

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

(2012/C 344/02)

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

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–11
Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju	2–11
Rozdział I – Realizacja ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR	12–16
Realizacja finansowa	12–15
Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania finansami od ósmego do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju	16
Rozdział II – Poświadczenie wiarygodności Trybunału dotyczące EFR	17–59
Poświadczenie wiarygodności Trybunału dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–X
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	17–53
Zakres kontroli i podejście kontrolne	17–18
Wiarygodność rozliczeń	19–20
Prawidłowość transakcji	21–30
Skuteczność systemów	31–53
Wnioski i zalecenia	54–59
Wnioski	54–57
Zalecenia	58–59

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera przeprowadzoną przez Trybunał ocenę Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR). Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2011 r. przedstawiono w **tabeli 1**.

Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2011	Tryb zarządzania budżetem
Europejskie Fundusze Rozwoju	8. EFR	Wydatki administracyjne	0	
		Wydatki operacyjne		
		Projekty	8	Bezpośrednie scentralizowane
		Wsparcie budżetowe	0	Bezpośrednie scentralizowane
		Projekty	19	Pośrednie scentralizowane
		Projekty	59	Zdecentralizowane
		Projekty	3	Wspólne
			89	
	9. EFR	Wydatki administracyjne	3	
		Wydatki operacyjne		
		Projekty	112	Bezpośrednie scentralizowane
		Wsparcie budżetowe	77	Bezpośrednie scentralizowane
		Projekty	-4	Pośrednie scentralizowane
		Projekty	591	Zdecentralizowane
		Projekty	127	Wspólne
			906	
	10. EFR	Wydatki administracyjne	90	
		Wydatki operacyjne		
Projekty		210	Bezpośrednie scentralizowane	
Wsparcie budżetowe		660	Bezpośrednie scentralizowane	
Projekty		29	Pośrednie scentralizowane	
Projekty		407	Zdecentralizowane	
Projekty		483	Wspólne	
		1 879		

Wydatki administracyjne ogółem	93
Wydatki operacyjne ogółem (projekty)	2 044
Wydatki operacyjne ogółem (wsparcie budżetowe)	737
Płatności ogółem ⁽¹⁾	2 874

Zobowiązania indywidualne ogółem ⁽¹⁾ ⁽²⁾	2 509
--	-------

Zobowiązania globalne ogółem ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3 049
--	-------

⁽¹⁾ Kwoty netto za rok budżetowy 2011.

⁽²⁾ Zobowiązania globalne odnoszą się do decyzji finansowych. Zobowiązania indywidualne odnoszą się do umów indywidualnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez DG DEVCO.

Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest głównym instrumentem pomocy Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Umowa o partnerstwie podpisana w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu”) jest obowiązującą umową ramową regulującą relacje pomiędzy Unią Europejską a AKP i KTZ. Partnerstwo koncentruje się na ograniczeniu i wyeliminowaniu ubóstwa zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju oraz stopniowym włączaniu krajów AKP i KTZ w gospodarkę światową. Opiera się ono na trzech wzajemnie powiązanych i uzupełniających się filarach:

- współpracy na rzecz rozwoju,
- współpracy gospodarczej i handlowej,
- wymiarze politycznym.

3. EFR są finansowane przez państwa członkowskie. Ich funkcjonowanie jest regulowane na podstawie osobnego rozporządzenia finansowego, a zarządzanie nimi nie wchodzi w zakres budżetu ogólnego UE. Komisja Europejska jest odpowiedzialna za realizację finansową operacji finansowanych za pomocą środków EFR. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zarządza instrumentem inwestycyjnym, który nie jest objęty poświadczeniem wiarygodności wydawanym przez Trybunał ani uwzględniany w absolutorium udzielanym przez Parlament Europejski ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Operacje finansowane z każdego EFR są programowane na początku okresu objętego danym funduszem. Krajowy dokument strategiczny, opracowany przez Komisję i państwo AKP lub KTZ w wyniku konsultacji z wieloma podmiotami zaangażowanymi w proces rozwoju, określa krajowe średnio-terminowe cele i strategie rozwojowe. Wskazuje również wysokość dostępnych funduszy UE, z których może skorzystać kraj lub organizacja regionalna.

3. Gwarancją rozliczalności i przejrzystości procesu wdrażania Instrumentu Inwestycyjnego jest publikacja sprawozdania rocznego na temat tego instrumentu, coroczny zewnętrzny audyt finansowy, a także nadzór Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nad operacjami realizowanymi w ramach tego instrumentu.

⁽¹⁾ Zob. art. 118, 125 i 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1) oraz opinia Trybunału nr 9/2007 w sprawie projektu tego rozporządzenia (Dz.U. C 23 z 28.1.2008, s. 3).

⁽²⁾ Trójstronna umowa między EBI, Komisją i Trybunałem (art. 134 rozporządzenia (WE) nr 215/2008) zawiera postanowienia dotyczące kontroli tych operacji przez Trybunał.

UWAGI TRYBUNAŁU

5. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) została utworzona dnia 1 grudnia 2010 r. ESDZ przygotowuje decyzje Komisji dotyczące alokacji krajowych, krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych oraz krajowych i regionalnych programów orientacyjnych, wspólnie z właściwymi departamentami Komisji, w ramach cyklu programowania dla większości instrumentów działań zewnętrznych.

6. Po utworzeniu ESDZ i reorganizacji Komisji w 2011 r. nowo utworzona Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy (EuropeAid) połączyła specjalistyczną wiedzę byłej Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju i Stosunków z Państwami AKP z zapleczem realizacyjnym byłego Biura Współpracy EuropeAid. W czerwcu 2011 r. zaczęła działać nowa struktura organizacyjna EuropeAid i przyjęto nowe deklaracje celów na szczeblu dyrekcji generalnej, dyrekcji i działów. EuropeAid wdraża szeroki wachlarz instrumentów pomocy zewnętrznej Komisji⁽³⁾, finansowanych przez EFR i z budżetu ogólnego⁽⁴⁾. W 2011 r. prawie wszystkimi interwencjami EFR zarządzała EuropeAid. Ich małą częścią⁽⁵⁾ związaną z pomocą humanitarną zarządzała Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

7. Interwencje EFR są realizowane za pomocą projektów i wsparcia budżetowego⁽⁶⁾ w ramach trzech głównych mechanizmów⁽⁷⁾ (zob. **tabela 1**):

a) zarządzania scentralizowanego (42 % płatności w 2011 r.), w którym Komisja realizuje działania pomocowe bezpośrednio;

⁽³⁾ Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Instrument Finansowy na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Instrument na rzecz Stabilności, Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego, instrument szybkiego reagowania na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się.

⁽⁴⁾ Zob. rozdział 7 „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym wykonania budżetu UE.

⁽⁵⁾ Odpowiadająca za 1,2 % płatności dokonanych w 2011 r.

⁽⁶⁾ W przypadku wsparcia budżetowego Komisja przekazuje do budżetu kraju partnerskiego fundusze, które uzupełniają środki budżetowe przeznaczone na realizację krajowej strategii rozwoju.

⁽⁷⁾ Art. 21–29 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) zarządzania wspólnego (21 % płatności w 2011 r.), w którym realizacja zadań finansowanych przez Unię Europejską powierzana jest organizacjom międzynarodowym, pod warunkiem że ich rachunkowość, audyt, procedury kontroli i procedury udzielania zamówień dają gwarancje równoważne uznanym międzynarodowym standardom. Głównymi partnerami EuropeAid są agencje Organizacji Narodów Zjednoczonych i Bank Światowy;
- c) zarządzania zdecentralizowanego (37 % płatności w 2011 r.), w którym Komisja może powierzyć zarządzanie niektórymi działaniami władzom krajów będących beneficjentami pomocy. W większości przypadków w ramach zarządzania zdecentralizowanego nadal wymaga się stosowania procedur Komisji, a EuropeAid pozostaje odpowiedzialna za przeprowadzanie kontroli *ex ante* (np. w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia i faktur) oraz dokonywanie płatności na rzecz wykonawców.

8. Pomoc zewnętrzna finansowana przez EFR oraz z budżetu ogólnego jest świadczona w środowisku wysokiego ryzyka, szczególnie z uwagi na rozproszenie geograficzne działań oraz szeroki zakres instrumentów współpracy, metod realizacji, przepisów i procedur finansowych oraz organizacji wdrażających. Ponadto wiele krajów partnerskich posiada słabe zdolności instytucjonalne i administracyjne.

9. Umowa z Kotonu stanowi⁽⁸⁾, że bezpośrednia pomoc budżetowa powinna być przyznawana na wsparcie reform makroekonomicznych lub sektorowych m.in., jeżeli zarządzanie finansami publicznymi (ZFP) jest dostatecznie przejrzyste, rozliczalne i skuteczne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8. Komisja minimalizuje to ryzyko poprzez prowadzone na znaczną skalę działania mające na celu wczesne wykrywanie oraz działania korygujące. EuropeAid (zarówno w centrali, jak i w delegaturach) przeprowadza kontrole *ex ante* na wysokim poziomie pod względem ich zakresu i charakteru, znacznie wykraczające poza finansowe środki zabezpieczające wymagane przepisami prawa. Środki zapobiegawcze również odgrywają bardzo istotną rolę w strategii kontroli, obejmując obszerną liczbę szkoleń dla personelu Komisji, jak również szkoleń opracowanych specjalnie z myślą o personelu, który podlega krajowemu urzędnikowi zatwierdzającemu. Ponadto w wielu krajach wprowadzono wsparcie krajowych urzędników zatwierdzających.

⁽⁸⁾ Art. 61 ust. 2.

UWAGI TRYBUNAŁU

10. Te przepisy prawne dają szerokie możliwości interpretacji⁽⁹⁾: definicja „wystarczającej” przejrzystości, rozliczalności i skuteczności w zarządzaniu finansami publicznymi może zasadniczo się różnić, w zależności od sytuacji danego kraju, ale także zależnie od kierunku obranego przez jego władze. W tym kontekście należy odnotować, że:

- a) wsparcia budżetowego często udziela się krajom o mało wydolnych systemach ZFP. Zachodzi poważne ryzyko, że w wydatkach budżetowych kraju otrzymującego pomoc może wystąpić problem nadużyć finansowych i korupcji. Z uwagi na fakt, że środki przekazywane w ramach operacji wsparcia budżetowego są łączone z innymi środkami budżetowymi w budżecie krajowym (tzw. „zamienność”), są one narażone na te same problemy dotyczące ZFP, co środki krajowe;
- b) operacje wsparcia budżetowego są realizowane z wykorzystaniem systemów, procedur i instytucji związanych z zarządzaniem finansami publicznymi krajów partnerskich, zatem prowadzona przez Trybunał kontrola legalności i prawidłowości nie może wykraczać poza etap, w którym pomoc jest wpłacana do budżetów krajowych;
- c) Komisja ma dużą swobodę w decydowaniu, czy kraj partnerski kwalifikuje się do uzyskania wsparcia budżetowego. Z uwagi na tę swobodę interpretacji operacje wsparcia budżetowego przeprowadzane przez Komisję są w mniejszym stopniu narażone na ryzyko wystąpienia błędów legalności i prawidłowości.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10. a)–c) Komisja nie zgadza się w pełni z wynikami analizy Trybunału dotyczącej operacji wsparcia budżetowego.

Wsparcie budżetowe funkcjonuje w kontekście rozwojowym, gdzie główne systemy rządowe, takie jak zarządzanie finansami publicznymi, mogą mieć poważne niedociągnięcia. Niemniej jednak warunki kwalifikowalności są rygorystyczne. Kraj partnerski kwalifikuje się do wsparcia budżetowego jedynie wówczas, gdy jego rząd posiada właściwą i wiarygodną strategię eliminowania wspomnianych niedociągnięć. Komisja może również wymagać podjęcia szczególnych krótkoterminowych działań w celu ograniczenia ryzyka. Nowe wytyczne w sprawie wsparcia budżetowego⁽¹⁾ (zmienione w 2012 r. w następstwie wniosków⁽²⁾ Komisji oraz konkluzji Rady z dnia 14 maja 2012 r. o nowym podejściu do wsparcia budżetowego) zawierają obecnie szereg nowych przepisów zmierzających do dalszego doprecyzowania zasad. Zostały w nich omówione nowe zasady kwalifikowalności dotyczące przejrzystości i nadzoru, formalny proces oceny ryzyka oraz ramy sprawowania rządów przez osoby zarządzające wyższego szczebla.

Wsparcie budżetowe bez sprecyzowanego celu służy raczej nagradzaniu wyników niż finansowaniu działań. Jasne jest zatem, że audyt nie może wykraczać poza etap, na którym następuje przekazanie funduszy po spełnieniu uzgodnionych warunków. Jednak audyt działań, które mogą być finansowane z płatności w ramach wsparcia budżetowego, leży w gestii krajowych organów kontroli, którym programy towarzyszące proponują konkretne wsparcie.

Wspomniany mechanizm udzielania pomocy stanowi jeden ze sposobów, w jaki Komisja odpowiada na apele ze strony międzynarodowej społeczności na rzecz rozwoju i zainteresowanych podmiotów w UE o podejmowanie skuteczniejszych interwencji, w których nacisk położony jest na wyniki i odpowiedzialność i które są mniej złożone pod względem administracyjnym, tym samym przyczyniając się do ograniczenia kosztów po stronie krajów partnerskich.

⁽⁹⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące działań finansowanych z szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2003, pkt 46 (Dz.U. C 293 z 30.11.2004, s. 315).

⁽¹⁾ Zob. http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

⁽²⁾ Zob. komunikat Komisji na temat przyszłego podejścia do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich (COM(2011) 638 final).

UWAGI TRYBUNAŁU

11. Płatności na rzecz organizacji międzynarodowych z przeznaczeniem na działania realizowane przez wielu darczyńców są również obciążone ryzykiem, częściowo z uwagi na przyjęte przez Komisję „podejście założeniowe” ⁽¹⁰⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

11. Komisja nie posiada informacji na temat żadnych konkretnych problemów z „podejściem założeniowym” (które zostało opracowane na przestrzeni ostatnich lat w celu umożliwienia Komisji udziału w działaniach podejmowanych przez wielu darczyńców, w tym w funduszach powierniczych). Takie podejście zapewnia spełnienie prawnych wymogów mających zastosowanie do finansowania przez UE działań zewnętrznych (poprzez zagwarantowanie, że kwota wniesiona przez innych darczyńców wystarczy na pokrycie kosztów wszelkich działań, które w świetle zasad UE są niekwalifikowalne) przy jednoczesnym wydatkowaniu środków UE w najbardziej skuteczny sposób (poprzez koordynację działań darczyńców) zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Komisja ogranicza to ryzyko, dokonując przed podjęciem jakiegokolwiek współpracy oceny procedur księgowania, audytu, wewnętrznej kontroli i zamówień publicznych stosowanych przez międzynarodowe organizacje partnerskie, zapewniając obecność swojego personelu w terenie (i udział w grupach sterujących) oraz egzekwując rygorystyczną ogólną sprawozdawczość finansową od organizacji międzynarodowych. Ponadto w trakcie realizacji działań zewnętrznych systemy są poddawane systematycznym przeglądom w formie wizyt kontrolnych dokonywanych przez audytorów zewnętrznych.

Dotychczas audytorzy z EuropeAid oraz ECHO nie zgłosili żadnych ustaleń ani „szczególnego ryzyka” tego rodzaju.

Komisja jest przekonana, że wspomniane środki kontroli wewnętrznej, które wprowadziła w życie, oraz środki kontroli stosowane przez zainteresowaną organizację międzynarodową ograniczają to teoretyczne ryzyko do poziomu, który można faktycznie uznać za nieistotny.

ROZDZIAŁ I – REALIZACJA ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EFR

Realizacja finansowa

12. W 2011 r. ósmy, dziewiąty i dziesiąty EFR były realizowane równocześnie. Chociaż dla każdego EFR zobowiązania są zaciągane na około pięć lat, to jednak płatności mogą być realizowane przez dłuższy okres. Ósmy EFR (1995–2000) dysponował środkami w wysokości 14 625 mln euro, zaś dziewiąty EFR (2000–2007) – środkami w wysokości 15 200 mln euro.

⁽¹⁰⁾ Podejście założeniowe opisano w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym wykonania budżetu UE za 2011 r., pkt 7.11.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

13. Dziesiąty EFR (2008–2013) dysponuje środkami w wysokości 22 682 mln euro. W ramach tej kwoty 21 967 mln euro przeznaczono dla krajów AKP, a 285 mln euro dla KTZ. Kwoty te obejmują odpowiednio 1 500 mln euro i 30 mln euro dla krajów AKP i KTZ przeznaczone na instrument inwestycyjny, którym zarządza EBI. Ponadto 430 mln euro przeznaczono na wydatki Komisji związane z programowaniem i realizacją EFR.

14. W 2011 r. łączne wkłady państw członkowskich przekazane Komisji wyniosły 3 100 mln euro. Na kwotę tę złożyły się środki uzyskane w wyniku ostatecznego wezwania do wpłacenia wkładów w ramach dziewiątego EFR – 660 mln euro oraz pierwsze wkłady w ramach dziesiątego EFR – 2 440 mln euro.

15. W **tabeli 2** przedstawiono skumulowane wykorzystanie zasobów EFR, którymi zarządza Komisja, oraz ich realizację finansową. W 2011 r. zobowiązania indywidualne były o 13 % niższe od planowanych, głównie z uwagi na opóźnienia w zawieraniu umów na ważne programy infrastrukturalne oraz znaczne zobowiązania globalne poczynione w ostatnich miesiącach 2011 r. Płatności wyniosły o 16 % mniej niż planowano, głównie z uwagi na niższe płatności w ramach wsparcia budżetowego, ponieważ w niektórych przypadkach kryteria kwalifikowalności nie zostały spełnione, a także z uwagi na opóźnienia w projektach infrastrukturalnych. Zobowiązania pozostające do spłaty oraz zobowiązania zadawnione i nieaktywne⁽¹¹⁾ pozostały na podobnym poziomie, co w 2010 r.

Sprawozdanie roczne Komisji z zarządzania finansami od ósmego do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju

16. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziesiątego EFR, Komisja zobowiązana jest rokrocznie sporządzać sprawozdania z zarządzania finansami EFR⁽¹²⁾. W opinii Trybunału w sprawozdaniu tym przedstawiono rzetelny opis osiągnięcia przez Komisję celów operacyjnych w omawianym roku budżetowym (w szczególności w zakresie realizacji finansowej i działań kontrolnych), sytuacji finansowej oraz wydarzeń, które miały istotny wpływ na działania podejmowane w 2011 r.

15. DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid wykonała przyjęty na 2011 r. cel zakładający realizację zobowiązań globalnych w kwocie 3 250 mln EUR na poziomie 101 % (3 279 mln EUR). Realizacja umów i płatności ukształtowała się jednakże nieco poniżej planowanego poziomu, głównie z powodu decyzji podjętych przez EuropeAid o wstrzymaniu płatności na rzecz programów wsparcia budżetowego w związku z niespełnieniem warunków dokonywania wypłat (na przykład w Republice Środkowej Afryki ze względu na znacznie pogarszającą się sytuację fiskalną oraz brak programu MFW, a także w Beninie w związku ze słabymi wynikami wdrażania krajowej strategii rozwoju oraz wolnym tempem reform w obszarze zarządzania finansami publicznymi).

⁽¹¹⁾ Zadawnione zobowiązania to fundusze przyznane ponad pięć lat temu i ciągle niewykorzystane. Nieaktywne zobowiązania to fundusze przyznane, ale nieobjęte umową i niewykorzystane od co najmniej dwóch lat.

⁽¹²⁾ Art. 118 i 124 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

Tabela 2 – Skumulowane wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r.

(w mln EUR)

	Stan na koniec 2010 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2011 (netto) ⁽⁶⁾				Stan na koniec 2011 r.				
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾
A – ZASOBY ⁽¹⁾	48 797		– 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
B – WYKORZYSTANIE											
1. Zobowiązania globalne ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	– 60	– 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Zobowiązania indywidualne ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	– 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Płatności	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
C – Zaległe płatności (B1-B3)	11 444	23,5 %	– 150	– 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
D – Dostępne saldo (A-B1)	11 019	22,6 %	22	79	– 3 093	– 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9. i 10. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

⁽⁴⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji finansowych.

⁽⁵⁾ Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

⁽⁶⁾ Zobowiązania netto z uwzględnieniem środków anulowanych. Płatności netto z uwzględnieniem zwrotów.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego EFR na dzień 31 grudnia 2011 r.

ROZDZIAŁ II – POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI TRYBUNAŁU DOTYCZĄCE EFR**Poświadczenie wiarygodności Trybunału dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera**

I – Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 141 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, jak również do poprzednich EFR, Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju składające się ze sprawozdania finansowego⁽¹³⁾ oraz ze sprawozdania z finansowego wykonania za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r.; oraz
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków EFR, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji⁽¹⁴⁾.

Zadania kierownictwa

II – Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzeń finansowych mających zastosowanie do ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR kierownictwo odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw:

- a) Zadania kierownictwa w zakresie rocznego sprawozdania finansowego EFR obejmują: opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej umożliwiających sporządzanie i rzetelną prezentację sprawozdań finansowych, które nie zawierają istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem, a także wybór i stosowanie właściwych metod rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR⁽¹⁵⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych stosownie do okoliczności. Komisja zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe EFR.
- b) Sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wdrażania EFR przewidzianej w rozporządzeniach finansowych dotyczących EFR. 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 ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń EFR ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

⁽¹³⁾ Sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, rachunek wyniku ekonomicznego, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz Europejskich Funduszy Rozwoju.

⁽¹⁴⁾ Na mocy art. 2, 3, 4, 125 ust. 4 oraz 134 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽¹⁵⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) / Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2011 sporządzone zostało na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego EFR, przystosowujących zasady rachunkowości memoriałowej do specyfiki Unii Europejskiej, natomiast sprawozdanie z wykonania EFR nadal opiera się głównie na przepływach pieniężnych.

Zadania Trybunału

III – Zadaniem Trybunału jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI. Zgodnie z tymi standardami Trybunał obowiązany jest zaplanować i przeprowadzić kontrolę w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność, że roczne sprawozdanie finansowe EFR nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

IV – W ramach kontroli stosuje się procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty i informacje zawarte w sprawozdaniu finansowym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór tych procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od oceny ryzyka wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnych zniekształceń sprawozdania finansowego lub istotnej niezgodności transakcji leżących u jego podstaw z wymogami przepisów EFR. W celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności Trybunał, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę wykorzystywany do sporządzania i rzetelnej prezentacji sprawozdań finansowych system kontroli wewnętrznej oraz systemy nadzoru i kontroli wprowadzone celem zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz racjonalności sporządzonych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji sprawozdania finansowego i rocznego sprawozdania z działalności.

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

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI – W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2011 r. oraz wyniki transakcji i przepływy pieniężne za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

VII – W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Zobowiązania*Opinia na temat legalności i prawidłowości zobowiązań leżących u podstaw rozliczeń*

VIII – W opinii Trybunału zobowiązania leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności*Podstawa wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń*

IX – W ramach przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wykryto, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne. Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w płatnościach z ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR wynosi 5,1 %.

Negatywna opinia na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

X – W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w punkcie „Podstawa wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń”, w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. występuje istotny poziom błędu.

26 lipca 2012 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luksemburg, LUKSEMBURG

UWAGI TRYBUNAŁU

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności*Zakres kontroli i podejście kontrolne*

17. Uwagi dotyczące wiarygodności rozliczeń EFR, przedstawione w pkt VI poświadczenia wiarygodności, są oparte na kontroli sprawozdania finansowego⁽¹⁶⁾ i sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR⁽¹⁷⁾. W ramach kontroli zbadano – na podstawie testów – dowody dotyczące kwot i informacji. Kontrola polegała na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji sprawozdań.

18. Przyjęte przez Trybunał ogólne podejście kontrolne oraz metodyka kontroli w zakresie prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń zostały opisane w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wykonania budżetu za rok budżetowy 2011, rozdział 1, załącznik 1.1, część 2. Uwagi dotyczące prawidłowości transakcji EFR, przedstawione w pkt VII–X poświadczenia wiarygodności, są oparte na następujących elementach:

- a) kontroli wszystkich wkładów państw członkowskich i próbie innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;
- b) badaniu próby 193 transakcji odpowiadających 30 zobowiązaniom globalnym oraz 163 płatnościom okresowym i końcowym, dokonanych przez centralę Komisji lub delegatury⁽¹⁸⁾. W miarę potrzeby przeprowadzano kontrole na miejscu w organizacjach wdrażających i u beneficjentów końcowych w celu zweryfikowania leżących u podstaw rozliczeń płatności uwzględnionych w sprawozdaniach finansowych lub w zestawieniach poniesionych wydatków;
- c) ocenie skuteczności systemów nadzoru i kontroli w centrali EuropeAid i delegaturach, obejmującej następujące elementy:
 - (i) środowisko kontroli oraz standardy kontroli wewnętrznej;
 - (ii) prowadzone przez urzędników zatwierdzających, w tym krajowych urzędników zatwierdzających, kontrole *ex ante* umów i płatności;

⁽¹⁶⁾ Zob. art. 122 rozporządzenia (WE) nr 215/2008: sprawozdania finansowe obejmują bilans, rachunek dochodów i wydatków, rachunek przepływów pieniężnych oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR.

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 123 rozporządzenia (WE) nr 215/2008: sprawozdania z realizacji finansowej obejmują tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 projektów i 30 płatności związanych ze wsparciem budżetowym; DG ECHO: 8 płatności z zakresie projektów dotyczących pomocy humanitarnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- (iii) monitorowanie i nadzór;
 - (iv) audyt zewnętrzny;
 - (v) audyt wewnętrzny;
- d) przeglądzie oświadczeń kierownictwa Komisji, obejmującym ocenę rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid.

Wiarygodność rozliczeń

19. Trybunał stwierdził, że sprawozdanie dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2011 r. rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR oraz wyniki ich transakcji i przepływy pieniężne, zgodnie z przepisami odpowiednich rozporządzeń finansowych i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

20. Podobnie jak w ubiegłych latach, w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Trybunał i kontroli własnych EuropeAid (zob. pkt 40) stwierdzono wysoką częstość błędów związanych z kodowaniem⁽¹⁹⁾. Chociaż w wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że w sprawozdaniu finansowym nie występuje istotny poziom błędów, błędy związane z kodowaniem wciąż stanowią powód do obaw, ponieważ mają negatywny wpływ na poprawność danych wykorzystywanych do sporządzania rocznych sprawozdań finansowych, w szczególności w związku z procedurą rozdzielenia okresów sprawozdawczych na koniec roku⁽²⁰⁾.

Prawidłowość transakcji

21. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 1**.

Dochody

22. W wyniku kontroli dochodów Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędów.

19. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne poświadczenie wiarygodności rozliczeń EFR wydane przez Trybunał.

20. Komisja podziela zastrzeżenia Trybunału i zamierza w dalszym ciągu poprawiać jakość danych przechowywanych w systemach informatycznych wykorzystywanych do zarządzania pomocą zewnętrzną (CRIS). Jednakże, jak stwierdza Trybunał, wykryte błędy w kodowaniu nie mają istotnego wpływu na sporządzanie rocznych sprawozdań finansowych.

Zob. również odpowiedzi do pkt 58 lit. b).

⁽¹⁹⁾ Np. rodzaj umowy, data rozpoczęcia i zakończenia realizacji umowy, tryb zarządzania.

⁽²⁰⁾ Rozdzielenie okresów sprawozdawczych ma zapewnić, że zarówno dochody, jak i wydatki zostały odpowiednio i w pełni odnotowane we właściwym okresie rozliczeniowym.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zobowiązania

23. W wyniku kontroli zobowiązań Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędów.

Płatności

24. Kontrola Trybunału wykazała, że w płatnościach występował istotny poziom błędów. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby 163 transakcji wykazało, że w 54 (33 %) z nich wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi 5,1 % ⁽²¹⁾.

25. Wśród zbadanych 133 płatności związanych z projektami, 47 (35 %) zawierało błędy, z czego 29 (62 %) stanowiły błędy kwantyfikowalne. W przypadku zbadanych 30 płatności związanych ze wsparciem budżetowym 7 (23 %) zawierało błędy, z których wszystkie były błędami niekwantyfikowalnymi.

Płatności związane z projektami

26. W przypadku transakcji związanych z projektami większość błędów stwierdzono w umowach o dotację i umowach w sprawie wkładu finansowego, zawieranych z organizacjami międzynarodowymi; spośród 45 zbadanych transakcji 26 (58 %) zawierało błędy. Prognozy programów ⁽²²⁾ okazały się również podatne na błędy, które stwierdzono w 10 spośród 27 zbadanych transakcji.

24–26. Komisja podwoi wysiłki w celu zapobiegania występowaniu takich błędów w 2012 r. oraz ich wykrywania i korygowania.

Niemniej jednak Komisja podkreśla wieloletni charakter architektury kontroli stosowanej przez EuropeAid, co oznacza, że niektóre błędy wypunktowane przez Trybunał zostałyby skorygowane w późniejszym okresie w ramach normalnego cyklu kontroli pomocy zewnętrznej. Blisko dwie trzecie płatności w badanej próbie dotyczy transakcji takich, jak płatności okresowe lub rozliczenia, które mogą nadal zostać skontrolowane i skorygowane na etapie płatności końcowej.

Ponadto prowadzona przez Komisję kontrola wydatków na pomoc zewnętrzną nie kończy się wraz z płatnościami końcowymi. EuropeAid oraz ECHO kierują rozszerzonym programem audytów ex post w cyklu rocznym na podstawie formalnego procesu oceny ryzyka.

Zważywszy jednak na środowisko wysokiego ryzyka, w którym realizowane są programy dotyczące pomocy rozwojowej i humanitarnej, obniżenie do zera ryzyka wystąpienia błędów finansowego nie jest realne.

⁽²¹⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędów na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędów – NPPB). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy NNPB 2,0 % a NWPB 8,1 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

⁽²²⁾ Prognozę programu przygotowuje się zwykle co roku w celu określenia programu prac oraz zasobów niezbędnych do jego realizacji. Wdrażana jest przez daną instytucję lub beneficjenta, ale podlega uprzedniemu zatwierdzeniu przez przedstawiciela kraju partnerskiego i Komisję.

UWAGI TRYBUNAŁU

27. Z 47 transakcji związanych z projektami, które zawierały błędy, 26 zostało już poddanych audytom zewnętrznym zleconym przez Komisję lub beneficjenta. Z 29 transakcji zawierających błędy kwantyfikowalne, 11 dotyczyło płatności końcowych poddanych już kontroli przez Komisję ⁽²³⁾

28. Rodzaje błędów kwantyfikowalnych wykrytych w płatnościach na rzecz projektów dotyczyły:

- a) wystąpienia: brak faktur lub innych dokumentów poświadczających wydatki (dotyczy 5 transakcji), rozliczone zaliczki odnoszące się do wydatków nieponiesionych przez beneficjentów (dotyczy 3 transakcji) oraz wykazane we wniosku wielkości przekraczające wartość zrealizowanych robót (dotyczy 3 transakcji);
- b) kwalifikowalności: wydatki poniesione poza okresem realizacji lub też odnoszące się do czynności lub usług nieprzewidzianych w umowie (dotyczy 5 transakcji), nienależne płatności VAT (dotyczy 4 transakcji), nieprzestrzeganie przez beneficjenta procedur udzielania zamówień publicznych (dotyczy 4 transakcji), niezgodność z zasadami pochodzenia lub narodowości (dotyczy 3 transakcji) oraz nieprzestrzeganie limitów wysokości diet dziennych (1 transakcja);
- c) dokładności: błędy w obliczeniach (dotyczy 1 transakcji) oraz stosowanie nieprawidłowych kursów wymiany walut (dotyczy 3 transakcji).

ODPOWIEDZI KOMISJI

27. Kontrole ex ante należy rozpatrywać w kontekście ogólnego systemu kontroli z uwagi na to, że audyty ex post, podobnie jak i inne kontrole, mogą być nadal przeprowadzane po dokonaniu płatności końcowej.

28. a)-c) Uwagi Trybunału w kompleksowy sposób obrazują główne wyzwania związane ze współpracą z organizacjami wdrażającymi oraz krajami partnerskimi w kontekście pomocy rozwojowej i humanitarnej.

Jeśli chodzi o przechowywanie dokumentów uzupełniających, EuropeAid wdrożyła plan działania w celu poprawy w zakresie prowadzenia rejestrów i archiwizowania danych w delegaturach w 2012 r.

W odniesieniu do rozliczeń EuropeAid zainicjowała wewnętrzną dyskusję w celu wyjaśnienia interpretacji pojęcia „poniesione koszty” dla celów rozliczeń, która doprowadziła do wystąpienia wspomnianych błędów. Komisja uważa, że błędy te podlegają autokorekcie, ponieważ rozliczenie powyżej kosztu powinno zostać pokryte z kolejnych wydatków.

Jeśli chodzi o niezgodność z regułami pochodzenia, Komisja podkreśla, że obowiązujące przepisy de facto dopuszczają odstępstwa od reguł pochodzenia towarów z UE bądź krajów AKP w należycie uzasadnionych przypadkach. EuropeAid zgadza się, że wykonawcy powinni byli w niektórych przypadkach wnioskować o odstępstwo, lecz uważa, że część z tych błędów, w sytuacji gdy istniały warunki dopuszczające odstępstwo od reguły, nie miała wpływu finansowego.

Problemem pod względem kwalifikowalności pozostaje podatek VAT; jest on przedmiotem nowych wniosków opracowywanych w związku ze zmianą rozporządzenia finansowego. Komisja prowadzi działania w państwach, w których uzyskanie przez wykonawców (często są to organizacje pozarządowe) zwrotu obowiązkowych płatności podatku VAT od państwa jest trudne, a nawet niemożliwe.

⁽²³⁾ Zob. również sprawozdanie roczne Trybunału z wykonania budżetu UE, rozdział 7 „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie”, pkt 7.17.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykłady wymienionych rodzajów błędów zostały podane poniżej.

Przykłady błędów

Niezgodność z procedurami udzielania zamówień publicznych i brak dokumentów poświadczających

Trybunał zbadał płatność końcową w ramach umowy o dotację w zakresie zaopatrzenia w wodę, infrastruktury sanitarnej i promowania higieny oraz wsparcia na rzecz poprawy zarządzania zasobami naturalnymi w Etiopii. Zamówień udzielono tym dostawcom, którzy mogli zagwarantować dostęp do części zamiennych i systemów konserwacji, choć nie było to jednym z kryteriów wskazanych w ogłoszeniu o zamówieniu. Ponadto część wydatków nie miała pokrycia w dokumentach poświadczających z uwagi na niezadowalającą jakość rejestrów księgowych beneficjenta. Audytorzy, którym beneficjent zlecił weryfikację wydatków, nie zidentyfikowali tych problemów.

Nieprzestrzeganie reguły pochodzenia

Wydatki związane z dotacją na elektryfikację obszarów wiejskich w Mozambiku odnosiły się do dostaw, które nie spełniały reguły pochodzenia: dostawy pochodziły z Chin, a nie z Unii Europejskiej bądź krajów AKP. Audytorzy, którym beneficjent zlecił weryfikację wydatków, nie zidentyfikowali tego problemu.

29. Najczęstsze rodzaje błędów niekwantyfikowalnych polegały na brakach w dokumentacji poświadczającej (dotyczy 14 transakcji) i braku modyfikacji gwarancji wykonania umowy po zmianie jej warunków (dotyczy 3 transakcji).

Płatności związane ze wsparciem budżetowym

30. W przypadku płatności związanych ze wsparciem budżetowym błędy niekwantyfikowalne polegały na tym, że nie wykazano w sposób usystematyzowany spełnienia kryteriów kwalifikowalności, gdyż wyników w zakresie ZFP nie porównano z celami przyjętymi dla okresu podlegającego przeglądowi.

Przykłady błędów

Niezgodność z procedurami udzielania zamówień publicznych i brak dokumentów poświadczających

Istotnym czynnikiem przy udzielaniu zamówienia dotyczącego zakupu pojazdów jest dostęp do części zamiennych i zaplecza serwisowego, zwłaszcza w krajach, w których taki dostęp jest utrudniony. W czasie ogłaszania przetargu beneficjent popełnił błąd polegający na niepoinformowaniu ewentualnych dostawców o tym kryterium. Przy wyborze dostawcy, któremu udzielono zamówienia, wzięto jednak pod uwagę zakładaną dostępność części zamiennych i obsługi serwisowej. Ponadto audyt tego zamówienia został przewidziany w planie audytów na 2010 r. po ocenie ryzyka dokonanej przez delegaturę.

Nieprzestrzeganie reguły pochodzenia

Obowiązujące przepisy jednoznacznie dopuszczają odstępstwa od reguł pochodzenia towarów z UE bądź krajów AKP w należycie uzasadnionych przypadkach. Obecnie prawie niemożliwe jest uniknięcie dostaw energii elektrycznej spoza UE bądź krajów AKP przy realizowaniu tego rodzaju projektów w Afryce. Beneficjent powinien był wystąpić do Komisji z wnioskiem o odstępstwo, które zostałyby udzielone pod warunkiem należytego uzasadnienia.

29. Zob. odpowiedź do pkt 28 lit. a)–c).

30. W określonych przypadkach, omawianych w sprawozdaniu, Komisja dąży do tego, by prowadzone przez nią oceny były zgodne z jej standardową praktyką stosowaną w innych państwach. Praktyka ta polega na corocznej ocenie postępów w stosunku do jasno wyznaczonych celów i etapów. Taka ocena umożliwia wykazanie w sposób ustrukturyzowany, czy zostało spełnione kryterium kwalifikowalności. W szeregu przypadków w 2011 r. Komisja wstrzymała wypłatę środków, gdy nie była przekonana, czy w tym obszarze osiągnięte zostały wystarczające postępy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Skuteczność systemów

31. Zestawienie wyników badania przez Trybunał systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 2**. Trybunał stwierdził, że systemy były częściowo skuteczne.

32. Jak wskazano w pkt 6, EuropeAid wdraża większość instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i z EFR. Dlatego, jeżeli nie określono inaczej, uwagi Trybunału dotyczące zarówno skuteczności systemów nadzoru i kontroli, jak i wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności („roczne sprawozdanie z działalności”) i oświadczenia dyrektora generalnego za 2011 r. odnoszą się do obszaru odpowiedzialności EuropeAid.

Środowisko kontroli

33. EuropeAid dysponuje przejrzystą strategią kontrolną opracowaną w celu zapobiegania błędom lub ich wykrywania i korygowania. EuropeAid wdrożyła w większości standardy kontroli wewnętrznej Komisji. EuropeAid posiada plan działania na rzecz wzmocnienia swoich systemów zarządzania i kontroli ⁽²⁴⁾, w którym uwzględniono większość uwag oraz zaleceń przedstawionych przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych. W 2011 r. EuropeAid wdrożyła m.in. nową wersję sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR) (zob. pkt 39) oraz wydała Pakiet narzędzi zarządzania finansami dla odbiorców środków finansowych UE na działania zewnętrzne („Financial Management Toolkit for recipients of EU funds for external actions”) (zob. pkt 41).

Nowo powołany komitet sterujący ds. wsparcia budżetowego, w którego skład wchodzi dyrektorzy i dyrektor generalny EuropeAid, zbadają między innymi wszystkie delikatne przypadki. Usprawni to zarządzanie kryteriami kwalifikowalności i ich ocenę.

Zob. również odpowiedzi do pkt 10 i 15.

31. Zob. odpowiedź do pkt 56.

33. Pozostałe wytyczne również zostały w znaczący sposób poszerzone: między innymi w 2011 r. na stronach internetowych opublikowano praktyczny przewodnik po zamówieniach, a także udostępniono w internecie moduł e-learningowy na ten sam temat; tym samym wytyczne dotyczące udzielania zamówień i zarządzania nimi są powszechnie dostępne na żądanie, co jest szczególnie korzystne dla organizacji wdrażających.

⁽²⁴⁾ Plan działania na rzecz lepszego zarządzania EuropeAid oraz poprawy piramidy kontroli z 19.11.2010.

UWAGI TRYBUNAŁU

34. Jak wynika z rocznego sprawozdania z działalności, polityka zarządzania zasobami ludzkimi pozostaje problematycznym obszarem⁽²⁵⁾ z uwagi na dużą rotację kadr i reorganizację, która odbyła się w połowie 2011 r. (zob. pkt 6). Niepokojącym zjawiskiem było wykorzystywanie pracowników EuropeAid do zadań niezwiązanych z zarządzaniem pomocą, powyżej limitów elastyczności uzgodnionych z ESDZ. EuropeAid uważa, że jeżeli nie zostanie przeprowadzone ponowne wyważenie zasobów, obniży to stopień pewności, który będzie można uzyskać za 2012 r.

Kontrola ex ante

35. Trybunał ocenił kontrole *ex ante* prowadzone przez urzędników zatwierdzających w centrali EuropeAid i delegaturach jako częściowo skuteczne.

36. Z uwagi na środowisko wysokiego ryzyka (zob. pkt 8) struktura kontroli EuropeAid opiera się przede wszystkim na kontrolach *ex ante* przeprowadzanych przez pracowników Komisji, zewnętrzne osoby nadzorujące (w przypadku zamówień na roboty) lub audytorów zewnętrznych (w przypadku prognoz programów, dotacji i umów o odpłatne świadczenie usług) przed dokonaniem płatności końcowych na rzecz projektów. Chociaż wykrywają oni i korygują znaczne kwoty niekwalifikowalnych wydatków, częstość błędów stwierdzanych przez Trybunał – w tym w odniesieniu do ostatecznych zestawień poniesionych wydatków, które wcześniej zostały poddane audytom zewnętrznym i weryfikacji wydatków – wskazuje na niedociągnięcia w tych kontrolach *ex ante*.

ODPOWIEDZI KOMISJI

34. Wysoki wskaźnik rotacji wśród personelu kontraktowego w centrali powinien ulec zmniejszeniu z chwilą wejścia w życie nowego regulaminu pracowniczego. Zakłada się, że nowy regulamin pracowniczy będzie przewidywał wydłużenie maksymalnego czasu trwania umów o pracę personelu kontraktowego o dwa lub trzy lata (tj. z obecnie obowiązującego trzyletniego okresu do pięciu lub sześciu lat). Ponadto EuropeAid zyskała możliwość zamiany określonej liczby przyznaných stanowisk dla personelu kontraktowego w latach 2011–2013 na kwoty stanowisk dla urzędników na szczeblu AD, tym samym zwiększając liczbę personelu zatrudnionego na czas nieokreślony.

Ryzyko dotyczące niewykorzystania zasobów personelu do celów, w jakich został on zatrudniony, zostało zredukowane za sprawą szeregu działań, które dotyczą między innymi formalnych wspólnych wytycznych ESDZ i Komisji skierowanych do kierowników delegatur, specjalnych działań sprawozdawczych z terenu na temat zasobów ludzkich (w formie sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną) oraz planu audytu wewnętrznego w 2012 r.

Warunkiem zasadniczym wdrożenia nowej polityki na rzecz rozwoju jest uzyskanie równowagi pod względem liczby personelu w delegaturach, tak aby móc zwiększyć monitorowanie w terenie, poszerzyć wiedzę ekspercką oraz dążyć do wydajnego świadczenia pomocy. Zasoby ludzkie zostaną prawdopodobnie zwiększone w Afryce i w krajach objętych polityką sąsiedztwa.

36. Wdrożona przez EuropeAid struktura kontroli wewnętrznej służąca do badania legalności i prawidłowości wydatków opiera się na pracy audytorów zewnętrznych, osób nadzorujących kwestie techniczne oraz pracowników odpowiedzialnych za kierowanie projektem, a także na własnych mechanizmach kontroli wewnętrznej Komisji, w wieloletnich ramach czasowych. Komisja zauważa, że określone ryzyko rezydualne błędów utrzymuje się nawet na etapie zakończenia wszystkich kontroli. Niemniej jednak, zważywszy na problemy związane z wykonywaniem dalszych kontroli *ex ante*, z uwagi na związane z tym koszty i opóźnienia we wdrażaniu projektu, Komisja będzie nadal podejmować wysiłki zmierzające do udoskonalenia obecnych systemów, tak aby dać wystarczającą pewność w oparciu o ocenę efektywności kosztowej.

Zob. też odpowiedź do pkt 24.

⁽²⁵⁾ Zob. s. 21, 37, 38 i 45.

UWAGI TRYBUNAŁU

37. Trybunał zauważa, że w wyniku przeprowadzanych przez EuropeAid kontroli *ex post* transakcji stwierdzano również błędy proceduralne w kontrolach *ex ante*, na przykład nieprawidłowe listy kontrolne lub ich brak, w odniesieniu do około 20 % skontrolowanych transakcji⁽²⁶⁾. Służba Audytu Wewnętrznego (IAS) również stwierdziła niedociągnięcia w kilku kluczowych mechanizmach kontrolnych w zakresie prognoz programów i naboru wniosków na dotacje EFR⁽²⁷⁾.

Monitorowanie i nadzór

38. Trybunał ocenił monitorowanie i nadzór jako skuteczne w zakresie, w jakim są one sprawowane przez centralę EuropeAid, oraz jako częściowo skuteczne w zakresie, w jakim są sprawowane przez delegatury.

Centrala EuropeAid

39. W lipcu 2011 r., w ramach swojego planu działania, EuropeAid wdrożyła po raz pierwszy nową wersję półrocznego sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR), opierającego się na kluczowych wskaźnikach wykonania oraz poświadczeniach wiarygodności podpisywanych przez szefów delegatur. Wzmacnia to rolę EAMR jako głównego narzędzia rozliczalności między delegaturami a centralą EuropeAid. Jednakże wiarygodność kluczowych wskaźników wykonania dotyczących kontroli finansowych obniżają niedokładne dane ujęte w CRIS⁽²⁸⁾. Ponadto wiele wskaźników jest trudnych w interpretacji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

37. Formalne działania następcze w stosunku do kontroli *ex post* zawsze powierzane są właściwym urzędnikom zatwierdzającym. Jednak przytoczone błędy proceduralne (takie jak nieprawidłowe lub brakujące listy kontrolne) nie miały wymiernego wpływu finansowego.

Po sfinalizowaniu sprawozdań z audytu Służby Audytu Wewnętrznego (IAS) trwa wdrażanie planów działania w 2012 r. w celu wykonania zaleceń IAS i zmniejszenia stwierdzonego ryzyka.

39. Komisja uważa, że jednym z najbardziej skutecznych sposobów na zapewnienie poprawy jakości danych w systemach CRIS w perspektywie średnio- i długoterminowej jest unaocznienie kierownikom delegatur konsekwencji wprowadzania błędnych danych do systemów informacji zarządczej (CRIS). Nowy system sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR) czyni to, wykorzystując dane w systemach CRIS do „zasilania” regularnych sprawozdań przygotowywanych przez delegatury. System EAMR został jednak zaprojektowany z myślą o umożliwieniu delegaturom korygowania danych sprawozdawczych i załączania do nich komentarzy, tak aby nieprawidłowe dane „nie zanieczyszczały” prawidłowej sprawozdawczości, lecz faktycznie służy on do wypuklania danych i korygowania ich, a także poprawiania z czasem wpisów. Nawet podczas korzystania z EAMR możliwe jest odświeżanie danych, jeśli w delegaturze zostanie zauważony błąd, który jest łatwy do skorygowania. EARM stanowi zatem krok naprzód pod względem strukturalnym w stosunku do ustaleń Trybunału dotyczących braków w jakości danych CRIS (mimo że jednocześnie, w perspektywie krótkoterminowej, błędy są bardziej „widoczne”).

Komisja nie podziela poglądu Trybunału dotyczącego przydatności wskaźników do celów monitorowania. Grupa sterująca, która reprezentuje szeroki zakres interesów i szerokie grono zainteresowanych podmiotów, wprowadziła niedawno kluczowe wskaźniki skuteczności działania do celów sprawozdań rocznych za 2011 (w 2012 r.). Jest to zestaw wskaźników w ujednoliconym formacie, które mają znaczenie dla celów monitorowania wyników działania na poziomie delegatury, regionu, instrumentu lub portfela i które, zważywszy na stopień złożoności środowiska rozwojowego, można interpretować na wiele sposobów w zależności od kontekstu. Niektóre z nich powiązane z wymiernymi celami na podstawie dobrze rozumianych danych historycznych.

Zob. również odpowiedzi do pkt 59 lit. d).

⁽²⁶⁾ Roczne sprawozdanie z działalności, s. 33.

⁽²⁷⁾ Roczne sprawozdanie z działalności, s. 40.

⁽²⁸⁾ Wspólny System Informacyjny RELEX.

UWAGI TRYBUNAŁU

40. W 2011 r. EuropeAid przeprowadziła 15 wizyt weryfikacyjnych w delegaturach celem sprawdzenia, czy organizacja wewnętrzna, systemy i procesy były odpowiednie. Te wizyty przyczyniły się do wskazania obszarów wymagających usprawnień, na przykład niedostatecznej dostępnej wiedzy specjalistycznej, potrzeb szkoleniowych, na które negatywny wpływ mają ograniczenia zasobów ludzkich i finansowych, niedokładnych danych CRIS oraz nieodpowiedniego monitorowania projektów. IAS stwierdziła jednak, że brakuje dowodów na istnienie formalnego rocznego programu wizyt weryfikacyjnych, który opierałby się na udokumentowanej analizie ryzyka. Ponadto EuropeAid nie opracowała procedur monitorowania realizacji zaleceń z tych wizyt weryfikacyjnych, a w rocznym sprawozdaniu z działalności nie ma na ten temat informacji⁽²⁹⁾.

41. Firmy audytowe, które zawarły z EuropeAid umowy ramowe, przedstawiają roczne sprawozdania podsumowujące ich ustalenia i zalecenia kontroli. Sprawozdania te są cennym źródłem informacji o uchybieniach systemowych i środkach koniecznych do zapobieżenia nienależnym wydatkom lub ich ograniczenia. Na podstawie tych sprawozdań w styczniu 2011 r. EuropeAid wydała *Pakiet narzędzi zarządzania finansami dla odbiorców środków finansowych UE na działania zewnętrzne*, służący pogłębieniu wiedzy beneficjentów w zakresie zarządzania finansami i zasad kwalifikowalności.

42. Jakość audytów zewnętrznych i kontroli zleconych przez Komisję podlega przeglądowi przez EuropeAid, a jego wyniki są przedstawiane w sprawozdaniu rocznym. W rocznym sprawozdaniu z działalności nie znalazły się informacje o wynikach tego przeglądu⁽³⁰⁾.

43. Moduły systemu informacyjnego CRIS: moduł służący do przetwarzania wyników kontroli oraz CRIS-Recovery – moduł służący do ustalania nakazów odzyskania środków zostały połączone w 2011 r.⁽³¹⁾ Jest to znaczne usprawnienie, które jednak nie zapewnia jeszcze pełnych i dokładnych informacji o wynikach i działaniach podjętych w następstwie wszystkich kontroli *ex ante*:

a) CRIS-Audit nie zapewnia informacji o kwotach ostatecznie uznanych przez EuropeAid za niekwalifikowalne;

⁽²⁹⁾ Zob. s. 38.

⁽³⁰⁾ Zob. s. 30.

⁽³¹⁾ Jak stwierdzono w odpowiedzi Komisji na sprawozdanie roczne Trybunału za 2010 r., pkt 42 i 63 lit. c).

ODPOWIEDZI KOMISJI

40. Podjęto działania w związku ze wspomnianym audytem IAS w celu zapewnienia bardziej sformalizowanego procesu planowania wizyt kontrolnych w delegaturach.

W przyszłości Komisja zastanowi się, czy założenia i określone cele organizowanych przez EuropeAid wizyt kontrolnych w delegaturach wymagają ponownego zbadania i czy obecne, oparte na analizie ryzyka, podejście stosowane przy wyborze delegatur można by uzupełnić o dodatkowe kryteria wyboru.

Zob. również odpowiedzi do pkt 59 lit. b).

42. Inaczej niż w roku 2010, Komisja nie sfinalizowała przeglądu jakości audytów za 2011 r. przeprowadzonego przez EuropeAid. Zatem zrozumiałe jest, że w rocznym sprawozdaniu z działalności nie mogły znaleźć się informacje na temat tego przeglądu. W każdym razie sprawozdanie z jakości audytu za 2010 r. również nie było omawiane w żadnej części rocznego sprawozdania z działalności za 2010 r., zwłaszcza że według stałych instrukcji dotyczących rocznych sprawozdań z działalności nie wymaga się załączania sprawozdania z jakości audytu.

43. Obecnie Komisja nie jest w stanie zapewnić ani utrzymać koniecznych dodatkowych zasobów dla celów istotnego dalszego przetwarzania danych na temat zarządzania finansami. Ponadto Komisja uczestniczy w procesie usprawniania lokalnych aplikacji informatycznych we wszystkich swoich strukturach.

a) Moduł służący do przetwarzania wyników kontroli systemu informacyjnego wykorzystywanego do zarządzania pomocą zewnętrzną (CRIS) został opracowany raczej z myślą o planowaniu audytów zewnętrznych i rejestrowaniu ich wyników niż w celu śledzenia działań następczych podejmowanych przez Komisję w następstwie audytu. Komisja chciałaby jednak móc rozwinąć tę funkcjonalność w perspektywie średniookresowej, o ile pozwolą na to zasoby.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) CRIS nie zapewnia pełnych informacji o kwotach uznanych za niekwalifikowalne i skorygowanych w ramach własnych kontroli *ex ante* przeprowadzonych przez Komisję⁽³²⁾; i
- c) nadal występują problemy z dokładnością danych CRIS, co stwierdziła EuropeAid w ramach własnych kontroli *ex post*.

Delegatury

44. Podobnie jak w ubiegłych latach, Trybunał stwierdził słabo udokumentowane i nieskuteczne kontrole u większości urzędników zatwierdzających w krajach będących beneficjentami EFR. Centrala EuropeAid i delegatury często zapewniały pomoc techniczną w celu usprawnienia tych kontroli, ale nie może to zrekomensować podstawowych niedociągnięć.

45. Większość delegatur odwiedzonych przez Trybunał w 2011 r. nie prowadziła wyboru i planowania kontroli na miejscu na podstawie analizy ryzyka. Wizyty weryfikacyjne przeprowadzone przez centralę EuropeAid (zob. pkt 40) wykazały, że delegatury często miały ograniczone zasoby ludzkie i budżety przeznaczone na wizyty kontrolne, co zmniejszało ich możliwości prowadzenia działań monitorujących, na przykład kontroli projektów na miejscu, szczególnie w wymiarze finansowym. Poważna reorganizacja, która odbyła się w 2011 r., oraz wykorzystanie zasobów do innych zadań niż zarządzanie pomocą nie poprawiły tej sytuacji (zob. pkt 6 i 34).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) CRIS zapewnia rzetelne i dokładne informacje na temat kwot uznanych za niekwalifikowalne w procesie przetwarzania wniosków, w tym zawiera podstawową kategoryzację kwot niekwalifikowalnych. Wykonawcy często jednak przesyłają fakturę korygującą (zamiast noty kredytowej oraz nowej faktury), jak tylko Komisja powiadomi ich o wykrytych błędach, stąd w systemie księgowym nie można wykazać wszystkich interwencji skutecznie podejmowanych przez pracowników Komisji w następstwie stwierdzenia błędów. Wyczerpujące informacje na temat wyników i działań podejmowanych w następstwie wszystkich kontroli *ex ante* pochłonęłyby znaczne zasoby, przy czym korzyści płynące z tego byłyby ograniczone, dlatego uważa się, że nie byłoby to racjonalne pod względem kosztów.
- c) Choć wykryte błędy w kodowaniu nie miały istotnego wpływu na sprawozdania roczne, Komisja podziela uwagę Trybunału dotyczącą dalszej poprawy jakości danych w systemie informatycznym CRIS. EuropeAid wznowi wysiłki w celu poprawy jakości danych CRIS w 2012 r.

44. Komisja ma świadomość, że administracje krajowe nie osiągnęły regularnie wyników spełniających wymagane standardy w dziedzinie zarządzania finansami, dlatego w dużej mierze realizuje ona wsparcie projektowe w ramach częściowo zdecentralizowanego zarządzania, natomiast delegatury wykonują kontrole *ex ante* obejmujące znaczną część portfela. Komisja stale zwiększa kompetencje krajowych urzędników zatwierdzających poprzez znaczące działania szkoleniowe.

45. Kluczowe znaczenie w procesie podejmowania decyzji dotyczących planowania i realizowania kontroli na miejscu w delegaturach ma ustalanie priorytetów odnośnie do ograniczonych zasobów. Biorąc pod uwagę fakt, że większość kontroli na miejscu jest realizowana przez personel operacyjny i nie mają one głównie na celu kontroli finansowych, rzadko ryzyko jest najważniejszym czynnikiem w planowaniu takich kontroli w terenie. Obok sprawozdań z wykonania, kontaktów z beneficjentami, sprawozdań z monitorowania ukierunkowanych na wyniki, ocen i audytów, kontrole na miejscu stanowią jeden z elementów wspierających działania następcze.

Jeśli chodzi o wykorzystanie zasobów do zadań innych niż zarządzanie pomocą, w grudniu 2011 r. Komisja oraz ESDZ rozesłały do delegatur wspólny komunikat wraz z instrukcjami w celu wyjaśnienia możliwości i ograniczeń związanych z „elastycznością” przy korzystaniu z usług personelu.

Zob. również odpowiedzi do pkt 59 lit. b).

⁽³²⁾ Np. przypadki faktur odesłanych do beneficjentów lub wykonawców do korekty lub opłaconych faktur zawierających stwierdzone niekwalifikowalne wydatki, których korekta ma być dokonana w kolejnej fakturze.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Audyt zewnętrzny

46. Trybunał ocenił funkcję audytu zewnętrznego jako skuteczną w odniesieniu do centrali EuropeAid, a częściowo skuteczną w odniesieniu do delegatur.

47. Centrala EuropeAid opracowała wspólną metodykę ustanawiania, realizowania i kontrolowania rocznych planów audytów. Ścisłe monitoruje ona funkcję audytu zewnętrznego delegatur oraz jakość kontroli zewnętrznych prowadzonych w ramach umowy ramowej o audyt, zawieranej przez Komisję.

48. W większości aspektów delegatury zarządzały audytem zewnętrznym zgodnie z metodyką. Plany audytów opracowano zgodnie z wytycznymi i zrealizowano terminowo oraz podjęto działania wynikające z ustaleń audytów, szczególnie polegające na odzyskiwaniu środków i zmniejszeniach następnych płatności. Trybunał stwierdził jednak, że pozostają obszary, w których niezbędne są usprawnienia. Podobnie jak w ubiegłych latach⁽³³⁾ audyty oparte na analizie ryzyka nie zawsze były wybierane na podstawie udokumentowanej oceny ryzyka, a ich liczba była niedostateczna z uwagi na ograniczenia w zasobach ludzkich i priorytetowe traktowanie kontroli obowiązkowych. W niektórych przypadkach dochodziło do opóźnień w procesie uzgadniania ustaleń audytów, co mogło prowadzić do niemożności odzyskania niekwalifikowalnych wydatków.

Audyt wewnętrzny

49. Trybunał ocenił audyt wewnętrzny jako częściowo skuteczny.

50. Przeprowadzona w 2011 r. reorganizacja Komisji (zob. pkt 6 i 34) miała istotny wpływ na działalność Jednostki Audytu Wewnętrznego⁽³⁴⁾. W personelu Jednostki doszło do dużych zmian, a większość nowych pracowników nie miała doświadczenia w dziedzinie audytu. Jednostka zrealizowała zaledwie około połowy swego pierwotnego rocznego planu prac. Nie wspomina się o tym w rocznym sprawozdaniu z działalności⁽³⁵⁾.

48. *Choć prawdą jest, że ograniczone zasoby ludzkie mogą mieć negatywny wpływ na długość procesu uzgadniania ustaleń audytów, wszystkie obowiązkowe sprawozdania z audytów muszą wpłynąć, zanim Komisja dokona płatności końcowych i w związku z tym ryzyko braku możliwości odzyskania środków jest bardzo ograniczone.*

50. *Pierwotny roczny plan pracy na rok 2011 r. został, z oczywistych powodów, zrealizowany tylko częściowo, gdyż w wyniku reorganizacji EuropeAid w czerwcu należało opracować całkowicie nowy roczny plan pracy dla nowej jednostki audytu wewnętrznego na początku lipca 2011 r. W tym nowym planie należało uwzględnić zmiany w dyrekcji generalnej oraz nową sytuację kadrową w jednostce audytu wewnętrznego, która wymagała intensywnych szkoleń z zakresu audytu.*

Zob. również odpowiedzi do pkt 59 lit. e).

⁽³³⁾ Sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 45 i sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 48.

⁽³⁴⁾ Jednostka Audytu Wewnętrznego jest jednostką dyrekcji generalnej Komisji. Na czele tej jednostki stoi kierownik, który podlega bezpośrednio dyrektorowi generalnemu. Ma za zadanie w sposób niezależny poświadczać skuteczność systemów kontroli wewnętrznej, mając na uwadze poprawę funkcjonowania dyrekcji generalnej.

⁽³⁵⁾ Zob. s. 39 i 40.

UWAGI TRYBUNAŁU

51. W 2011 r. Służba Audytu Wewnętrznego (IAS) ⁽³⁶⁾ zakończyła dwie kontrole zarządzania finansami w zakresie prognoz programów i dotacji EFR. Ich wyniki są zbieżne z wnioskami Trybunału w zakresie uchybień w kontrolach *ex ante* (zob. pkt 36).

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

52. Dyrektor generalny stwierdza ⁽³⁷⁾, że uzyskał wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczną gwarancję prawidłowości transakcji. Roczne sprawozdanie z działalności nie zawiera zastrzeżeń. Stwierdzono w nim natomiast ⁽³⁸⁾, że biorąc pod uwagę strukturę i wyniki funkcjonowania swojej wieloletniej struktury kontrolnej, centrala EuropeAid nie sądzi, aby – po zastosowaniu wszystkich mechanizmów kontrolnych – poziom błędów resztowego był istotny. Stoi to w sprzeczności z istotnym poziomem błędów, wysoką częstością błędów i częściową skutecznością systemów, stwierdzonymi przez Trybunał w odniesieniu do 2011 r.

53. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu rocznego sprawozdania z działalności Trybunał stwierdził, że:

- a) brakuje dowodów na potwierdzenie, że poziom błędów resztowego wynosi poniżej 2 %;
- b) wyrażono poważne wątpliwości dotyczące tego, czy liczba pracowników realizujących zadania związane z zarządzaniem pomocą jest wystarczająca (zob. pkt 34);

ODPOWIEDZI KOMISJI

51. Zob. odpowiedź do pkt 36.

52. Nie można wprost porównywać metodyki Trybunału stosowanej wobec rocznego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędów oraz częstości błędów w przypadku EFR z kryteriami stosowanymi w odniesieniu do rezydualnej kwoty podlegającej ryzyku (po zakończeniu wszystkich kontroli wieloletnich), która stanowi ważny czynnik w wydanym przez dyrektora generalnego poświadczeniu wiarygodności dotyczącym portfela EuropeAid jako całości, finansowanego ze środków EFR oraz z budżetu UE. Komisja zwraca uwagę, że ustalony przez Trybunał roczny najbardziej prawdopodobny poziom błędów w przypadku pomocy zewnętrznej w ramach budżetu UE – większa część portfela – ukształtował się poniżej progu istotności określonego dla 2010 r. i 2011 r., podobnie jak EFR w 2009 r.

Zob. również odpowiedzi do pkt 57 i pkt 58 lit. a).

53.

a) Zob. również odpowiedź do pkt 58 lit. a).

b) Od rozpoczęcia procesu decentralizacji upłynęło ponad 10 lat. Komisja podsumowała jego wyniki, które okazały się bardzo pozytywne, lecz także dostrzegła zakłócenia równowagi, które z czasem pogłębiły się i obecnie wymagają działań naprawczych. Zgodnie z komunikatem „Plan zmian” i w wyniku dokonanej w 2011 r. oceny obciążenia pracą wśród pracowników EuropeAid w delegaturach UE, opracowano sprawozdanie z wykorzystania zasobów Komisji w delegaturach UE, które zostało przekazane Sekretariatowi Generalnemu w dniu 12 marca 2012 r. i przedstawione na forum grupy ds. stosunków zewnętrznych działającej w Komisji. Sprawozdanie to zawiera konkluzje w sprawie uzyskania równowagi pod względem liczby personelu pomiędzy delegaturami, tak aby lepiej dostosować potrzeby i priorytety EuropeAid do istniejących zasobów. Konkluzje te zostały przekazane Komisji do zatwierdzenia w lipcu 2012 r.

Zob. też odpowiedź do pkt 34.

⁽³⁶⁾ Służba Audytu Wewnętrznego jest dyrekturą generalną działającą w strukturze Komisji Europejskiej. Kieruje nią audytor wewnętrzny Komisji, który podlega Komitetowi ds. Audytu. Ma za zadanie w sposób niezależny poświadczyć skuteczność systemów kontroli wewnętrznej oraz udzielać pomocy Komisji polegającej na opinowaniu, doradzaniu i wydawaniu zaleceń.

⁽³⁷⁾ Zob. s. 47.

⁽³⁸⁾ Zob. s. 46.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) zarówno przeprowadzane przez IAS, jak i przez EuropeAid kontrole *ex post* transakcji dowiodły istnienia uchybień w kontroli (zob. pkt 37 i 51).

Wnioski i zalecenia**Wnioski**

54. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że sprawozdanie dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową EFR oraz wyniki ich transakcji i przepływy pieniężne za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

55. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2011 r.:

- a) w dochodach EFR nie wystąpił istotny poziom błęd;
- b) w zobowiązaniach globalnych EFR nie wystąpił istotny poziom błęd;
- c) w płatnościach dokonywanych z EFR wystąpił istotny poziom błęd (zob. pkt 24–30).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) Zarówno proces audytu wewnętrznego, jak i kontroli *ex post* w zakresie transakcji, mają na celu dokładne określenie niedociągnięć w kontroli i są przedmiotem szeroko zakrojonych działań następczych, w tym formalnych planów działania.

54. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne poświadczenie wiarygodności dotyczące rozliczeń EFR wydane przez Trybunał.

55.

- c) Komisja dołoży większych starań w celu zapobiegania takim błędom w 2012 r. oraz ich wykrywania i korygowania.

Niemniej jednak Komisja podkreśla wieloletni charakter architektury kontroli stosowanej przez EuropeAid, co oznacza, że niektóre błędy wypunktowane przez Trybunał zostałyby skorygowane w późniejszym okresie w ramach normalnego cyklu kontroli pomocy zewnętrznej. Blisko dwie trzecie płatności w badanej próbie dotyczy transakcji, takich jak płatności okresowe lub rozliczenia, które mogą nadal zostać skontrolowane i skorygowane na etapie płatności końcowej. Ponadto prowadzona przez Komisję kontrola wydatków na pomoc zewnętrzną nie kończy się wraz z płatnościami końcowymi. EuropeAid oraz ECHO kierują rozszerzonym programem audytów *ex post* w cyklu rocznym na podstawie formalnego procesu oceny ryzyka.

Zważywszy jednak na środowisko wysokiego ryzyka, w którym realizowane są programy dotyczące pomocy rozwojowej i humanitarnej, obniżenie do zera ryzyka wystąpienia błęd finansowego jest niemożliwe.

UWAGI TRYBUNAŁU

56. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli EuropeAid są częściowo skuteczne (zob. pkt 31–53).

57. Trybunał stwierdza, że jakość danych CRIS pozostaje przedmiotem obaw i wpływa zarówno na dokładność danych wykorzystywanych do opracowania sprawozdania rocznego (zob. pkt 20), jak i na skuteczność systemów nadzoru i kontroli (zob. pkt 39, 40 i 43) ⁽³⁹⁾.

Zalecenia

58. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu rocznym za 2009 r. przedstawiono w **załączniku 3**. Należy odnotować następujące kwestie:

- a) EuropeAid osiągnęła istotny postęp w realizacji wielu zaleceń Trybunału. Dotyczy to w szczególności opracowania metodyki szacowania poziomu błędu resztowego; rozpowszechniania pakietu narzędzi zarządzania finansami na potrzeby pogłębienia wiedzy beneficjentów w zakresie zasad kwalifikowalności; planowania i monitorowania kontroli oraz oceny kwalifikowalności w zakresie wsparcia budżetowego;
- b) konieczne są dalsze starania, aby zrealizować zalecenia Trybunału w zakresie jakości danych CRIS, monitorowania działań podejmowanych w następstwie ustaleń i zaleceń pokontrolnych oraz oceny efektywności kosztowej systemu kontroli *ex post* w zakresie transakcji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

56. Komisja opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią wieloletnich projektów. Komisja jest zdania, że systemy nadzoru i kontroli działają skutecznie i wyraźnie poprawiają się z roku na rok; obejmują one zarówno działalność EFR, jak i działania finansowane z budżetu UE. Pomimo wyzwań związanych ze środowiskiem pomocy zewnętrznej, charakteryzującym się wysokim ryzykiem, najbardziej prawdopodobny roczny poziom błędu szacowany przez Trybunał w ramach budżetu UE kształtuje się poniżej progu istotności ustalonego dla 2010 r. i 2011 r., a także poniżej progu istotności określonego dla EFR w 2009 r.

57. Komisja podziela uwagę Trybunału dotyczącą stałego podnoszenia jakości danych przechowywanych w systemie informacyjnym wykorzystywanym do zarządzania pomocą zewnętrzną (CRIS). Jednakże, jak stwierdza Trybunał w pkt 20, wykryte błędy w kodowaniu nie mają istotnego wpływu na roczne sprawozdania finansowe.

58. Szczególnie w odniesieniu do przepisów rozporządzenia finansowego mających zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju ⁽³⁾ oraz z uwagi na proponowane ograniczenie dostępnych zasobów Komisja rozważy koszt wykonania zaleceń Trybunału i związane z tym korzyści przed podjęciem lub zaproponowaniem stosownych działań.

- a) Wyniki wykonanych przez Komisję szacunkowych obliczeń poziomu błędu resztowego EuropeAid, tj. wpływu finansowego błędów, które nadal występują po ukończeniu wszystkich zaplanowanych kontroli, zostaną udostępnione na początku 2013 r. za okres sprawozdawczy w 2012 r.
- b) W 2012 r. EuropeAid wznowi wysiłki na rzecz poprawy jakości danych przechowywanych w CRIS oraz w bardziej optymalny sposób powiąże ustalenia finansowe z audytów z odzyskiwaniem środków. System kontroli *ex post* dotyczących transakcji został zawieszony w 2012 r.

⁽³⁹⁾ Zob. również sprawozdanie specjalne Trybunału nr 5/2012: „CRIS – Wspólny system informacyjny RELEX” (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artykuły 11–13.

UWAGI TRYBUNAŁU

59. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca EuropeAid, co następuje:

- a) usprawnić zarządzanie procedurami udzielania zamówień, poprzez określanie jasnych kryteriów wyboru i lepsze dokumentowanie procesu oceny (zob. pkt 28 lit. b));
- b) wprowadzić udokumentowane planowanie oparte na analizie ryzyka i systematyczne monitorowanie wyników wizyt weryfikacyjnych (zob. pkt 40) oraz kontroli na miejscu (zob. pkt 45);
- c) zapewnić obligatoryjny charakter wytycznych dotyczących analizy ryzyka w procesie opracowywania rocznych planów kontroli w delegaturach i centrali EuropeAid (zob. pkt 48);
- d) przeprowadzić przegląd kluczowych wskaźników wykonania w celu zapewnienia ich jednoznaczności i łatwości ich interpretacji (zob. pkt 39);
- e) dokonać oceny zdolności Jednostki Audytu Wewnętrznego do skutecznego wykonywania jej zadań (zob. pkt 50).

ODPOWIEDZI KOMISJI

59.

- a) Komisja przystąpi do realizacji procesu, który ma na celu wyciągnięcie wniosków z wykrytych przez Trybunał błędów w procesie udzielania zamówień, a w 2013 r. wydany zostanie poprawiony praktyczny przewodnik po zamówieniach.
- b) Komisja rozważy, czy założenia i konkretne cele wizyt kontrolnych dokonywanych przez EuropeAid w delegaturach wymagają ponownej analizy.

EuropeAid wprowadzi bardziej formalną ocenę oraz proces opracowywania rocznych planów kontroli zarówno w odniesieniu do wizyt kontrolnych w delegaturach, jak i kontroli projektów na miejscu. Komisja uważa jednak, że możliwe jest korzystne uzupełnienie obecnego procesu wyboru opartego na analizie ryzyka o dodatkowe kryteria wyboru.

Zob. też odpowiedź do pkt 40.

- c) Komisja zastanowi się, czy poczynszy od 2013 r. wprowadzić obowiązek stosowania metodyki EuropeAid w zakresie analizy ryzyka związanego z planowaniem audytu.
- d) Komisja nie jest w stanie zobowiązać się do dokonania przeglądu kluczowych wskaźników skuteczności działania EuropeAid w perspektywie średniookresowej. Kluczowe wskaźniki skuteczności działania zostały niedawno wprowadzone (przez grupę sterującą reprezentującą szeroki zakres interesów i szerokie grono zainteresowanych podmiotów) do celów rocznego sprawozdania za 2011 r. (w 2012 r.); Komisja nie posiada jak dotąd dostatecznych informacji ani analizy zestawu danych. Wskaźniki te mogą jednak z czasem wymagać korekty, jak tylko wprowadzony zostanie nowy system sprawozdawczości.
- e) Komisja oceni kompetencje jednostki audytu wewnętrznego w EuropeAid oraz rozważy ich ewentualne wzmocnienie, jeśli uzna to za konieczne.

Zważywszy na zobowiązanie do zredukowania ogólnej liczby personelu, EuropeAid przeanalizuje w pierwszej kolejności możliwości w zakresie udoskonalenia dostępnej wiedzy specjalistycznej.

ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2011			2010	2009	2008
	Projekty	Wsparcie budżetowe	Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba zobowiązań	27	3	30	30	50	45
Łączna liczba transakcji (z czego):	133	30	163	165	170	170
zaliczki	0	0	0	0	0	40
płatności okresowe/końcowe	133	30	163	165	170	130
WYNIKI BADANIA (1) (2)						
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:						
nie wystąpiły błędy	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy						
Analiza wg rodzaju błędu						
Błędy niekwantyfikowalne:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Błędy kwantyfikowalne:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
Błędy kwalifikowalności	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
Błędy wystąpienia	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
Błędy dokładności	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu				5,1 %		
Najwyższy poziom błędu (NWPB)				8,1 %		
Najniższy poziom błędu (NNPB)				2,0 %		
(1) Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.						
(2) W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.						

ZAŁĄCZNIK 2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU I POMOCY ROZWOJOWEJ
FINANSOWANEJ Z BUDŻETU OGÓLNEGO

Ocena zbadanych systemów

System	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Audyt zewnętrzny	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
Centrala EuropeAid	częściowo skuteczne	skuteczne	skuteczny	częściowo skuteczny	częściowo skuteczne
Delegatury	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczny	nd.	częściowo skuteczne

ZAŁĄCZNIK 3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	W związku z planowanym przeglądem swojej ogólnej strategii kontroli EuropeAid powinna na przykład na podstawie badania statystycznie dobranej reprezentatywnej próby zamkniętych projektów opracować kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych utrzymujących się po przeprowadzeniu wszystkich kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 54 lit. a)).	EuropeAid przyjęła metodykę szacowania wskaźnika błędu resztowego i zleciła audytorowi zewnętrznemu wykonanie tego zadania. Wyniki pierwszych działań powinny być dostępne w terminie pozwalającym na ich uwzględnienie w rocznym sprawozdaniu z działalności EuropeAid za 2012 r.	Trwa realizacja tego zalecenia. Prace Komisji zmierzają w dobrym kierunku, jeśli chodzi o ustalenie poziomu błędu resztowego dla portfela EuropeAid.
	EuropeAid powinna w kontekście tego przeglądu ocenić efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, w szczególności systemu kontroli <i>ex post</i> w zakresie transakcji (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 54 lit. b)).	W swoich odpowiedziach na sprawozdanie roczne za 2010 r. Komisja stwierdziła, że w 2010 r. zaczęła pracować nad zagadnieniem racjonalności kosztów kontroli. Wyniki tych prac miały zostać poddane przeglądowi, a same prace podjęte ponownie w 2011/2012 r. w kontekście ostatecznych wyników obecnej rewizji rozporządzenia finansowego. Postęp osiągnięty w 2011 r. był ograniczony.	Trwa realizacja tego zalecenia. W 2011 r. faktycznie poczyniono postępy w obszarze kosztów kontroli i związanych z nimi korzyści opisanych w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r., w którym szczegółowo przedstawiono koszty wielu kontroli wewnętrznych (np. audytów, szkoleń, kontroli <i>ex post</i>) oraz w sprawozdaniach na temat nowych i innowacyjnych sposobów pomiaru korzyści, takich jak kluczowe wskaźniki skuteczności działania zaczerpnięte z danych CRIS i testów przed szkoleniami i po. W wyniku analizy kosztów i korzyści, między innymi, zawieszono w 2012 r. kontrole <i>ex post</i> w zakresie transakcji.
	EuropeAid powinna ukończyć opracowywanie pakietu narzędzi zarządzania finansami i upowszechnić go, aby zapewnić odpowiedni poziom wiedzy na temat zasad zarządzania finansami i zasad kwalifikowalności (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 54 lit. c)).	Pakiet narzędzi zarządzania finansami został ukończony i rozpowszechniony na początku 2011 r.	Komisja uważa, że zalecenie to zostało w pełni wdrożone.
	EuropeAid powinna kontynuować swoje starania, by delegatury rejestrowały terminowo wszystkie dane w systemie CRIS Audit (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 54 lit. d)).	Jakość danych CRIS nadal jest problemem. EuropeAid ogłosiła zamiar ponownego zwiększenia starań w tym zakresie w 2012 r.	Trwa realizacja tego zalecenia. Komisja podziela uwagę Trybunału dotyczącą stałego podnoszenia jakości danych przechowywanych w systemie informatycznym wykorzystywanym do zarządzania pomocą zewnętrzną (CRIS). EuropeAid wznowi wysiłki w celu podniesienia jakości danych CRIS w 2012 r.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	Należy zmienić strukturę systemu CRIS Audit, tak aby system dostarczał informacje na temat kwot ostatecznych niekwalifikowalnych wydatków i korekt finansowych zastosowanych po zakończeniu procesu uzgadniania ustaleń kontroli z jednostką kontrolowaną (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 54 lit. e)).	<p>Jak napisano w odpowiedzi Komisji na sprawozdanie roczne Trybunału za 2010 r., w 2011 r. połączono moduły Audit (przetwarzania wyników kontroli) i Recovery (ustalania nakazów odzyskania środków) systemu informacyjnego CRIS. To znaczna poprawa, ale nadal nie są dostępne pełne informacje o wynikach i działaniach podjętych na skutek kontroli.</p> <p>CRIS-Audit nie dostarcza informacji o kwotach ostatecznie uznanych przez EuropeAid za niekwalifikowalne po zakończeniu procesu uzgadniania ustaleń kontroli z beneficjentami, w tym w odniesieniu do kwot uznanych przez audytorów za wymagające dalszego rozważenia przez EuropeAid.</p>	<p>Moduł kontroli systemu informatycznego wykorzystywanego do zarządzania pomocą zewnętrzną (CRIS) został opracowany w celu planowania audytów zewnętrznych i rejestrowania ich wyników, a nie w celu śledzenia działań podejmowanych przez Komisję w następstwie kontroli. Komisja chciałaby jednak móc rozwinąć tę funkcjonalność w perspektywie średniookresowej, o ile pozwolą na to zasoby.</p>
	EuropeAid powinna dopilnować, by szczegółowe warunki dotyczące wydatkowania zmiennych transz środków w zależności od uzyskanych wyników precyzyjnie określały wskaźniki, wartości docelowe, metody obliczeń i źródła weryfikacji (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 55 lit. a)).	Zalecenie zostało w pełni wdrożone.	
	EuropeAid powinna dopilnować, by sporządzane przez delegatury sprawozdania prezentowały w uporządkowany i sformalizowany sposób postępy w zarządzaniu finansami publicznymi, jasno przedstawiając kryteria oceny postępów (tj. wyniki, które rząd otrzymujący pomoc musiał osiągnąć w danym okresie), poczynione postępy i powody ewentualnego niezrealizowania programu reform zgodnie z planem (sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 55 lit. b)).	Jakość oceny ogólnego kryterium kwalifikowalności związanego z ZFP poprawiła się od wprowadzenia w 2010 r. nowego formatu rocznych sprawozdań monitorujących dotyczących ZFP, przygotowywanych przez delegatury. W 2011 r. Trybunał nadal jednak stwierdzał przypadki, w których ta ocena nie była należycie uporządkowana i sformalizowana, ponieważ wyniki ZFP nie były porównywane z celami ustalonymi dla okresu referencyjnego.	<p>Komisja uważa, że zalecenie to zostało w pełni wdrożone. Niemniej jednak w dalszym ciągu podejmowane będą wysiłki na rzecz poprawy wyników wsparcia budżetowego, szczególnie w przeglądzie wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego, które mają zostać wydane w 2012 r.</p>