka EuropeAid rozpatrywane jest w odniesieniu do jego wpływu na kontrolowany obszar. Tak długo jak rejestr ryzyka działu audytu wewnętrznego może uznać dany obszar za obciążony wysokim ryzykiem, obszar ten może nie pojawić się w planie kontroli na dany rok, ponieważ wspomniane działania nie są jeszcze ujęte w ramach metod pracy DG ani w ramach cykli zarządzania niektórymi programami. Rejestr ryzyka działu audytu wewnętrznego jest aktualizowany kilka razy w roku, aby wziąć pod uwagę wszystkie zmiany środowiska ryzyka EuropeAid.

49. Kontrola przez służbę audytu wewnętrznego (IAS) została przeprowadzona w czasie gdy strategia kontroli była przygotowywana do zatwierdzenia. Jej wnioski nie mogą uwzględniać zmian, które zaszły później.

⁽³³⁾ Kontrole *ex post* w zakresie transakcji i kontrole finansowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

50. Dział audytu wewnętrznego przeprowadził również końcową kontrolę uzupełniającą w centrali EuropeAid w zakresie środków finansowych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych oraz sprawdził, czy koszty ponoszone w kontekście ramowej umowy finansowo-administracyjnej z Organizacją Narodów Zjednoczonych były kwalifikowalne. Kontrola ta potwierdziła, że koncepcja ramowej umowy finansowo-administracyjnej jest odpowiednia, lecz wykazała również, że nadal należy skutecznie wdrażać mechanizmy kontrolne zarówno na poziomie projektu, jak i partnerów. Odbywać się to może na przykład poprzez wzmocnienie kontroli w zakresie płatności, jak i zapewnienie odpowiedniej liczby wizyt kontrolnych ⁽³⁴⁾.

Wnioski i zalecenia

51. Na podstawie prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2007 r. jest we wszystkich istotnych aspektach wiarygodne, jednak Trybunał zwraca uwagę na kwestię poruszoną w pkt 17 odnoszącą się do rezerwy na poniesione koszty.

52. Na podstawie przeprowadzonych przez siebie prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że:

- a) z wyjątkiem implikacji wynikających z kwestii opisanej w pkt 19, 20 i 27, transakcje leżące u podstaw dochodów i zobowiązań EFR są wolne od istotnych błędów. Dodatkowo Trybunał zwraca uwagę na wysokie ryzyko powiernicze w przypadkach wymienionych w pkt 25 i 26;
- b) transakcje leżące u podstaw płatności w ramach EFR są obciążone istotnym poziomem błędów.

53. W ocenie Trybunału systemy nadzoru i kontroli Europejskich Funduszy Rozwoju są częściowo skuteczne. **Tabela 3** przedstawia ogólną ocenę Trybunału w zakresie systemów nadzoru i kontroli stosowanych w centrali EuropeAid ⁽³⁵⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

50. *Od zakończenia kontroli IAS przeprowadzonych w 2006 r. oraz na początku 2007 r. i dotyczących FAFA, EuropeAid odnotowało znaczny postęp:*

- *przeprowadzono analizę formalną zgodności agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) z uznanymi standardami międzynarodowymi (wskaźnik pokrycia równy 97 %),*
- *zgodnie ze wzrostem wkładu finansowego Komisji w działania ONZ liczba wizyt weryfikacyjnych ONZ znacznie wzrosła (39 w roku 2007 wobec 7 w latach 2005–2006),*
- *planowanie tych weryfikacji odbywa się corocznie,*
- *ich wyniki są skonsolidowane,*
- *Komisja i ONZ podpisały wspólne wytyczne w sprawie sprawozdawczości, mające na celu jej poprawę.*

53. *Uwzględniając będące w jej posiadaniu zasoby materialne, finansowe i ludzkie, Komisja uważa, że wprowadziła systemy kontroli umożliwiające uzyskanie dostatecznej pewności.*

⁽³⁴⁾ Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium w sprawie audytów wewnętrznych przeprowadzonych w 2007 r. (przedstawione przez Komisję (SEC(2008) 2361 wersja ostateczna z 30.7.2008)).

⁽³⁵⁾ W kwestii oceny systemów nadzoru i kontroli DG ECHO zob. rozdział 8 — Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wykonania budżetu za rok budżetowy 2007.

UWAGI TRYBUNAŁU

54. EuropeAid kontynuuje działania zmierzające do naprawienia niedociągnięć wskazanych przez Trybunał we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych. Centrala EuropeAid opracowała nowy zakres wymagań i obowiązków odnośnie do kontroli oraz wdrożyła system informacji zarządczej — CRIS-Audit — dotyczący zasięgu i wyników kontroli. Trybunał z zadowoleniem odnotowuje czynione przez EuropeAid starania, których celem jest opracowanie strategii kontroli, lecz stwierdza ciągły brak jasności w odniesieniu do niektórych ważnych elementów, w szczególności w zakresie zasięgu niektórych kontroli, koordynacji pomiędzy kontrolami *ex ante* i *ex post* oraz kluczowych wskaźników potwierdzających ogólne poświadczenie wydawane przez Dyrektora Generalnego.

55. Konieczne są dalsze starania na rzecz poprawy koncepcji i/lub wdrożenia niektórych systemów. W tym kontekście należy rozważyć następujące zalecenia:

- a) stosowana przez EuropeAid strategia kontroli powinna obejmować kluczowe wskaźniki potwierdzające poziom pewności uzyskany od Dyrektora Generalnego, zasięg niektórych kontroli, koordynację pomiędzy kontrolami *ex ante* i *ex post* oraz niezbędne zasoby ludzkie;
- b) należy zbadać, czy centrala EuropeAid i przedstawicielstwa posiadają odpowiednie zasoby ludzkie, które zagwarantują jakość kontroli;
- c) kierownictwo organizacji wdrażających powinno otrzymać większe wsparcie. Oznacza to konieczność zaangażowania większej liczby pracowników przedstawicielstw w terenie, wspomagania systemów księgowych i prowadzenia szkoleń, zwłaszcza w przypadku projektów wdrażanych za pomocą programów;
- d) kontrole prowadzone przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności powinny obejmować dokładniejsze badanie wniosków o płatność i koncentrować się w większym stopniu na rzeczywistym istnieniu wydatków, ich kwalifikowalności i dokładności. Jakość prac wykonywanych przez osoby nadzorujące i kontrolerów powinna być lepiej monitorowana;
- e) wdrożenie systemu CRIS-Audit powinno umożliwić monitorowanie zasięgu i wyników kontroli. Aby zapewnić realizację ostatecznych celów zleconych kontroli, niezbędne jest dysponowanie wysokiej jakości informacjami na temat poczynionych zaleceń oraz udoskonaleń, które powinny zostać wprowadzone w następstwie ustaleń kontroli;

ODPOWIEDZI KOMISJI

54. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał stałego postępu dokonanego w ostatnich latach.

55.

- a) EuropeAid dąży do poprawienia sposobu prezentacji tych elementów swojej strategii kontrolnej.
- b) Komisja zgadza się z Trybunałem, że znalezienie odpowiedniego personelu, tak pod względem liczebności, jak i kompetencji, stanowi trudne wyzwanie, i jest gotowa dokonać przeglądu w tym zakresie.
- c) EuropeAid opracuje kilka narzędzi mających poprawić zarządzanie organizacjami wdrażającymi oraz wprowadzi nowe zakresy wymagań i obowiązków dotyczące kontroli wstępnych kosztorysów nowych programów.
- d) Aby zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia finansowego w zakresie zatwierdzenia wydatków przez właściwego urzędnika zatwierdzającego, Komisja wykorzystuje standardowe obiegi środków finansowych i listy kontrolne w przypadku każdej transakcji, co przyczynia się do lepszej harmonizacji i poprawy jakości wykonywanych operacji.
- e) Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. nowego modułu CRIS-Audit, łączącego kwotę umowy, która ma zostać skontrolowana, z kontrolowaną kwotą, ułatwi obieg informacji dotyczących zakresu kontroli, jak również analizę wniosków z kontroli zgodnie z ich typologią.

Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału i corocznie gromadzi i analizuje wyniki kontroli w celu zdobywania doświadczeń i wprowadzania stosownych ulepszeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

- f) kontrole *ex post* w zakresie transakcji powinny objąć dokładniejsze badanie dokumentacji poświadczającej w celu zweryfikowania, czy transakcje te nie są obciążone błędami kwalifikowalności i wystąpienia, a także w celu sprawdzenia, czy kontrole przeprowadzone przed zatwierdzeniem płatności były odpowiednie;
- g) ujednolicona metodyka w zakresie wizyt monitorujących powinna zostać ukończona, a liczba wizyt zwiększona. Nowa metodyka powinna nadal koncentrować się na badaniu koncepcji i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli.

56. W odniesieniu do wsparcia budżetowego należy rozważyć następujące zalecenia:

- a) przestrzeganie umowy z Kotonu należy oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów, takich jak dostępność rozliczeń finansowych opublikowanych i skontrolowanych w odpowiednim terminie, zanim wsparcie budżetowe zostanie przyznane;
- b) stosowane wskaźniki wykonania powinny umożliwić jasne przedstawienie postępów w zarządzaniu finansami publicznymi. Można to osiągnąć dzięki wzmocnieniu wskaźników, które mierzą postęp wyników w czasie w połączeniu ze wskaźnikami procesu, które odnoszą się do wyników jednorazowych zdarzeń;
- c) aby przedstawić swoje wnioski odnośnie do postępów w zarządzaniu finansami publicznymi w sposób ustrukturyzowany, Komisja powinna dopilnować, by dane wykorzystywane jako podstawa do decyzji o wypłacie środków były wiarygodne i opierały się w większym stopniu na ocenie zdarzeń, które już miały miejsce niż na przewidywaniach przyszłych zdarzeń;
- d) przed rozpoczęciem programu wsparcia budżetowego centrala EuropeAid powinna upewnić się, że istnieje jasna i pełna ocena w zakresie zarządzania finansami publicznymi, i że kraj będący odbiorcą pomocy posiada wiarygodny i odpowiedni program reform pozwalający wyeliminować wszelkie znaczące uchybienia w dającym się przewidzieć terminie;

ODPOWIEDZI KOMISJI

- f) Komisja stale pracuje nad dalszym ulepszaniem swojego systemu i przywiązuje szczególną wagę do kwestii szczegółowych informacji na temat dokumentów uzupełniających do wstępnych kosztorysów programów.
- g) EuropeAid przyjęło w marcu 2008 r. ujednoliconą metodykę takich wizyt kontrolnych, planowane jest zwiększenie liczby wizyt monitorujących.

56.

- a) Jak wskazano w pkt 25, Komisja wykorzystuje jako element dynamicznego podejścia wstępną diagnozę zarządzania finansami publicznymi i program reform, stanowiące podstawę do wskazywania postępu w każdym z poszczególnych państw, oraz uważa za niewłaściwe ustalanie wspólnych minimalnych standardów, które miałyby być jednolicie stosowane wobec wszystkich krajów.
- b) W porównaniu z innymi sektorami określenie wskaźników wyników zarządzania finansami publicznymi jest trudniejsze i bardziej złożone. Jeśli jednak są one dostępne, Komisja opowiada się za stosowaniem wskaźników wyników służących do pomiaru wpływu reform, a także wykorzystuje wskaźniki procesu oraz środki do monitorowania postępu wdrażania programu reform.
- c) Przy ocenie kwalifikowalności Komisja bierze pod uwagę równowagę pomiędzy działaniami podejmowanymi w przeszłości i przyszłymi zobowiązaniami. Jednocześnie Komisja zgadza się, że przy ocenie wypłacanych kwot należy kłaść nacisk na pokazywanie osiągnięć.
- d) Komisja zgadza się, że systemy zarządzania finansami publicznymi powinny zostać poddane ocenie przed dostarczeniem wsparcia budżetowego, a Komisja opowiada się za przeprowadzaniem takiej oceny w ramach PEFA. Oczekuje się, że we wszystkich krajach otrzymujących wsparcie budżetowe z EFR, oceny w ramach PEFA zostaną przeprowadzone przed końcem 2008 r. W większości przypadków rządy dysponują już programami reform zarządzania finansami publicznymi, które trzeba będzie, być może, odpowiednio dostosować w zależności od wyników oceny. W razie konieczności opracowania nowych programów Komisja musi być przekonana o zobowiązaniu rządu do rozwijania i wdrażania wymaganych środków w ramach reformy zarządzania finansami publicznymi przed dostarczeniem wsparcia budżetowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

- e) jakość umów finansowania powinna zostać poprawiona poprzez uwzględnienie we wszystkich przypadkach warunków ogólnych, jednoznacznych postanowień i jasnych wymogów dotyczących postępu w zarządzaniu finansami publicznymi;

- f) należy opracować politykę kadrową na podstawie analizy wiedzy i umiejętności potrzebnych przy zarządzaniu wsparciem budżetowym, mając na uwadze ciągły wzrost jego znaczenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- e) *Komisja dąży do starań, by zagwarantować uwzględnianie w umowach finansowych warunków ogólnych oraz przeprowadzanie oceny kwalifikowalności zarządzania finansami publicznymi w sposób uporządkowany i sformalizowany. Szczegółowe wskaźniki skuteczności dotyczące zarządzania finansami publicznymi w różnych transzach muszą być jasno określone i dokładne, aby można było mierzyć dokonywane postępy w miarę upływu czasu.*

- f) *Oprócz uwzględniania podczas rekrutacji personelu szczególnych potrzeb programów wsparcia budżetowego, odpowiedzialne służby Komisji przeprowadzają wiele szkoleń dla personelu WE z delegatur i centrali na temat specjalnych zagadnień związanych ze wsparciem budżetowym (zarządzanie finansami publicznymi, makroekonomia, pomiar wyników, szkolenia dotyczące konkretnych sektorów itp.).*

Tabela 1 — Skumulowane wykorzystanie zasobów EFR zarządzanych przez Komisję na dzień 31 grudnia 2007 r.

(w mln euro)

	Stan na koniec 2006 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2007				Stan na koniec 2007 r.				
	Łączna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	7 EFR	8 EFR	9 EFR	Łączna kwota	7 EFR	8 EFR	9 EFR	Łączna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾
A — ZASOBY ⁽¹⁾	37 269,8		- 71,9	- 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — WYKORZYSTANIE ⁽³⁾											
1. Zobowiązania finansowe	34 107,2	91,5 %	- 71,9	- 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Indywidualne zobowiązania prawne	28 699,1	77,0 %	- 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Płatności	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C — ZOBOWIĄZANIA POZOSTAJĄCE DO SPŁATY (B1-B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D — DOSTĘPNE SALDO (A-B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Środki pierwotnie przydzielone do 7., 8. i 9. EFR, odsetki, zasoby różne i przesunięcia środków z poprzednich EFR.

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty odnoszące się do 9. EFR obejmują dobrowolne wpłaty państw członkowskich na Instrument na rzecz pokoju w Afryce (zobowiązania finansowe: 39,1; indywidualne zobowiązania prawne: 29,2).

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego EFR na dzień 31 grudnia 2007 r.

Tabela 2 — Realizacja finansowa w latach budżetowych 2003–2007 włącznie

(w mln euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Zobowiązania finansowe	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Indywidualne zobowiązania prawne	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Płatności	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego EFR na dzień 31 grudnia 2007 r.

Tabela 3 — Ocena systemów nadzoru i kontroli

Dany system	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej									Ogólna ocena
	Kontrole prowadzone przed zatwierdzeniem transakcji	Wizyty monitorujące		Kontrole ex post	Kontrole zewnętrzne				Audyty wewnętrzne	
		Jakość	Liczba		Jakość	Liczba/realizacja planu kontroli	Działania podjęte w związku z poszczególnymi ustaleniami kontroli/ Efektywne procedury odzyskania środków	Ogólny monitoring ze strony centrali w zakresie kontroli zleczonych przez przedstawicielstwa		
Centrala EuropeAid										
Przedstawicielstwa		n/d	n/d	n/d				n/d		

Legenda:

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny
n/d	Nie dotyczy: nie ma zastosowania lub nie oceniono

Wyniki badania transakcji

	Płatności na rzecz projektów	Płatności w ramach wsparcia budżetowego
Szacunkowy odsetek transakcji obciążonych błędem, obliczony na podstawie próby	30 %	30 %
Poziom błędu	Powyżej 5 %	między 2 % a 5 %

Tabela 4 — Działania podjęte w związku z najważniejszymi uwagami zawartymi w poświadczeniu wiarygodności

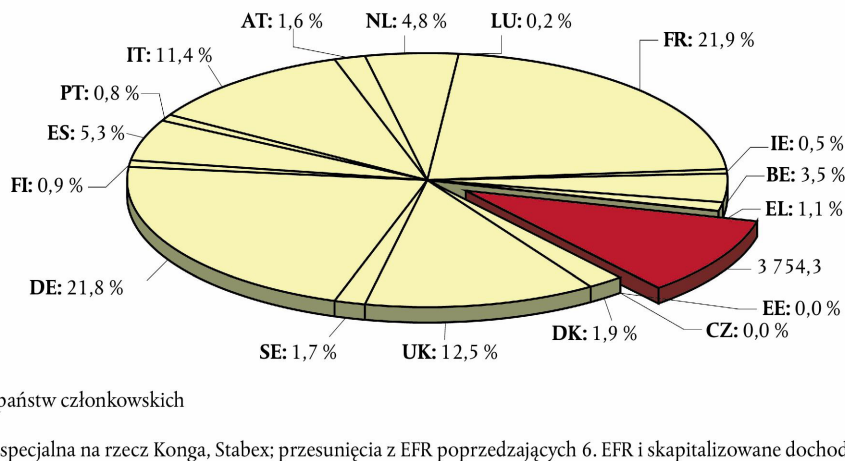
	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
1.	<p>Należy ustanowić strategię kontroli, która powinna zacząć funkcjonować do końca 2007 r. Jak już wskazał Trybunał, strategia ta powinna określać jasne i spójne cele, zapewnić koordynację i określić rodzaj i intensywność kontroli. Niezbędne jest przy tym wyważenie kosztów różnych kontroli i wynikających z nich korzyści, z jednoczesnym uwzględnieniem dopuszczalnego ryzyka błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń. Strategia kontroli powinna obejmować dobrze ustrukturyzowaną i udokumentowaną analizę ryzyka, w którą byłyby oficjalnie włączone, i w której w pełni uczestniczyłyby przedstawicielstwa.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. a)</p>	<p>Centrala EuropeAid sformalizowała swoją ogólną strategię kontroli i ujęła ją w sprawozdaniu z działalności Dyrektora Generalnego EuropeAid. Przedstawia ona opis procesu kontroli dla każdego z różnych trybów zarządzania. Pozostaje brak jasności w odniesieniu do niektórych ważnych elementów, w szczególności w zakresie zasięgu niektórych kontroli, koordynacji pomiędzy kontrolami <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> oraz kluczowych wskaźników potwierdzających ogólne poświadczenie wydawane przez dyrektora generalnego.</p>	<p>Strategia kontroli EuropeAid powinna obejmować kluczowe wskaźniki potwierdzające poziom pewności poświadczenia wydawanego przez dyrektora generalnego, zakres niektórych kontroli, koordynację pomiędzy kontrolami <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> oraz niezbędne zasoby ludzkie. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. a)</p>	<p>EuropeAid dąży do poprawienia sposobu prezentacji tych elementów swojej strategii kontrolnej.</p>
2.	<p>Zarządzanie projektami finansowanymi w ramach programów pracy powinno zostać wzmocnione. Oznacza to zaangażowanie większej liczby pracowników przedstawicielstw do prac w terenie w celu wzmocnienia systemów księgowych oraz wsparcia działań szkoleniowych. Prowadzenie większej liczby kontroli na wczesnym etapie realizacji projektu również pomogłoby w monitorowaniu oraz, w odpowiednich przypadkach, w poprawieniu jakości systemów kontroli wdrażanych przez beneficjentów.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. b)</p>	<p>Centrala EuropeAid kontynuuje starania w celu poprawy jakości zarządzania projektami w formie prognoz programów. W tym celu centrala opracowała nowy praktyczny przewodnik, a w państwach AKP regularnie odbywają się działania szkoleniowe w tym zakresie.</p>	<p>Kierownictwo organizacji wdrażających powinno otrzymać większe wsparcie. Oznacza to większą liczbę pracowników przedstawicielstw w terenie, wspomaganie systemów księgowych i prowadzenie szkoleń, zwłaszcza w przypadku projektów wdrażanych za pomocą prognoz programów. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. c)</p>	<p>EuropeAid opracuje kilka narzędzi mających poprawić zarządzanie organizacjami wdrażającymi oraz wprowadzi nowe zakresy wymagań i obowiązków dotyczące kontroli wstępnych kosztorysów nowych programów.</p>
3.	<p>Kontrole dokonywane przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności powinny obejmować dokładniejsze badanie wniosków o płatność i bardziej koncentrować się na rzeczywistym istnieniu wydatków, ich kwalifikowalności i dokładności. Jakość prac wykonywanych przez osoby nadzorujące powinna być lepiej monitorowana.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. c)</p>	<p>EuropeAid nie podjęło żadnych konkretnych działań. Liczba błędów ujawniona w efekcie kontroli Trybunału w zakresie płatności indywidualnych potwierdza uwagę że kontrola finansowa sprawowana przez przedstawicielstwa powinna zostać wzmocniona.</p>	<p>Kontrole dokonywane przez przedstawicielstwa przed zatwierdzeniem płatności powinny obejmować dokładniejsze badanie wniosków o płatność i koncentrować się w większym stopniu na rzeczywistym istnieniu wydatków, ich kwalifikowalności i dokładności. Jakość prac wykonywanych przez osoby nadzorujące i kontrolerów powinna być lepiej monitorowana. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. d)</p>	<p>Świadoma ulepszeń, jakie można wprowadzić w kontroli realizacji niektórych rodzajów umów, Komisja rozważy możliwość wprowadzenia systemu mającego na celu zapewnienie, że jakość kontroli przeprowadzanych przez osoby nadzorujące odpowiada wymogom w zakresie legalności i prawidłowości transakcji. Komisja przypomni urzędnikom zatwierdzającym zasady rozliczania zaliczek.</p>
4.	<p>Jakość kontroli dokonywanych przez kontrolerów zewnętrznych należy poprawić poprzez ujęcie w nowych zakresach wymagań i obowiązków jasnej definicji celu kontroli; prognozy istotności i doboru próby do kontroli; charakteru procedur kontroli, które należy realizować; wytycznych dotyczących traktowania błędów oraz sposobu przedstawienia wniosków. Takie ujednolicone zakresy wymagań i obowiązków powinny być również używane do wszystkich kontroli zewnętrznych podejmowanych z inicjatywy przedstawicielstw.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. d)</p>	<p>W październiku 2007 r. centrala EuropeAid wydała nowy zakres wymagań i obowiązków mający zastosowanie do wszystkich kontroli. Niemniej jednak ze względu na niedawne wdrożenie na efekty trzeba jeszcze poczekać. Istnieją jednak pozytywne oznaki, że powinno to umożliwić bardziej spójną sprawozdawczość ze strony kontrolerów, w szczególności w odniesieniu do formy przekazywanych opinii pokontrolnych i stosowanego prognozy istotności.</p>	<p>Podjęto zadowalające działania.</p>	
5.	<p>Centralny monitoring kontroli zewnętrznych organizowanych przez przedstawicielstwa powinien ulec poprawie, tak aby informacje o ich wynikach mogły być skutecznie przekazywane na wszystkie właściwe poziomy zarządzania. Wprowadzenie do końca 2007 r. systemu zarządzania, który będzie zawierał informacje dotyczące przebiegu kontroli i ułatwi dostęp do wyników kontroli, powinno wzmocnić ten proces.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. e)</p>	<p>Dokonano zmian w zakresie skomputeryzowanego narzędzia CRIS-Audit w ten sposób, aby ułatwić jego użycie, co stało się obowiązkowe w styczniu 2008 r. Nadal istnieje konieczność dokonania w ramach tego systemu pewnych udoskonalień, które umożliwią dokonanie oceny zakresu kontroli oraz wykorzystania systemu do gromadzenia i analizy ustaleń i zaleceń z kontroli oraz do podejmowania działań na ich podstawie.</p>	<p>Wdrożenie systemu CRIS-Audit powinno umożliwić monitorowanie zakresu i wyników kontroli. Aby zapewnić, że zrealizowane zostały ostateczne cele zleconych kontroli, niezbędne jest dysponowanie wysokiej jakości informacjami na temat poczynionych zaleceń oraz udoskonalień, które powinny zostać wprowadzone w następstwie ustaleń kontroli. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. e)</p>	<p>Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. nowego modułu CRIS-Audit, łączącego kwotę umowy, która ma zostać skontrolowana, z kontrolowaną kwotą, ułatwi obieg informacji dotyczących zakresu kontroli, jak również analizę wniosków z kontroli zgodnie z ich typologią.</p> <p>Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału i corocznie gromadzi i analizuje wyniki kontroli w celu zdobywania doświadczeń i wprowadzania stosownych ulepszeń.</p>

	Uwagi Trybunału	Podjęte działania	Analiza Trybunału	Odpowiedzi Komisji
6.	<p>Należy wzmocnić weryfikację przedstawicielstw prowadzoną przez centralę EuropeAid poprzez zwiększenie liczby wizyt kontrolnych.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 54, lit. f))</p>	<p>Wizyty te były dobrze przygotowane i zaowocowały praktycznymi zaleceniami zmierzającymi do poprawy systemów kontroli. Nie zwiększono jednakże liczby wizyt.</p>	<p>Powinno zostać zwiększona liczba wizyt monitorujących. Powinno się w nich nadal koncentrować się na badaniu koncepcji i funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. g))</p>	<p>W marcu 2008 r. przyjęto ujednoczoną metodykę wizyt kontrolnych. W 2008 r. planuje się powiększenie liczby takich wizyt.</p>
7.	<p>Ponieważ kontrole <i>ex post</i> w zakresie transakcji mają ograniczony zakres, mogą one mieć jedynie niewielki udział w uzyskaniu ogólnej pewności co do systemów i procedur oraz co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Ponadto, przeprowadza się je z dużym opóźnieniem.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2005 r., pkt 33 i 42))</p>	<p>Zakres kontroli <i>ex post</i> w zakresie transakcji nadal nie obejmuje aspektów związanych z zobowiązaniami prawnymi, jak również szczegółowej dokumentacji poświadczającej wydatki wynikające z programów pracy.</p>	<p>Kontrole <i>ex post</i> w zakresie transakcji powinny objąć dokładniejsze badanie dokumentacji potwierdzającej, tak by zagwarantować, że transakcje te nie są obciążone błędami w zakresie kwalifikowalności i częstotliwości występowania, jak również w celu sprawdzenia, czy kontrole przeprowadzone przed zatwierdzeniem płatności były odpowiednie. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 55, lit. f))</p>	<p>Komisja stale pracuje nad dalszym ulepszaniem swojego systemu i przywiązuje szczególną uwagę w kwestii szczegółowych informacji na temat dokumentów uzupełniających do wstępnych kosztorysów programów.</p>
8.	<p>Przestrzeganie umowy z Kotonu należy oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów, takich jak dostępność sprawozdań finansowych opublikowanych i skontrolowanych w odpowiednim terminie. Jasna, formalna prezentacja wyciągniętych wniosków wymagać będzie jasnego określenia parametrów „dynamicznej interpretacji”, co umożliwi ocenę adekwatności decyzji o wypłacie środków.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 55, lit. a))</p>	<p>Europeaid nie zdefiniowała podstawowych wymogów. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola ujawniła, że w 5 z 15 skontrolowanych zobowiązań udzielono wsparcia budżetowego państw AKP, w których, w opinii Trybunał, zarządzanie wydatkami publicznymi nie jest wystarczająco przejrzyste, rozliczalne i skuteczne. W zidentyfikowanych przypadkach chętnie stosowanie przez Komisję dynamicznej interpretacji umowy z Kotonu w zakresie warunków udzielenia wsparcia budżetowego pociąga za sobą bardzo wysokie ryzyko powiornicze.</p>	<p>Przestrzeganie umowy z Kotonou należy oceniać w kontekście spełnienia podstawowych wymogów, takich jak dostępność rozliczeń finansowych opublikowanych i skontrolowanych w odpowiednim terminie, zanim wsparcie budżetowe zostanie przyznane. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 56, lit. a)) Przed rozpoczęciem programu wsparcia budżetowego centrala EuropeAid powinna upewnić się, że istnieje jasna i pełna ocena w zakresie zarządzania finansami publicznymi, i że kraj będący odbiorcą pomocy posiada wiarygodny i odpowiedni program reform pozwalający wyeliminować wszelkie znaczące uchybienia w dającym się przewidzieć terminie. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 56, lit. d))</p>	<p>W trakcie 2007 r. Komisja nadal stosowała dynamiczne podejście, które uważa za właściwe.</p> <p>Przed rozpoczęciem programu wsparcia budżetowego Komisja nadal będzie podejmować działania pozwalające zapewnić poddawanie zarządzania finansami publicznymi ocenie, najlepiej w ramach PEFA, oraz posiadanie przez kraj będący beneficjentem pomocy wiarygodnego i odpowiedniego programu reform, mającego wyeliminować istotne niedociągnięcia w przewidywalnej przyszłości. Zagwarantuje to rygorystyczne stosowanie dynamicznej interpretacji warunków umowy z Kotonu oraz zarządzanie ryzykiem zgodne z celami rozwojowymi Komisji.</p> <p>Zatem Komisja nie zgadza się z oceną Trybunału dotyczącą pięciu wspomnianych zobowiązań.</p>
9.	<p>Aby przedstawić swoje wnioski w sposób ustrukturyzowany, Komisja powinna dopilnować, by dane wykorzystywane jako podstawa do decyzji o wypłacie środków odnosiły się w większym stopniu do oceny zdarzeń, które już miały miejsce, niż do przewidywań przyszłych zdarzeń.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 55, lit. b))</p>	<p>Kontrola przeprowadzona w 2007 r. wykazała, że w znacznej liczbie przypadków Komisja nie przedstawiła w ustrukturyzowany i sformalizowany sposób przestrzegania umowy z Kotonu w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Niektóre z tych przypadków tłumaczy fakt, że polega się w większym stopniu na przyszłych zdarzeniach niż na tych, które miały miejsce oraz na niedokładnej analizie wskaźników.</p>	<p>Aby przedstawić swoje wnioski odnośnie do postępów w zarządzaniu finansami publicznymi w sposób ustrukturyzowany, Komisja powinna dopilnować, by dane wykorzystywane jako podstawa do decyzji o wypłacie środków były wiarygodne i opierały się w większym stopniu na ocenie zdarzeń, które już miały miejsce niż na przewidywaniach przyszłych zdarzeń. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 56, lit. c))</p>	<p>Przy ocenie kwalifikowalności Komisja bierze pod uwagę równowagę pomiędzy działaniami podejmowanymi w przeszłości i przyszłymi zobowiązaniami. Jednocześnie Komisja zgadza się, że przy ocenie wypłacanych kwot należy kłaść nacisk na pokazywanie osiągnięć.</p>
10.	<p>Stosowane wskaźniki powinny umożliwić jasne przedstawienie ewentualnego postępu w zarządzaniu finansami publicznymi. Można to osiągnąć dzięki zastosowaniu wskaźników, które mogą być mierzone w czasie i porównane między okresami, zamiast wskaźników, które odnoszą się do jednorazowego zdarzenia.</p> <p>(Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 55, lit. c))</p>	<p>Przeprowadzona ostatnio kontrola ujawniła często występujący brak zarówno jasnej analizy uchybień w zakresie zarządzania finansami publicznymi na początkowym etapie programu, a następnie brak ustrukturyzowanego podejścia do pomiaru postępów w zarządzaniu finansami publicznymi. W konsekwencji dokonanie dogłębnej i obiektywnej oceny jest bardziej utrudnione.</p>	<p>Stosowane wskaźniki wykonania powinny umożliwić jasne przedstawienie postępów w zarządzaniu finansami publicznymi. Można to osiągnąć dzięki wzmocnieniu wskaźników, które mierzą postęp wyników w czasie w połączeniu ze wskaźnikami procesu, które odnoszą się do wyników jednorazowych zdarzeń. (Sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 56, lit. b))</p>	<p>W porównaniu z innymi sektorami określenie wskaźników wyników zarządzania finansami publicznymi jest trudniejsze i bardziej złożone. Jeśli jednak są one dostępne, Komisja opowiada się za stosowaniem wskaźników wyników służących do pomiaru wpływu reform, a także wykorzystuje wskaźniki procesu oraz środki do monitorowania postępu wdrażania programu reform.</p>

Wykres przedstawiający skonsolidowany siódmy, ósmy i dziewiąty EFR na dzień 31 grudnia 2007 r.

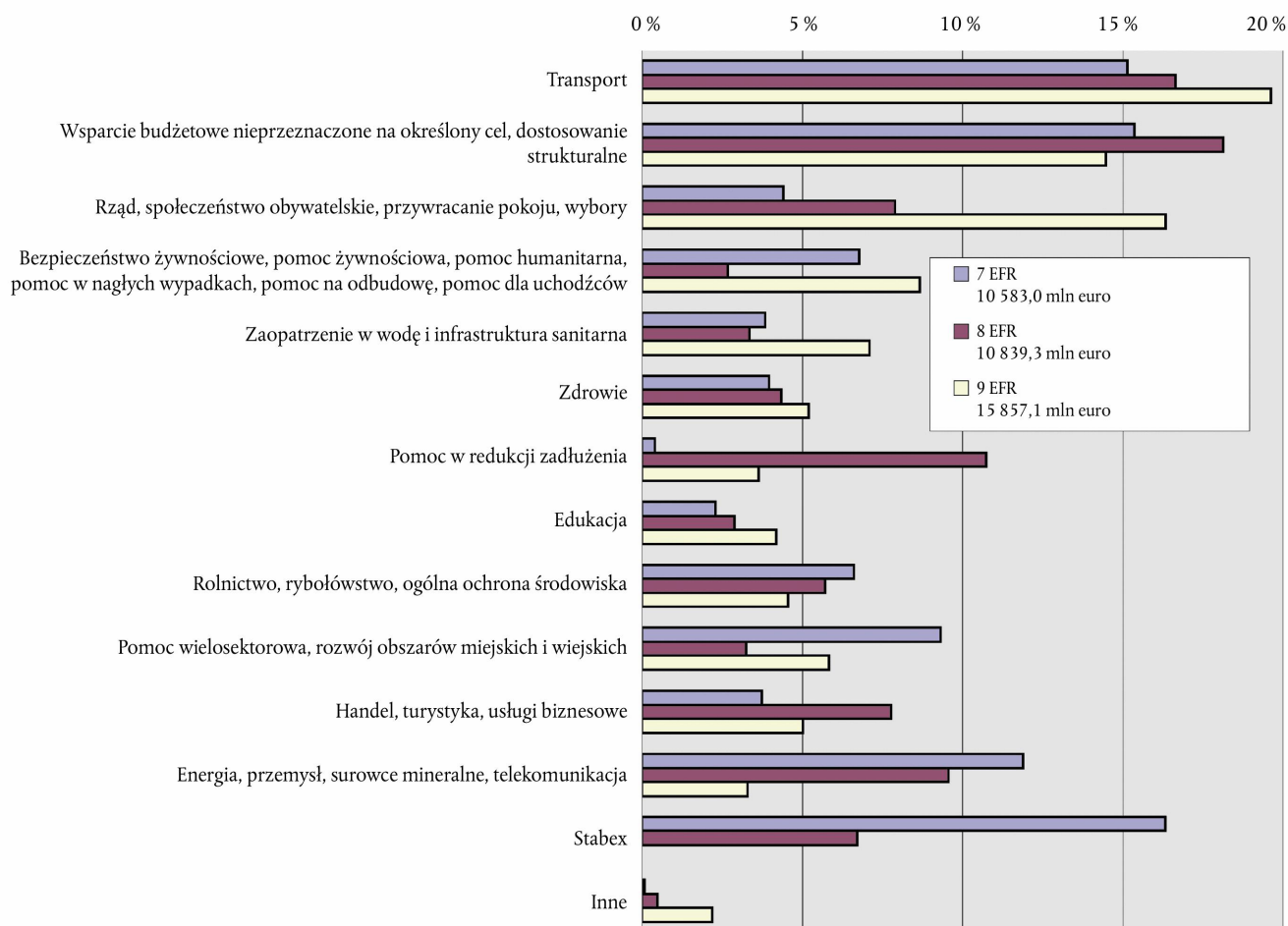
Wykres I: Zasoby łącznie

Ogółem = 37 328,65 mln euro ⁽¹⁾



Wykres II: Decyzje łącznie

Ogółem = 37 279,4 mln euro ⁽¹⁾



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

⁽¹⁾ Różnica między zasobami łącznie (37 328,65 mln euro) a decyzjami łącznie (37 279,37 mln euro) stanowi saldo środków do przydziału (49,28 mln euro).