KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 19.9.2005
COM(2005) 448 końcowy

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

w sprawie działań podjętych po wydaniu decyzji o absolutorium za 2003 r. (podsumowanie) – zalecenia Rady

{SEC(2005) 1160}

SPIS TREŚCI

PREAMBUŁA 3

I. Zalecenie Rady w sprawie budżetu ogólnego 4

A) Wprowadzenie (dokument roboczy Komisji, pkt 1-4) 4

B) Poświadczenie wiarygodności (DAS) i dodatkowe informacje (dokumenty robocze Komisji, pkt 6-11) 4

C) Zarządzanie budżetem (dokument roboczy Komisji, pkt 5 i 12-13) 5

D) Zasoby własne (dokument roboczy Komisji, pkt 14-15) 5

E) Wspólna polityka rolna (dokument roboczy Komisji, pkt 16-21) 5

F) Działania strukturalne (dokument roboczy Komisji, pkt 22-26) 6

G) Polityki wewnętrzne, w tym badania naukowe (dokument roboczy Komisji, pkt 27-33) 6

H) Działania zewnętrzne (dokument roboczy Komisji, pkt 34-36) 6

I) Pomoc przedakcesyjna (dokument roboczy Komisji, pkt 37-40) 7

J) Wydatki administracyjne (dokument roboczy Komisji, pkt 41) 7

K) Instrumenty finansowe i działalność bankowa (dokument roboczy Komisji, pkt 42) 7

II. Skierowane do komisji wnioski dotyczące agencji (dokument roboczy Komisji, pkt 43) 7

III. Wnioski dotyczące działań podjętych po wydaniu decyzji o absolutorium za 2002 rok (dokument roboczy Komisji, pkt 44-54) 8

IV. Sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego (dokument roboczy Komisji, pkt 55-63) 8

V. Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) (dokument roboczy Komisji, pkt 64-66) 9

PREAMBUŁA

Zgodnie z art. 276 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 180b Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej „Komisja podejmuje wszelkie działania w celu uwzględnienia uwag towarzyszących decyzjom o absolutorium i innych uwag Parlamentu Europejskiego dotyczących wykonywania wydatków, jak również komentarzy towarzyszących zaleceniom odnoszącym się do absolutorium przyjętym przez Radę. Na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady Komisja składa sprawozdanie dotyczące środków podjętych w kontekście tych uwag i komentarzy, w szczególności w odniesieniu do zaleceń skierowanych do służb odpowiedzialnych za wykonanie budżetu. Sprawozdania te są również przesyłane do Trybunału Obrachunkowego”[1].

W związku z powyższym Komisja, działając na wniosek Rady i Parlamentu, przygotowała sprawozdania dotyczące działań podjętych w związku z zaleceniem Rady z dnia 8 marca 2005 r. oraz rezolucjami przyjętymi przez Parlament Europejski w dniu 12 kwietnia 2005 r. Niniejsze sprawozdanie odnosi się do wydanych przez Radę zaleceń odnoszących się do absolutorium za 2003 r. Odrębne sprawozdanie dotyczy zaleceń Parlamentu w odniesieniu do absolutorium za rok budżetowy 2003[2].

Sprawozdania przekazuje się niniejszym do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Trybunału Obrachunkowego. Zawierają one podsumowanie dotyczące poszczególnych sektorów lub kwestii podniesionych przez Radę i Parlament, działań, które Komisja zamierza podjąć lub już podjęła, jak również zaleceń, których Komisja nie zastosuje lub nie jest w stanie zastosować.

Uzupełnienie sprawozdań stanowią dokumenty robocze Komisji zawierające szczegółowe odpowiedzi na wszystkie szczegółowe zalecenia Rady i Parlamentu.

---

1 Patrz: art. 147 rozporządzenia finansowego

2 Absolutorium za 2003 r. – budżet ogólny, absolutorium za 2003 r. – EFR, absolutorium za 2003 r. – agencje.

I. ZALECENIE RADY W SPRAWIE BUDŻETU OGÓLNEGO

A) Wprowadzenie (dokument roboczy Komisji, pkt 1-4)

Komisja podziela niezadowolenie Rady z faktu, że w 2003 r. Trybunał Obrachunkowy ponownie nie był w stanie wydać poświadczenia wiarygodności (DAS) w odniesieniu do większości wydatków. W związku z powyższym Komisja ogłosiła zamiar przedstawienia w 2005 r. mapy drogowej dla zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. Celem jest ustalenie – w ścisłej współpracy z Parlamentem i Radą – w jaki sposób można usprawnić istniejące ramy kontroli wewnętrznej, tak aby Komisja mogła przedstawić Trybunałowi Obrachunkowemu odpowiednie zapewnienia dotyczące zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych transakcji.

Podstawą zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej będą pozytywne wyniki reformy ram kontroli wewnętrznej Komisji. Większość działań wymienionych w Białej Księdze została zrealizowana, w szczególności w odniesieniu do norm kontroli wewnętrznej. Komisja będzie kontynuować prace nad wdrożeniem efektywnych systemów kontroli wewnętrznej oraz nad poprawą rocznych sprawozdań z działalności oraz deklaracji i zastrzeżeń Dyrektorów Generalnych. Komisja będzie w dalszym ciągu współpracować z Państwami Członkowskimi nad poprawą kontroli funduszy podlegających zarządzaniu dzielonemu.

B) Poświadczenie wiarygodności (DAS) i dodatkowe informacje (dokumenty robocze Komisji, pkt 6-11)

W czerwcu 2005 r. Komisja przyjęła komunikat przedstawiający wyżej wymienioną mapę drogową dla zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej. Obecnie służby Komisji zajmują się ustalaniem rozbieżności między obowiązującymi ramami kontroli wszelkich obszarów wydatków budżetowych a ogólnymi zasadami określonymi przez Trybunał Obrachunkowy w opinii nr 2/2004, ze szczególnym naciskiem na kontrole ograniczające ryzyko w zakresie zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych transakcji. Komisja zaproponuje działania umożliwiające zlikwidowanie tych rozbieżności, jak również przedstawi harmonogram ich realizacji, oraz omówi je z Trybunałem, Radą i Parlamentem.

Do listopada 2005 r. Komisja, aby móc złożyć do Trybunału Obrachunkowego odpowiednie zapewnienie zgodności z prawem i prawidłowości podstawowych transakcji, chce osiągnąć porozumienie z Parlamentem i Radą co do sposobu usprawnienia obowiązujących ram kontroli wewnętrznej. W tym celu Komisja podejmie rozmowy z właściwymi komitetami Rady, a do października 2005 r. przedstawi wstępne sprawozdanie określające harmonogram podpisania protokołu z Państwami Członkowskimi.

Jeżeli chodzi o nowy system rachunkowości Komisji wprowadzony w styczniu 2005 r. i obecnie wykorzystywany przez wszystkie Dyrekcje Generalne, trwają działania zmierzające do realizacji pozostałych celów, przy czym dotychczas nie odnotowano żadnych istotnych opóźnień ani problemów w ich realizacji.

C) Zarządzanie budżetem (dokument roboczy Komisji, pkt 5 i 12-13)

Komisja należycie uwzględniła wniosek Rady postulujący o bardziej szczegółowe i zaktualizowane preliminarze budżetowe oraz o więcej informacji na temat kwot zobowiązań pozostających do spłaty oraz na temat wykonania budżetu. Odnotowano ogólna poprawę preliminarzy budżetowych, w szczególności w odniesieniu do działań strukturalnych. Komisja przedstawia również roczne sprawozdanie na temat zmian w zakresie zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) oraz na temat działań umożliwiających zlikwidowanie „nadmiernych RAL". Ponadto sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami z 2004 r. zawiera analizę ogólnych wyników realizacji głównych wieloletnich programów wspólnotowych.

D) Zasoby własne (dokument roboczy Komisji, pkt 14-15)

Komisja zgadza się z Radą, że konieczny jest dalszy postęp w zakresie zarządzania kontyngentami taryfowymi w rolnictwie. Kontynuuje ona prace nad wnioskami, które umożliwiłyby uproszczenie ram proceduralnych, w tym nad wnioskiem w sprawie opracowania centralnego, zintegrowanego systemu informatycznego (AMIS Quota). W dniu 16 marca 2005 r. w ramach działań podjętych w związku z Zieloną Księgą dotyczącą zasad preferencyjnego pochodzenia Komisja przyjęła komunikat w sprawie „reguł pochodzenia w preferencyjnych porozumieniach handlowych – kierunki na przyszłość" (COM(2005)100 wersja ostateczna) zawierających ogólne zasady, które Komisja ma zamiar realizować i promować w kontekście preferencyjnych porozumień handlowych, w które zaangażowana jest Wspólnota.

E) Wspólna polityka rolna (dokument roboczy Komisji, pkt 16-21)

Komisja będzie bardziej aktywnie współpracować z Państwami Członkowskimi nad poprawą systemów kontroli w obszarach, które nie są objęte kontrolą w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS) oraz w przypadku wystąpienia poważnych problemów, np. wysokiego poziomu ryzyka i powtarzających się błędów. Na przykład Komisja będzie badać przypadki dostarczenia przez Państwa Członkowskie błędnych informacji. W 2005 r. wzmocniono audyt kontroli ex-post.

Komisja efektywnie zajmuje się kwestią korekty niektórych procedur kontroli, identyfikacji subwencji szczególnie narażonych na nadużycia i błędy, jak również kwestią usprawnienia kontroli, oraz wykorzystania ich jako narzędzia umożliwiającego dokonanie porównań poprzez realizację szczegółowych analiz przy sporządzaniu rocznego planu pracy. Jej zdaniem istniejący system sprawozdawczości statystycznej jest wystarczający. Ponadto wyniki kontroli IACS przeprowadzonych przez Państwa Członkowskie zostały uwzględnione w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2004 r. sporządzonym przez Dyrektora Generalnego ds. Rolnictwa.

W celu zapewnienia, aby jednostki ds. certyfikacji poświęcały wystarczającą uwagę ograniczonej dokumentacji audytowej oraz nadzorowi, w 2004 r. Komisja przekazywała dalsze wytyczne i organizowała spotkania dwustronne z jednostkami ds. certyfikacji i agencjami płatniczymi z różnych Państw Członkowskich, na których omawiano kwestie nadzoru i dokumentacji audytowej. W rezultacie jednostki ds. certyfikacji poświęciły tym kwestiom znacznie więcej uwagi w procesie certyfikacji za 2004 r. W roku budżetowym 2004 z decyzji wyłączono rachunki tylko 5 agencji płatniczych w stosunku do 29 w roku 2003.

Komisja sporządziła i wdrożyła plan działania mający na celu zmniejszenie ryzyka nadużyć w tym obszarze. Odnotowano znaczącą poprawę w zakresie zarządzania ryzykiem. Komisja zobowiązała

się, że przekaże Państwom Członkowskim nowy katalog dokumentów celnych i pieczęci urzędów celnych 50 krajów trzecich. W 2004 r. ogłoszono przetarg; 16 grudnia 2004 r. podpisano roczną umowę z oferentem, który przetarg ten wygrał.

F) Działania strukturalne (dokument roboczy Komisji, pkt 22-26)

Komisja podejmuje dalsze działania mające na celu zlikwidowanie niedociągnięć systemu nadzoru i kontroli w obszarze wydatków strukturalnych. Kontynuuje audyt systemów w ramach programów na lata 2000-2006. Formułuje zalecenia dla Państw Członkowskich w celu rozwiązania wykrytych problemów, monitoruje podjęte działania, zawiesza płatności w przypadku, gdy problemy stanowią istotne ryzyko dla środków wspólnotowych i dokonuje stosownych korekt finansowych. Zaproponowane przez Komisję ramy zarządzania i kontroli na lata 2007-2013 opracowano w oparciu o zebrane doświadczenia, zwiększając i precyzując obowiązki Państw Członkowskich w zakresie kontroli przy zachowaniu wymogu proporcjonalności. Jeśli chodzi o roczne sprawozdania z działalności, tabele zawierające podsumowanie głównych wyników, w tym zastrzeżenia, zostały ujęte w sprawozdaniach Dyrektorów Generalnych za 2004 r. i będą w nich przedstawiane w przyszłości.

G) Polityki wewnętrzne, w tym badania naukowe (dokument roboczy Komisji, pkt 27-33)

W odniesieniu do systemów nadzoru i kontroli Komisja podjęła zalecane działania, tzn. zapewniła dokładniejsze informacje finansowe dotyczące opóźnień w płatnościach oraz usprawniła monitorowanie wykonania budżetu, m.in. poprzez regularnie sporządzanie i monitorowanie zestawień danych finansowych.

W przypadku systemów zarządzania i kontroli w ramach szóstego ramowego programu (FP6) w dziedzinie badań i rozwoju (RTD), wprowadzono i aktualizuje się narzędzia informatyczne, w celu zapewnienia pełnego wsparcia w poszczególnych procesach począwszy od oceny wniosków, poprzez płatności wynikające z umów po monitorowanie projektów.

Jeżeli chodzi o Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców podjęto już działania mające na celu rozwiązanie problemów w zakresie kontroli wewnętrznej. Ponadto Komisja będzie kontynuować współpracę z Państwami Członkowskimi w celu dalszego ujednolicania środowiska kontroli na szczeblu krajowym.

W ramach działań podjętych w związku z wynikami audytów finansowych ex-post oraz w ramach odzyskiwania nienależnych płatności, Komisja wprowadziła system sprawozdawczy pomagający służbom finansowym w monitorowaniu procesu odzyskiwania takich płatności. Ponadto zdefiniowano i uzgodniono „wspólną politykę audytu DG ds. Badań Naukowych w ramach FP6"; wprowadzone zostaną bazy danych dotyczące działań po zakończeniu audytu.

H) Działania zewnętrzne (dokument roboczy Komisji, pkt 34-36)

Komisja należycie uwzględniła sformułowane przez Radę wezwanie do kontynuowania reform w zakresie zarządzania zewnętrznego. Niedawno przeprowadzona reorganizacja służb EuropeAid ma na celu wzmocnienie ich roli, która stopniowo ewoluuje w kierunku nadzoru, koordynacji i wsparcia w zakresie zarządzania przeniesionego na szczebel przedstawicielstw Komisji. Ponadto zadaniem systemów monitorowania i kontroli w Komisji jest zapewnienie, aby partnerzy z którymi podpisano umowy, np. organizacje pozarządowe, przestrzegali zobowiązań umownych. Wprowadzenie nowych narzędzi (np. CRIS Audit) przyczyni się do dalszej poprawy przepływu informacji dotyczących wyników audytu na szczeblu centralnym.

I) Pomoc przedakcesyjna (dokument roboczy Komisji, pkt 37-40)

Komisja kontynuuje działania mające na celu pełne wdrożenie Rozszerzonego Zdecentralizowanego Systemu Wdrożeniowego (EDIS) zarówno w nowych Państwach Członkowskich jak i w krajach kandydujących. Na początku 2005 r. wszystkie nowe Państwa Członkowskie uzyskały akredytację w odniesieniu do środków PHARE i mogły liczyć na (wygasającą) pomoc zespołów ds. obsługi PHARE w reprezentacjach Komisji w poszczególnych państwach. Na szczeblu centralnym, w ramach DG ds. Rozszerzenia, jednostka ds. monitoringu pomocy finansowej będzie zapewniać dalszą, opartą na monitoringu, pomoc w konkretnych przypadkach.

W przypadku krajów kandydujących pomoc w zakresie wdrożenia EDIS będzie realizowana w oparciu o różne inicjatywy i środki, w tym grupy robocze wysokiego szczebla, seminaria szkoleniowe i przeglądy systemów.

J) Wydatki administracyjne (dokument roboczy Komisji, pkt 41)

Jak zauważyła Rada, Trybunał wydał poświadczenie wiarygodności (DAS) w odniesieniu do wydatków administracyjnych. Komisja zamierza kontynuować efektywne wdrażanie reform w tym obszarze wprowadzając m.in. normy kontroli wewnętrznej, wspólną metodologię oceny ryzyka, kontrole ex-post i audyt wewnętrzny.

K) Instrumenty finansowe i działalność bankowa (dokument roboczy Komisji, pkt 42)

Jeżeli chodzi o instrumenty finansowe na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, Komisja potwierdza, że jest ogólnie zadowolona z jakości sprawozdań przedstawianych przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Spójne zasady stosowane są zarówno w odniesieniu do gwarancji jak i pomocy państwa.

II. **SKIEROWANE DO KOMISJI WNIOSKI DOTYCZĄCE AGENCJI (dokument roboczy Komisji, pkt 43)**

W odniesieniu do Europejskiej Agencji Odbudowy (EAR), Komisja – zgodnie z zaleceniem Rady – kontynuuje wszelkie działania, do których jest uprawniona w ramach swoich kompetencji jako jeden z 26 członków (pozostałych 25 to Państwa Członkowskie) rady zarządzającej EAR. Komisja zapewnia już doradztwo, wsparcie i pomoc EAR umożliwiające agencji działanie zgodne z zaleceniami Trybunału Obrachunkowego. EAR jest wyjątkowym, prawnie niezależnym od Komisji, organem ustanowionym z inicjatywy władz budżetowych i podlegającym przepisom art. 185 rozporządzenia finansowego zgodnie z art. 9 rozporządzenia Komisji w sprawie EAR. Na mocy wyżej wymienionych przepisów posiadająca osobowość prawną EAR jest odpowiedzialna za zarządzanie i kontrolę przydzielonych jej środków pod nadzorem rady zarządzającej oraz podlega audytowi zewnętrznemu przeprowadzanemu przez Trybunał Obrachunkowy. Komisja rozpatruje obecnie ramy prawne działalności EAR.

Należy zaznaczyć, że Komisja nie sprawuje nad EAR zarządu dzielonego z UNMIK, która ma zobowiązania umowne w stosunku do EAR jedynie w odniesieniu do realizacji określonych projektów CARDS w ramach krajowego programu na rzecz Kosowa (*National Programme for Kosovo*). Komisja przekaże opinie Rady pozostałym członkom rady zarządzającej.

III. WNIOSKI DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO WYDANIU DECYZJI O ABSOLUTORIUM ZA 2002 ROK (dokument roboczy Komisji, pkt 44-54)

Komisja zrealizowała lub realizuje zalecane działania w celu uwzględnienia wniosków w sprawie absolutorium za 2002 r., np. w odniesieniu do usprawnienia systemów nadzoru i kontroli w obszarze rolnictwa, transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T), działań zewnętrznych, pomocy przedakcesyjnej i działalności bankowej.

Większą uwagę poświęca się spójności interpretacji i wytycznych odnoszących się do wewnętrznej oceny ryzyka w dyrekcjach generalnych odpowiedzialnych za fundusze strukturalne. Komisja podjęła działania mające na celu poprawę sporządzanych przez Państwa Członkowskie prognoz wydatków, postanawiając jednocześnie, że ocenę potrzeb w zakresie płatności będzie opierać na własnych szacunkach przy uwzględnieniu sposobów wykorzystania środków oraz prognozowanych trendów, nie zaś na prognozach Państw Członkowskich.

IV. SPRAWOZDANIA SPECJALNE TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO (dokument roboczy Komisji, pkt 55-63)

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego nr 5/2003 dotyczącego Phare i finansowania projektów ochrony środowiska ze środków ISPA w krajach kandydujących Komisja podejmie zalecane działania w celu maksymalizacji korzyści wynikających z realizacji projektów. Komisja będzie na przykład podejmować bardziej efektywne działania mające na celu rozwiązanie problemu braku środków na finansowanie subwencji i zwiększana będzie zdolność absorpcji poprzez lepsze przygotowanie projektów i podniesienie zdolności przeprowadzania przetargów.

W związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 14/2003 w sprawie określania dochodów rolniczych, Komisja rozpoczęła studium wykonalności opracowania i kosztu danych statystycznych pozwalających na określenie poziomu życia rolników w poszczególnych Państwach Członkowskich (Eurostat finalizuje obecnie zaproszenie do składania ofert, które zostanie wkrótce ogłoszone). Sytuacja finansowa i poziom dochodów gospodarstw rolnych oraz w sektorze rolnictwa są na bieżąco monitorowane na podstawie danych FADN i EAA, w coraz większym stopniu jednolitych i spójnych dzięki wzmożonej współpracy zainteresowanych służb.

Jeżeli chodzi o sprawozdanie specjalne nr 15/2003 dotyczące finansowanych przez EFR programów mikroprojektów (MPP), Rada zaleciła Komisji podjęcie szeregu działań, w tym poprawę organizacji służb centralnych, przekazanie przedstawicielstwom dokładnych wytycznych oraz usprawnienie monitorowania i metod pomiaru wyników. Komisja zrealizowała zalecane działania lub jest w trakcie ich realizacji.

W odniesieniu do sprawozdania specjalnego nr 1/2004 w sprawie zarządzania działaniami pośrednimi w zakresie badań, rozwoju i technologii w ramach piątego programu ramowego na rzecz badań naukowych i rozwoju technologicznego (1998–2002), podjęto zalecane działania, które obecnie są w trakcie realizacji. Głównym celem jest uproszczenie procesu wdrażania szóstego programu ramowego (FP6) zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi i finansowymi. Wiele kwestii uznanych za problematyczne lub wymagające zmian w ramach FP6 uwzględniono w planie działania mającym na celu racjonalizację i przyspieszenie procedur; Komisja poinformowała Radę i komitety programów o poczynionych w tym obszarze postępach. W przyszłości, w celu uproszczenia procedur, rozważane będzie wprowadzenie ewentualnych zmian w zakresie ram prawnych i finansowych oraz dalsze usprawnienie realizacji programu ramowego. W tym celu we wniosku Komisji w sprawie FP7 przyjętego 6 kwietnia 2005 r. zawarto dokument roboczy w

sprawie uproszczenia procedur. Rozpoczęto prace nad wdrożeniem wniosków przedstawionych w tym dokumencie.

W związku ze sprawozdaniem specjalnym nr 6/2004 dotyczącym organizacji systemu identyfikacji i rejestracji bydła w Unii Europejskiej (SIRB), Komisja w ramach obowiązujących ram prawnych zapewnia doradztwo i wsparcie Państwom Członkowskim tworzącym bazy danych bydła oraz Państwom Członkowskim zarządzającym takimi bazami. Sporządzono dokument roboczy zawierający analizę porównawczą krajowych baz danych, aby umożliwić Państwom Członkowskim ich dalsze usprawnianie.

V. EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU (EFR) (dokument roboczy Komisji, pkt 64-66)

Zgodnie z zaleceniami Rady Komisja zwiększyła czytelność i stopień szczegółowości sprawozdania dotyczącego zarządzania finansami EFR. Rada zaleciła również ujęcie w sprawozdaniu dotyczącym zarządzania finansami EFR przeglądu kosztów zarządzania EFR pokrywanych z budżetu ogólnego. Jednakże, ponieważ działania związane z EFR stanowią część innych działań Komisji w zakresie pomocy na rzecz rozwoju oraz stosunków politycznych z krajami rozwijającymi się, niemożliwe jest wyraźne podzielenie wydatków administracyjnych ogółem na działania związane z EFR i inne działania. Jeżeli chodzi o wsparcie budżetowe, obecnie umowy z zasady uwzględniają wsparcie instytucjonalne. W odniesieniu do funduszy Stabex Komisja przekazała przedstawicielstwom instrukcje (ze wskazaniem terminów realizacji), aby zapewnić lepszą kontrolę finansową oraz szybkie zatwierdzenie wszelkich pozostałych ram zobowiązań wzajemnych.

* * *