

**REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO****zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2003, Sekcja III – Komisja**

PARLAMENT EUROPEJSKI,

- uwzględniając budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2003 <sup>(1)</sup>,
- uwzględniając ostateczne roczne sprawozdania finansowe Wspólnot Europejskich za rok budżetowy 2003 – Tom I – Sprawozdania skonsolidowane w sprawie wykonania budżetu oraz skonsolidowane sprawozdania finansowe (SEC(2004) 1181 – C6-0012/2004, SEC(2004) 1182 – C6-0013/2004) <sup>(2)</sup>,
- uwzględniając sprawozdanie uzupełniające Komisji w sprawie absolutorium za rok 2002 (COM(2004) 0648 – C6-0126/2004),
- uwzględniając sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium w sprawie kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w 2003 r. (COM(2004) 0740),
- uwzględniając sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok 2003 <sup>(3)</sup> oraz jego sprawozdania specjalne wraz z odpowiedziami kontrolowanych instytucji,
- uwzględniając oświadczenie o wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw przedkładane przez Trybunał Obrachunkowy zgodnie z art. 248 Traktatu WE <sup>(4)</sup>,
- uwzględniając zalecenie Rady z dnia 8 marca 2005 r. (C6-0077/2005),
- uwzględniając art. 274, 275 oraz 276 Traktatu WE oraz art. 179a i 180b Traktatu Euratom,
- uwzględniając rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich <sup>(5)</sup>, w szczególności jego art. 145, 146 i 147,
- uwzględniając rozporządzenie finansowe z dnia 21 grudnia 1977 r. mające zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich <sup>(6)</sup>,
- uwzględniając art. 70 oraz załącznik V do Regulaminu PE,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinie innych właściwych komisji (A6-0070/2005),
  - A. mając na uwadze, że realizacja polityki UE charakteryzuje się głównie „wspólnym zarządzaniem” przez Komisję i Państwa Członkowskie,
  - B. mając na uwadze, że zgodnie z art. 53 ust. 3 rozporządzenia finansowego w przypadku, gdy Komisja wykonuje budżet przy wspólnym zarządzaniu, „zadania wykonawcze przekazywane są Państwu Członkowskim”; oraz mając na uwadze, że Państwa Członkowskie muszą działać zgodnie z wytycznymi przyjętymi przez Unię,

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 54 z 28.2.2003, str. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. C 294 z 30.11.2004, str. 1.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 293 z 30.11.2004, str. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 294 z 30.11.2004, str. 99.<sup>(5)</sup> Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1.<sup>(6)</sup> Dz.U. L 356 z 31.12.1977, str. 1.

- C. podkreślając ponownie <sup>(1)</sup>, iż procedura udzielenia absolutorium jest procesem mającym na celu m.in. usprawnienie zarządzania finansami w UE poprzez usprawnienie podstaw procesu decyzyjnego w świetle sprawozdań Trybunału Obrachunkowego oraz odpowiedzi i opinii instytucji,
- D. zważywszy, że zgodnie z Traktatem Komisja posiada prawo inicjatywy, oraz że ostateczna odpowiedzialność finansowa za wykonanie budżetu jest niepodzielna i spoczywa, z uwzględnieniem zasady pomocniczości zgodnie z Traktatem z Maastricht, na Komisji zgodnie z art. 274 Traktatu, a zatem należy ustanowić odpowiednie kontrole funduszy wspólnotowych,
- E. mając na uwadze, że Komisja jest przede wszystkim zainteresowana zapewnieniem, że przepisy dotyczące nadzoru są w pełni przestrzegane,
- A. KWESTIE HORYZONTALNE
1. ubolewa nad mylącym sprawozdaniem Trybunału dotyczącym zaległych zobowiązań z tytułu funduszy strukturalnych, które na koniec 2003 r. były równe kwocie „pięcioletnich płatności przy obecnej stopie wydatkowania, ...” (0.6), ponieważ kwota ta obejmuje transze za lata 2004–2006, które nie mogły być zadysonowane w 2003 r.; przypomina, że niewykorzystane fundusze są zwracane pod koniec danego okresu Państwom Członkowskim;
  2. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wprowadzanie zasady n +2 (rok danego zobowiązania +2) znacznie przyczyniło się do rozwiązania tego problemu, dzięki czemu w ciągu dwóch ostatnich lat wykorzystano ponad 99 % funduszy strukturalnych;
  3. zachęca Komisję, mając także na uwadze nową Perspektywę Finansową po roku 2006, do znalezienia równowagi pomiędzy przygotowywaniem polityki a procesem rozliczania za jej właściwą realizację oraz wzywa Komisję do przeprowadzenia krytycznej analizy w postaci ponownego rozpatrzenia podziału sił wewnątrz Komisji (ustanawianie zarządzania) oraz procesów administracyjnych;
  4. zachęca ponadto Komisję do włączenia kosztów realizacji i kosztów administracyjnych, ponoszonych przez Państwa Członkowskie i ostatecznych beneficjentów, do rozszerzonej oceny oddziaływania nowych rozporządzeń, co stworzy system gwarantujący zachowanie równowagi, w celu utrzymania kosztów realizacji i kosztów administracyjnych w możliwych do przyjęcia granicach;

#### Rzetelność rozliczeń – poświadczona opinia

5. zauważa, iż, pomijając konsekwencje braku skutecznych procedur kontroli wewnętrznej dla różnych dochodów i zaliczek, Trybunał wyraża opinię, iż skonsolidowane sprawozdanie roczne Wspólnot Europejskich oraz dołączone informacje dodatkowe wiernie odzwierciedlają przychody i wydatki Wspólnot za rok 2003 i ich sytuację finansową na koniec roku (oświadczenie o wiarygodności, ust. II i III);
6. zwraca uwagę na następujące fragmenty ze „Sprawozdania rocznego dla organu udzielającego absolutorium w sprawie kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w 2003 r.” <sup>(2)</sup> w zakresie systemów informatycznych księgowości i zarządzania;

„... księgowość w dyrekcjach generalnych potrzebuje wzmocnienia i profesjonalizacji tak, aby w ramach dyrekcji generalnych Komisja i jej kadra kierownicza mogły być stale pewne, że księgi są kompletne, dokładne i właściwe” (strona 5),

„systemy muszą zapewniać, że księgi uwzględniają wszystkie stosowne informacje” (strona 5),

„Kadra kierownicza i zewnętrzne grupy zainteresowanych muszą mieć pewność, że liczby są odzwierciedleniem stanu rzeczywistego” (strona 6);

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 330 z 4.11.2004, str. 82.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 0740.

- i stwierdza, że sformułowanie wskazuje na to, że:
- brakuje stałego zapewnienia, że księgi są kompletne, dokładne i właściwe,
  - systemy nie gwarantują, że księgi uwzględniają wszystkie stosowne informacje,
  - kadra kierownicza i zewnętrzne grupy zainteresowanych nie mają pewności, że księgi są odzwierciedleniem stanu rzeczywistego;
7. ubolewa, że podział uprawnień w strukturze zarządzania w Komisji umniejsza rolę księgowego w gromadzeniu informacji na temat ksiąg, które otrzymuje od intendentów; wierzy, że księgowy powinien przyjąć całkowitą odpowiedzialność za spójność ksiąg w odniesieniu do całej instytucji, zamiast polegać wyłącznie na więcej niż trzydziestu indywidualnie wyznaczonych intendentach;
  8. oczekuje, że księgowy podpisze się pod księgami – a nie tylko pod notatką załączoną do nich – przyjmując w ten sposób odpowiedzialność osobistą za przedstawione w nich dane liczbowe oraz, w przypadku poczynionych zastrzeżeń, wyjaśni dokładnie ich charakter i zakres; podkreśla różnicę między formalnym przyjęciem ksiąg przez kolegium, a zatwierdzeniem ksiąg, jako rzetelnego i zgodnego z prawdą rejestru przez księgowego; wzywa Komisję – ponownie <sup>(1)</sup> – do złożenia niezbędnych projektów legislacyjnych zmieniających rozporządzenie finansowe i/lub przepisy wykonawcze do niego;
  9. ubolewa nad oporem Komisji dotyczącym zwiększenia uprawnień księgowego; podkreśla, że poświadczanie ksiąg rachunkowych jest podstawowym elementem struktury kontroli, oraz że dopóki tego właśnie elementu będzie brakować, inne elementy w całej strukturze kontroli będą w znacznym stopniu osłabione; zgadza się z główną ideą niedawnej reformy zarządzania finansami w Komisji, która miała na celu przekazanie indywidualnej odpowiedzialności każdemu Dyrektorowi Generalnemu; jest jednak przekonany, że oświadczenia o wiarygodności składane przez Dyrektorów Generalnych muszą zostać poparte ogólnym oświadczeniem o wiarygodności składanym przez księgowego, który ponosi pełną odpowiedzialność i dysponuje środkami koniecznymi do wypełnienia tego obowiązku;
  10. oczekuje od Komisji objęcia przeglądem rozporządzenia finansowego przepisów, które nakładają na księgowych obowiązek poświadczania ksiąg rachunkowych, np. na podstawie zatwierdzania systemowego lub kontroli wyrwykowych; uważa, że stanowisko księgowego należy podnieść do rangi Dyrektora Finansowego (CFO), dzięki czemu przyjmie on rolę kierowniczej instytucjonalnej przeciwagi dla 39 służb instytucji, oraz że jego obecna rola, w której dokonuje jedynie wyjątkowo formalistycznego potwierdzenia informacji księgowych otrzymanych od Dyrektorów Generalnych bez możliwości zgłaszania zastrzeżeń w sytuacjach, w których są one konieczne (art. 61 rozporządzenia finansowego), jest sprzeczne z celem reformy zarządzania finansami;
  11. podkreśla, że podniesienie rangi księgowego nie oznacza cofnięcia się do starego systemu, w którym ówczesny „kontroler finansowy” dysponował uprawnieniami kontrolnymi w stosunku do płatności i zobowiązań, a także prowadził uprzednie kontrole transakcji; podkreśla różnicę między starym systemem, a postulatem podniesienia rangi księgowego w taki sposób, aby mógł on dokonywać uprzednich kontroli systemu oraz kontroli ex-post na miejscu w odniesieniu do transakcji; ubolewa nad faktem, że Komisja nadal wysuwa mylne i błędne argumenty, zgodnie z którym podniesienie rangi księgowego w strukturze kontroli jest krokiem wstecz w kierunku starego systemu, a podpisywanie przez księgowego ksiąg rachunkowych jest czystą formalnością;
  12. informuje Komisję, że nie może zaakceptować jakichkolwiek czysto kosmetycznych zmian w odniesieniu do roli księgowego; oczekuje, że rozporządzenie finansowe będzie zawierać wymóg składania przez księgowego oświadczenia, w którym na własną odpowiedzialność – i nie w oparciu o informacje otrzymane od Dyrektorów Generalnych – oświadczy on, że obecne księgi są prawdziwym i rzetelnym odzwierciedleniem stanu faktycznego i że transakcje były prawidłowe i zgodne z prawem;
  13. nie potrafi zrozumieć, w jaki sposób Trybunał Obrachunkowy może wydawać przez 10 lat negatywne oświadczenie o wiarygodności środków na pokrycie płatności, podczas gdy jednocześnie udziela de facto opinii bez zastrzeżeń w sprawie kont ogólnych Komisji; doceniłby krótkie, pisemne wyjaśnienie sporządzone przez Trybunał w tej sprawie;

<sup>(1)</sup> Ustęp 21 rezolucji PE z dnia 4 grudnia 2003 r. (Dz.U. C 89 E z 14.4.2004, str. 153) i ust. 68 rezolucji z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2002 (Dz.U. L 330 z 4.11.2004, str. 82).

14. przypomina, iż dnia 17 grudnia 2002 r. Komisja przyjęła plan działań dotyczący zmodernizowania systemu księgowego Wspólnot Europejskich, który powinien zacząć funkcjonować od 1 stycznia 2005 r.; podkreśla, iż stworzenie bilansu otwarcia jest niezbędne dla udanego przejścia z systemu opartego na zasadzie kasowej na system oparty na zasadzie memoriałowej;

#### **Globalna ocena Trybunału Obrachunkowego za rok 2003 – brak uzasadnionego zapewnienia**

15. zauważa z niezadowoleniem, iż, po raz kolejny, Trybunał „nie udzielił uzasadnionego zapewnienia, iż systemy nadzoru i kontroli znaczących obszarów budżetu zostały skutecznie wdrożone [przez Państwa Członkowskie] tak, aby umożliwić zarządzanie ryzykiem związanym z legalnością i prawidłowością podstawowych operacji” (0.4);

#### **Częstkowe oceny Trybunału Obrachunkowego**

16. przypomina poszczególne wnioski Trybunału dotyczące wydatkowania:
- rolnictwo: „wydatki na rolnictwo wymagają dalszego usprawnienia w celu wyeliminowania znaczących braków zaobserwowanych w systemach nadzoru i kontroli” (oświadczenie o wiarygodności, ust. VI lit. a)),
  - fundusze strukturalne: „... utrzymujące się słabości na poziomie Państw Członkowskich w systemach nadzoru i kontroli wykonania budżetu UE ...” (oświadczenie o wiarygodności, ust. VI lit. b)),
  - polityki wewnętrzne: „... postępy odnotowane w systemach nadzoru i kontroli nie są jeszcze wystarczające, aby zapobiegać znaczącym błędom ...” (oświadczenie o wiarygodności, ust. VI lit. c)),
  - działania zewnętrzne: „... narzędzia potrzebne do nadzoru i kontroli systemów oraz wydatków muszą stać się sprawne, aby możliwe było wprowadzenie wciąż niezbędnych ulepszeń” (oświadczenie o wiarygodności, ust. VI lit. d)),
  - pomoc przedakcesyjna: „luki w systemach nadzoru i kontroli, które zostały zidentyfikowane już w 2002 r., doprowadziły do błędów i zwiększonego ryzyka wpływającego na legalność i prawidłowość transakcji” (oświadczenie o wiarygodności, ust. VI lit. e)),
  - wspólne zarządzanie: „W obszarze wspólnego lub zdecentralizowanego zarządzania ... należy dołożyć większego wysiłku, aby zastosować systemy nadzoru i kontroli w sposób efektywny tak, aby usprawnić zarządzanie związanego z nimi ryzyka” (oświadczenie o wiarygodności, ust. VIII);
17. zauważa, iż ustalenia Trybunału jasno wskazują, że główne problemy związane z legalnością i prawidłowością podstawowych transakcji istnieją przede wszystkim na poziomie Państw Członkowskich, a w mniejszym stopniu na poziomie Komisji;
18. wyraża pogląd, iż w przypadkach wymagających wspólnego zarządzania środkami Wspólnoty, Komisja musi natychmiast znaleźć rozwiązania usprawniające kwestię odpowiedzialności na poziomie Państw Członkowskich poprzez skuteczne rozwiązanie problemu „ryzyka delegacji”, które wynika z faktu, iż Komisja ponosząc ostateczną odpowiedzialność za wszystkie swoje wydatki w ramach wykonania budżetu, jest również odpowiedzialna w przypadku wspólnego zarządzania środkami unijnymi z Państwami Członkowskimi;

#### **Ryzyko delegacji**

19. zauważa, że podczas gdy wykonanie większej części budżetu UE należy do Państw Członkowskich, ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu i, co za tym idzie, odpowiedzialność za środki kontroli w Państwach Członkowskich i samej Komisji, z uwzględnieniem zasady pomocniczości zgodnie z Traktatem z Maastricht, ponosi Komisja Europejska;
20. zauważa, że rozróżnienie pomiędzy finansowaniem i realizacją polityki Wspólnoty powoduje powstanie tzw. „ryzyka delegacji”, które dotyczy takich kwestii jak:
- a) uznanie faktu, że Państwa Członkowskie oraz beneficjenci nie zawsze poświęcają taką samą uwagę wydawaniu środków unijnych, co środków krajowych,

- b) różna jakość standardów kontroli w Państwach Członkowskich oraz wyraźny brak zaangażowania większości krajowych organów kontroli w sprawdzanie, że fundusze unijne są wykorzystywane prawidłowo oraz zgodnie z prawem i przeznaczeniem,
  - c) nadmierne opieranie się na prawnych i umownych definicjach mechanizmów kontrolnych bez podejmowania wystarczających starań, aby relację pomiędzy organami administracyjnymi Komisji i Państw Członkowskich oprzeć na zasadach dobrego zarządzania i odpowiedzialności,
  - d) charakter ex-post mechanizmów naprawczych, który odwraca uwagę od potrzeby jak najszybszego podjęcia działań zaradczych i w wielu przypadkach dopuszcza powtarzanie błędów przez zbyt długi okres,
  - e) zbyt długi ciąg wydarzeń pomiędzy przyznaniem środków a ich otrzymaniem przez ostatecznych beneficjentów, co wymaga ogromnego wysiłku, aby umożliwić prześledzenie ścieżki kontroli,
  - f) ograniczona liczba testów kontrolnych prób, jakie mogą być przeprowadzone z praktycznego punktu widzenia w porównaniu do całkowitej liczby transakcji;
21. wyraża pogląd, iż problemy te nie mogą być rozwiązane wyłącznie przez centralnie narzucone kontrole i że obecna sytuacja wyraźnie wskazuje na potrzebę stworzenia nowych instrumentów pozwalających Komisji na lepszy wgląd w systemy zarządzania i kontroli w Państwach Członkowskich; uważa, że tylko wystarczająco wszechstronne uprzednie ujawnianie w postaci formalnej Deklaracji ujawniania oraz doroczne oświadczenia o wiarygodności ex-post dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, przedstawiane przez najwyższe organy polityczne i zarządzające (minister finansów) każdego z Państw Członkowskich, zgodnie z wielokrotnymi sugestiami Wydziału Audytu Wewnętrznej Komisji <sup>(1)</sup>, umożliwią Komisji spełnienie swoich obowiązków określonych w art. 274 Traktatu;
22. zachęca Komisję do przedłożenia przed 1 października 2005 r. wstępnego sprawozdania przedstawiającego mapę drogową dotyczącą protokołu z Państwami Członkowskimi, w którym organ zarządzający (minister finansów) przed uruchomieniem środków będzie corocznie poświadczal funkcjonowanie odpowiednich systemów kontroli, umożliwiających złożenie przed Komisją właściwego zapewnienia dla celów odpowiedzialności;
23. zaleca, aby w treści dorocznej Deklaracji ujawniania znalazły się:
- a) opis systemów kontroli sporządzony przez organ zarządzający w Państwie Członkowskim,
  - b) ocena skuteczności tych systemów kontrolnych,
  - c) w razie potrzeby plan działań naprawczych sporządzony przez organ zarządzający Państwa Członkowskiego we współpracy z Komisją,
  - d) poświadczenie opisu przez krajowe organy kontroli lub innego audytora zewnętrznego;
- zaleca ponadto, aby sprawozdanie to określało prawo Komisji do kontroli Deklaracji ujawniania oraz ustanawiało bezsporne i zgodne z prawem upoważnienie do nakładania kar mających wpływ na całość środków udzielanych danemu Państwu Członkowskiemu w przypadku nieodpowiedniego ujawniania;
24. uważa za niewłaściwe decydowanie o przydziale środków dla polityki wspólnego zarządzania na okres po roku 2007, bez udzielenia konkretnej odpowiedzi na uwagi Trybunału Obrachunkowego i bez znaczącej poprawy mechanizmów kontroli w Państwach Członkowskich;
25. informuje Komisję i Radę o trudnościach związanych z zawarciem Porozumienia Międzyinstytucjonalnego w sprawie nowej Perspektywy Finansowej, dopóki najwyższe organy polityczne i zarządzające Państw Członkowskich (minister finansów), jak stanowią ust. 20–22 w pełni nie zaakceptują zasady przedstawiania deklaracji dotyczącej ujawniania i dopóki wprowadzenie w życie owej zasady nie stanie się priorytetem;

<sup>(1)</sup> Patrz: „Sprawozdanie roczne dla organu udzielającego absolutorium w sprawie kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w 2003 r.” (COM(2004) 0740), str. 6.

26. wyraża pogląd, iż postęp w zakresie zarządzania finansami Unii Europejskiej nie będzie możliwy bez aktywnego udziału Państw Członkowskich i że „udział” ten musi mieć swoją podstawę na poziomie politycznym;
27. jest przekonany, iż ministrowie finansów będą woleli utworzyć prawidłowo działające systemy nadzoru i kontroli niż ponosić ryzyko tłumaczenia się przed swoimi Parlamentami, dlatego z budżetu krajowego trzeba zwrócić Unii Europejskiej znaczne kwoty pieniędzy;
28. wzywa Komisję, aby była bardziej rygorystyczna, jeżeli chodzi o jej nadzór nad agencjami płatniczymi, i mniej tolerancyjna wobec niekompetencji, poprzez uwzględnienie możliwości:
  - wymagania, aby wszystkie agencje płatnicze były kontrolowane corocznie przez zewnętrznego audytora,
  - ustalenia docelowych wyników,
  - zawieszenia płatności w przypadku, gdy jasno określone docelowe wyniki nie zostały osiągnięte i zapewnienia, że agencje zostały wcześniej poinformowane, że będzie to konsekwencją słabych wyników,
  - zwolnienia agencji, które regularnie nie osiągają docelowych wyników,
  - nałożenia finansowej odpowiedzialności na agencje za ich własne błędy;

#### **Oświadczenie o wiarygodności sporządzone przez Trybunał Obrachunkowy ...**

29. przypomina, że od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht Trybunał jest zobowiązany do corocznego przedkładania Parlamentowi i Radzie oświadczenia o wiarygodności (znanego jako „DAS”, będącego skrótem z języka francuskiego „Déclaration d'Assurance”) rachunków, jak również legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw;
30. podkreśla, że decyzja co do kryteriów i metody, zgodnie z którą Trybunał mógłby wydać DAS, pozostała w gestii Trybunału i nie jest z góry określona przez ustawodawcę;
31. przypomina, iż pierwotnie Trybunał opierał swoją opinię z badania całkowicie na metodzie statystycznej, która polegała na bezpośrednim badaniu kontrolnym całości próby i ekstrapolacji najbardziej prawdopodobnego wskaźnika błęd;

#### **... i właściwie dla niego problemy**

32. podsumowuje w następujący sposób niektóre z ograniczeń właściwych dla DAS i jego istotę, z uwzględnieniem, iż elementy te muszą zostać wzięte pod uwagę podczas oceny wyników analizy DAS i wpływu tych wyników na decyzję o udzieleniu absolutorium, a także możliwe przyszłe udoskonalenia metodologii DAS:
  - a) DAS jest częścią kontroli finansowej przeprowadzanej przez Trybunał; jego celem jest uzyskanie zapewnienia co do prawidłowości i legalności podstawowych transakcji; typowe dla kontroli finansowej pytania to: „czy księgi prezentują rzetelny i jasny obraz?” oraz „ile błędów znaleziono w transakcjach?”;
  - b) DAS jest jedynie pośrednim elementem kontroli wykonania zadań <sup>(1)</sup>, który posiada szerszy zakres i bada, czy środki zostały wykorzystane w sposób optymalny; typowe pytania takiej kontroli to: „czy środki zostały mądrze wydane i wykorzystane zgodnie z zasadami gospodarności, efektywności i skuteczności?”;
  - c) nawet jeśli DAS wykaże, iż sposób, w jaki środki zostały wykorzystane jest w 100 % prawidłowy i zgodny z prawem, nie oznacza to jeszcze, że wydatki okazały się opłacalne, ponieważ DAS nie stawia i nie może stawiać pytań ani udzielać odpowiedzi; innymi słowy środki mogą zostać całkowicie zmarnowane, nawet jeśli zostały wydane w sposób prawidłowy i zgodny z prawem;

<sup>(1)</sup> Nazywaną również „kontrolą należytego zarządzania finansami” lub „analizą opłacalności”.

- d) nacisk kładziony na legalność i prawidłowość wydatkowania w żaden sposób nie służy informowaniu ustawodawcy i obywateli, czy środki zostały wydane w sposób efektywny;
- e) podejście DAS jest następstwem politycznej uwagi skierowanej na „potrzebę” zredukowania liczby oszustw i nieprawidłowości, jednakże nie przyczynia się w sposób znaczący do zredukowania marnotrawstwa;
- f) media bardzo często niewłaściwie interpretują obecne oświadczenie o wiarygodności i przedstawiają negatywne DAS jako dowód, że prawie wszystkie środki unijne są przedmiotem oszustw; ten mylący obraz może mieć negatywny wpływ na stosunek obywateli do innych kwestii unijnych takich jak konstytucja czy nowa Perspektywa Finansowa;
- g) podejście DAS nie może jeszcze w wystarczający sposób wskazywać postępu: DAS jest albo pozytywne albo negatywne; metodologię należy dalej rozwinąć w taki sposób, aby możliwe było wskazanie postępów poczynionych w każdym obszarze z roku na rok w poszczególnych Państwach Członkowskich;

### **Obecna reforma DAS ...**

- 33. przyznaje, że w ostatnich latach Trybunał Obrachunkowy wykazał się pewną świadomością zgłaszanej krytyki i podjął starania, aby zreformować metodologię DAS poprzez poszerzenie podstawy do jej ewaluacji;
- 34. zauważa, że globalne DAS jest obecnie wynikiem konsolidacji określonych ocen dotyczących środków własnych i każdego operacyjnego rozdziału perspektywy finansowej oraz że oceny sektorowe są teraz oparte na czterech źródłach informacji:
  - a) ocenie systemów nadzoru i kontroli;
  - b) merytorycznych badaniach transakcji;
  - c) przeglądzie rocznych sprawozdań z działalności oraz deklaracjach Dyrektorów Generalnych Komisji;
  - d) ocenie odpowiednich wyników innych audytorów;

### **... jest krokiem we właściwym kierunku, lecz wydaje się być zbyt skromna**

- 35. zauważa, że kluczowe pytanie w kontekście DAS powinno brzmieć: czy systemy nadzoru i kontroli, które zostały wdrożone na poziomie wspólnotowym i krajowym dają Komisji uzasadnione zapewnienie co do legalności i prawidłowości podstawowych transakcji;
- 36. zachęca Trybunał do dalszego ulepszania prezentacji globalnego oświadczenia o wiarygodności oraz ocen cząstkowych poprzez dalsze dążenie do bardziej wszechstronnego opisu zastrzeżeń oraz do zawarcia jaśniejszych i bardziej sprecyzowanych informacji na temat słabości w różnych sektorach i Państwach Członkowskich celem stworzenia, według kryterium ryzyka, listy zastrzeżeń, które będzie można następnie monitorować;
- 37. rozumie, że celem zbadania próby transakcji nie jest już obliczenie najbardziej prawdopodobnego wskaźnika błędu i że wyniki uzyskane w trakcie badania w nowym podejściu brane są pod uwagę razem z wynikami uzyskanymi w pozostałych trzech filarach;
- 38. zachęca Trybunał – w celu oceny, czy nowe podejście jest fundamentalnie różne od początkowego podejścia – do dostarczenia dalszych informacji dotyczących związku pomiędzy czterema źródłami informacji w tworzeniu ocen sektorowych;
- 39. zachęca Trybunał do szczegółowego wyjaśnienia stopnia, do jakiego był w stanie uzyskać wyniki kontroli „innych audytorów” i ich znaczenia w opinii wydanej przez Trybunał; zwraca uwagę na brak odwołań do wyników innych audytorów w sprawozdaniu rocznym; wyraża szczególną chęć zapoznania się z informacjami na temat wyników i trudności dotyczących współpracy z „innymi audytorami” w różnych Państwach Członkowskich, jako że „inni audytorzy” to również krajowe organy kontroli, które są całkowicie autonomiczne w stosunku do instytucji europejskich;

40. uważa, iż pomimo że jest to krok w dobrym kierunku, obecna reforma DAS nie wystarczy, aby zniwelować ograniczenia i braki wymienione powyżej; wyraża zadowolenie, że nowe podejście daje możliwość lepszego wglądu w prawidłowość w poszczególnych sektorach, jednak żałuje, iż wgląd w prawidłowość wydatków poszczególnych Państw Członkowskich jest nadal niewystarczający; wyraża pogląd, iż DAS jest nadal instrumentem zbytnio opartym na analizie transakcji i pojedynczych błędach; uważa zatem, iż analiza funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli powinna być wzmocniona w celu zaproponowania konkretnych ulepszeń takich systemów i zidentyfikowania źródeł stwierdzonych luk;
41. zachęca Trybunał do dalszego udoskonalania jakościowego podejścia DAS w celu uwzględnienia wieloletniego charakteru licznych programów i odpowiadających im kontroli wyrównujących takich jak kontrole ex-post i rozliczenie korekt księgowych, które służą ochronie budżetu UE poprzez odzyskanie nieprawidłowych płatności; zwraca się do Trybunału z prośbą o przedstawienie sprawozdania specjalnego dotyczącego tej ważnej kwestii, które by wyjaśniało związek pomiędzy kontrolami ex-ante i ex-post;
42. podkreśla, że chociaż kontrole wyrównujące są ważnym elementem systemów i kontroli nadzoru, to nie mogą rekompensować braków w tych systemach i kontrolach lub wręcz w samej treści polityki;
43. wyraża żal z powodu rosnącej liczby odwołań do orzeczeń wstępnych odnośnie do interpretacji i ważności prawa wspólnotowego; podkreśla, że bardzo ważne jest, by unikać uchwalania ustawodawstwa wspólnotowego niskiej jakości z powodu negatywnego wpływu, jaki ma ono na działalność Unii, i ponieważ prowadzi to do wątpliwości prawnych wśród osób fizycznych, instytucji i przedsiębiorstw podlegających mu w Państwach Członkowskich; zauważa, iż jednoznaczne oświadczenie Trybunału dotyczące ramowych programów badawczych, w którym napisano, iż „[znaczące błędy w legalności i prawidłowości w zakresie płatności] będą się powtarzać, jeśli zasady rządzące programami nie zostaną zweryfikowane” (oświadczenie o wiarygodności, ust. VI lit. c));
44. zachęca Komisję do zmniejszenia ryzyka błędów we wnioskach o finansowanie wspólnotowe przez zapewnienie, że prawodawstwo wspólnotowe będzie zawierało jasne, wykonalne zasady dotyczące kwalifikowalności kosztów, oraz że wymaga to nałożenia proporcjonalnych i odstraszających kar administracyjnych, jeżeli okaże się, że wysokość kosztów kwalifikowalnych została zawyżona;

#### Pojedyncza kontrola

45. przypomina, iż w rozdziale 48 swojej decyzji z dnia 10 kwietnia 2002 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2000 <sup>(1)</sup>, zobowiązał Trybunał do przedłożenia opinii „w sprawie możliwości wprowadzenia modelu pojedynczej kontroli dla budżetu Unii Europejskiej, w którym każdy poziom kontroli opiera się na poziomie poprzednim, w celu zmniejszenia obciążenia podmiotu kontrolowanego oraz podniesienia jakości działań kontrolnych bez uszczerbku dla niezależności właściwych organów kontroli”;
46. przypomina także, że Komisja została zobowiązana tą samą decyzją do sporządzenia sprawozdania na ten sam temat i zauważa, że Komisja nie wywiązała się jeszcze z tego zadania;
47. przyjmuje opinię Trybunału nr 2/2004 <sup>(2)</sup> w sprawie modelu „pojedynczej kontroli”, którą uważa za bardzo ważny wkład w debatę na temat DAS i która z tego powodu zasługuje na uważną lekturę przez wszystkich, których dotyczy; zauważa, iż opinia ta nie skupia się wyłącznie na kwestii modelu „pojedynczej kontroli”, który w sensie dosłownym oznacza, iż dana transakcja podlega tylko jednemu badaniu przez jeden organ, lecz przede wszystkim na kwestii stworzenia „wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej (CICF)” (ust. 3);
48. zwraca uwagę ze szczególnym zainteresowaniem na zalecenia Trybunału dotyczące skutecznych i efektywnych ram kontroli wewnętrznej:
  - a) „wspólne zasady i standardy ... [należy] zastosować na wszystkich poziomach administracji zarówno w instytucjach unijnych oraz Państwach Członkowskich” (ust. 57);

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 158 z 17.6.2002, str. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 107 z 30.4.2004, str. 1.



- b) kontrole wewnętrzne powinny „zapewnić uzasadnione” (nie absolutne) „zapewnienie co do legalności i prawidłowości transakcji, zgodnie z zasadami gospodarności, efektywności i skuteczności” (ust. 57);
- c) „koszty kontroli powinny odpowiadać korzyściom, jakie niosą ze sobą te kontrole, zarówno w sensie finansowym, jak i politycznym” (ust. 57);
- d) „system powinien opierać się na logicznej strukturze łańcuchowej, w której kontrole są przeprowadzane, rejestrowane i raportowane według wspólnego standardu tak, aby wszyscy uczestnicy mogli polegać na tych kontrolach” (ust. 57) <sup>(1)</sup>;
49. zastanawia się, dlaczego, w świetle ciągłej krytyki wymierzonej w tradycyjne podejście DAS przez ostatnie 10 lat, zalecenia te nie zostały opublikowane dużo wcześniej;
50. wyraża pogląd, iż zaproponowana struktura wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej może stanowić ważny instrument w osiągnięciu lepszych i bardziej efektywnych systemów kontroli i nadzoru, a przez to przyczynić się do tak potrzebnej modernizacji metodologii DAS;
51. podkreśla, że odpowiedzialność za wykorzystanie środków UE rozpoczyna się od Państw Członkowskich, i że deklaracje ujawnienia, jak stanowią ust. 16 do 18, składane przez najwyższe organy polityczne i zarządzające (minister finansów) każdego Państwa Członkowskiego muszą w konsekwencji stanowić integralną część wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej;
52. zauważa, że wspólnotowe ramy kontroli wewnętrznej są – jak wskazuje ich nazwa – usytuowane w obszarze „kontroli wewnętrznej” i z tego względu nie zajmują się kwestią graczy w obszarze „audytu zewnętrznego”;
53. wyraża żal z powodu braku przedłożenia przez Trybunał śmiałych propozycji dotyczących udziału krajowych organów kontroli w podniesieniu przejrzystości i odpowiedzialności (kluczowych elementów dobrej administracji publicznej) na poziomie Państw Członkowskich, szczególnie że wyniki kontroli Trybunału wyraźnie wskazują, że właśnie tam są one najbardziej potrzebne;
54. zauważa i przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Trybunału Obrachunkowego Holandii dotyczącą corocznej publikacji „Raportu Trendów UE”, który bada finansowe zarządzanie w Unii Europejskiej i prezentuje opinię na temat monitorowania i kontroli wykorzystania środków unijnych w Holandii <sup>(2)</sup>; pragnąłby zachęcić do takiej inicjatywy również inne krajowe organy kontroli;
55. zachęca Komisję do rozpoczęcia rozmowy z organem udzielającym absolutorium, Radą oraz – z należnym szacunkiem dla jego niezawisłości – Trybunałem Obrachunkowym jako obserwatorem, oraz do sporządzenia planu działania w celu jak najszybszego wdrożenia wspólnotowych ram kontroli wewnętrznej;
56. dalej zachęca Komisję do upewnienia się, że szczegółowe propozycje określające ramy prawne projektów polityki przedstawionych przez Komisję w ramach projektu politycznego Unii do roku 2013 w pełni uwzględniają elementy zawarte we „Wspólnotowych ramach kontroli wewnętrznej” oraz zasadę rocznych Deklaracji ujawnienia, składanych przez najwyższe organy polityczne i zarządzające (ministra finansów) każdego Państwa Członkowskiego, jak stanowią ustępy 21–23 powyżej;
57. zachęca Trybunał Obrachunkowy do poinformowania właściwej komisji Parlamentu Europejskiego o zgodności projektów Komisji ze „Wspólnotowymi ramami kontroli wewnętrznej” oraz zasadą rocznych deklaracji ujawnienia;

#### **Ulepszenie rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń Dyrektorów Generalnych**

58. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał Obrachunkowy „stwierdził, iż po raz pierwszy Komisja przedłożyła analizę stopnia zapewnionej wiarygodności dzięki systemom nadzoru i kontroli co do legalności i prawidłowości podstawowych transakcji” oraz że przyjęła „odpowiedzialność za wykonanie budżetu ... poprzez przyjęcie, jako własnych, oświadczeń oddelegowanych urzędników zatwierdzających” (ust. 1.58 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok 2003);

<sup>(1)</sup> Patrz: opinia ETO nr 2/2004.

<sup>(2)</sup> <http://www.rekenkamer.nl/9282200/v/index.htm>

59. zauważa jednakże, że Trybunał Obrachunkowy stwierdził (patrz: ust. 1.69, tabela 1.2, ust. 5.57–5.62, 7.48, 8.36 oraz 8.38), iż „zakres zastrzeżeń wysuwanych przez niektóre departamenty jest trudny do zaakceptowania i niewystarczająco uzasadniony w świetle zapewnień zawartych w oświadczeniach”, oraz że pomimo pewnego postępu „roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych nie mogą służyć jako systemowa podstawa wniosków wysuniętych z różnych obszarów perspektywy finansowej” (patrz: rozdział 1.71 oraz tabela 1.2);
60. zachęca Komisję do uwzględnienia wyżej wymienionych uwag Trybunału Obrachunkowego i do przedstawiania w każdym rocznym sprawozdaniu z działalności podjętych działań w celu ograniczenia ryzyka błędu w podstawowych transakcjach wraz z oceną ich efektywności; oczekuje, iż działania te będą prowadzić do lepszego ogólnego zrozumienia rodzajów ryzyka i do wzmocnienia kultury zarządzania ryzykiem wśród Dyrektorów Generalnych Komisji; zauważa jednakże, iż, aby to osiągnąć, należy stworzyć wspólną centralną metodologię zarządzania ryzykiem;
61. wzywa także Komisję do wzmocnienia rocznego sprawozdania z działalności oraz procesu syntezy sprawozdania, a także jego wymowy co do zapewnienia, na podstawie którego Trybunał Obrachunkowy może sformułować oświadczenie o wiarygodności; przyznaje, iż zostały już powzięte pierwsze kroki, aby ulepszyć zrozumienie tego procesu i pogłębić znaczenie rocznych sprawozdań z działalności, zastrzeżeń, i oświadczeń; wzywa Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi na kwestię ulepszenia sprawozdań oraz wzmocnienia dalszych działań będących wynikiem spostrzeżeń w nich zawartych; zachęca w szczególności Komisję do wyjaśnienia definicji wątpliwości, zastrzeżeń i innych uwag w rocznych sprawozdaniach z działalności, które mogą wskazywać na wyjątki od reguł;
62. zachęca Komisję do zamiany rocznego sprawozdania podsumowującego na skonsolidowane oświadczenie o wiarygodności w sprawie kontroli finansowej i zarządzania w Komisji, jako całości;
63. zachęca Trybunał Obrachunkowy do wskazania warunków koniecznych, które pozwolą mu na szersze uwzględnienie rocznych sprawozdań z działalności i oświadczeń w formułowaniu oświadczenia o wiarygodności;
64. wzywa Komisję do zapewnienia za pomocą kompletnych programów szkoleniowych i informacyjnych, że wszyscy jej urzędnicy znają procedury w procesie zależnym od hierarchii, umożliwiające im zawiadomianie o wszelkich podejrzeniach co do przestępstw lub niegospodarności, a jeżeli to konieczne, za pomocą procedur dla informatorów;

#### Dalsze zalecenia

65. zachęca Komisję do przedstawienia szacunków co do wskaźnika błędów według sektora oraz Państwa Członkowskiego przy pomocy wyników badań już przeprowadzonych oraz kontroli realizowanych przez Państwa Członkowskie, jak również analizy jakości informacji przedstawionych przez Państwa Członkowskie oraz do opublikowania wyników w rocznych sprawozdaniach z działalności i podsumowaniach rocznych sprawozdań w celu przedstawienia jasnego obrazu jakości systemów administracyjnych w Państwach Członkowskich w odniesieniu do odpowiedzialności przed UE;
66. zachęca Trybunał Obrachunkowy do zawarcia w uwagach do DAS swojej oceny poprawności informacji przedstawionych przez Komisję i poszczególne Państwa Członkowskie oraz do oceny poczynionego postępu;
67. zwraca się do Komisji o przegląd rozporządzenia finansowego w celu poprawy jego stosowania i zrozumiałości oraz do zwiększenia skuteczności kontroli poprzez krytyczną analizę jakości i ilości planowanych kontroli;
68. przypomina poszczególnym komisarzom o ich politycznej odpowiedzialności za zapewnienie, że podlegające im Dyrekcje Generalne są dobrze zarządzane, oraz ponawia sugestię, że w ramach każdego gabinetu na doradcy spoczywa szczególna odpowiedzialność m.in. za monitorowanie wszystkich sprawozdań z kontroli (zgodnie z projektem rezolucji Parlamentu P5\_TA(2004) 0372 w sprawie Eurostatu z dnia 22 kwietnia 2004 r.)<sup>(1)</sup>, w przypadku gdy wczesne ostrzeżenia o problemach zostały w przeszłości zignorowane;

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 104 E z 30.4.2004, str. 1021.

69. zauważa, że systematyczne nakładanie sankcji na Państwa Członkowskie spowodowało niechęć Państw Członkowskich do ujawniania problemów związanych z realizacją; zwraca się do Komisji o pobudzenie i poświęcenie większej uwagi edukacyjnemu elementowi kontroli finansowych poprzez wspieranie wymiany informacji między Państwami Członkowskimi, analizę porównawczą, uczestnictwo krajowych audytorów w zespołach audytorskich i wspólne inwestycje w lepsze systemy komputerowe, a także przez wykonywanie kontroli profilaktycznych, których celem jest raczej udzielenie porady, a nie nałożenie sankcji;
70. oczekuje, iż Komisja w swoim raporcie uzupełniającym przedstawi szczegółowo działania przyjęte i wdrożone w ramach realizacji uwag i zaleceń Trybunału Obrachunkowego zawartych w sprawozdaniu rocznym za 2003 r. oraz w sprawozdaniach rocznych za poprzednie trzy lata (2002–2001–2000); zwraca się do Komisji o przedstawienie w tym samym raporcie szczegółowej listy i harmonogramu planowanych działań w przypadkach, gdzie nie powzięto/wdrożono jeszcze żadnych środków;
71. zachęca Trybunał Obrachunkowy do sporządzenia rocznego sprawozdania z własnej działalności, zdolności do osiągnięcia celów produkcyjnych, kosztów jednostkowych, znaczących obszarów rozwoju oraz innych ważnych czynników mających wpływ na wyniki pracy instytucji; zauważa, iż takie sprawozdanie z wyników pracy byłoby doskonałym sposobem publikowania informacji na temat modernizacji DAS oraz innych zmian w podejściu do kontroli Trybunału;
72. zachęca dodatkowo Trybunał Obrachunkowy do zbadania możliwości opublikowania podręcznika kontroli oraz informacji na temat podejścia DAS na swoich stronach internetowych;
73. przyjmuje z zadowoleniem zamiar Rady dotyczący „dalszego umacniania podejścia do pytań kontroli i do kontroli finansowej w celu stworzenia bardziej prawidłowego i efektywnego procesu monitoringu zaleceń Rady co do absolutorium”<sup>(1)</sup>;
74. zachęca Trybunał Obrachunkowy do organizowania corocznie pewnej liczby „audytów porównawczych” pozycji wydatków delegowanych z przeznaczeniem do publikacji następnie w specjalnych sprawozdaniach, podczas których:
- wszystkie 25 Państw Członkowskich byłyby poddawanych kontroli pod względem tego samego programu lub działania,
  - wyniki byłyby publikowane dla każdego Państwa Członkowskiego w sposób otwarty i przejrzysty tak, aby można było przeprowadzić porównania,
- oraz zachęca Trybunał do organizowania dalszych audytów w określonym terminie w przyszłości w celu monitorowania postępu;
75. wzywa Radę do współpracy z Parlamentem i Radą, aby nadać priorytet ustanowieniu kompleksowych ram kontroli i audytu oraz aby zapewnić polityczny impuls, którego ustanowienie owych ram wymaga, poprzez powołanie eksperckiej grupy wysokiego szczebla, której zadaniem będzie:
- i) doprowadzenie do współpracy pomiędzy kluczowymi postaciami dysponującymi doświadczeniem w zakresie instytucji UE, krajowymi organami kontrolnymi i pracownikami ministerstw finansów oraz ekspertami międzynarodowych organów kontrolnych;
  - ii) opracowanie projektu planu działania dotyczącego utworzenia spójnego środowiska kontroli wewnętrznych i audytów zewnętrznych, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwania wynikającego ze wspólnego zarządzania;
  - iii) określenie ewentualnych konstytucyjnych, politycznych i administracyjnych problemów, które trzeba będzie rozwiązać, aby krajowe organy kontroli stały się aktywną stroną w procesie nadzoru nadzoru pieniędzy podatników, wpływających do budżetu Unii;
  - iv) jak najszybsze zdawanie sprawozdań Radzie, Komisji i Parlamentowi Europejskiemu;

<sup>(1)</sup> Punkt 8 zaleceń Rady z dnia 9 marca 2004 r. (Doc 6185/04 Budget 1). Patrz: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st06/st06185.en04.pdf>

76. będzie zachęcać przedstawiciela Rady do corocznego informowania właściwej komisji na temat postępu prac grupy eksperckiej, w ten sposób zapewniając „stały” charakter działalności grupy;
77. uważa za konieczne zbadanie, w jaki sposób krajowe organy kontroli mogą odgrywać bardziej czynną rolę w tym procesie, przy uwzględnieniu, że są to niezależne instytucje i nie zawsze posiadają wystarczającą fachową wiedzę w zakresie prawodawstwa UE; zachęca Trybunał Obrachunkowy do przekazania oceny (w tym VFM) wyników pracy Komitetu Kontaktowego Prezesów Najwyższych Organów Kontroli (the Contact Committee of the Presidents of the SAIs) Unii Europejskiej oraz Trybunału Obrachunkowego, jak również jego opinii na temat tego, czy poszerzenie struktur unijnych może wpłynąć na ożywienie roli tego organu;
78. uważa ponadto, iż być może konieczne będzie rozważenie reformy obecnej struktury i funkcjonowania „przeciążonego pod względem liczby urzędników wyższego szczebla” Trybunału Obrachunkowego; przypomina, iż Trybunał obecnie liczy 25 członków i zatrudnia 736 pracowników, z których 325 to biegli rewidenci (stopnia A i B), z czego 275 (stopnia A i B) pracuje w grupach kontroli i 50 (stopnia A) w gabinetach politycznych Państw Członkowskich;
79. wyraża żal, iż ze względu na ograniczenia czasowe nie jest w stanie poświęcić zaleceniom Rady należytej im uwagi oraz zachęca Komisję do przekazania dalej – a Radę do przyjęcia – następującego projektu zmian do art. 145 ust. 1 rozporządzenia finansowego:
- „Parlament Europejski, po zapoznaniu się z zaleceniem Rady kwalifikowaną większością głosów udzieli Komisji absolutorium z wykonania budżetu za rok  $n$  przed 30 czerwca roku  $n + 2$ ”;
80. zachęca Przewodniczącego, aby w swojej mowie do następnej Rady Europejskiej poruszył kwestię potrzeby usprawnienia finansowego zarządzania funduszami Unii Europejskiej w Państwach Członkowskich;

#### B. KWESTIE SEKTOROWE

##### Zasoby własne

81. wskazuje, że stosunek zasobów własnych obliczonych na podstawie dochodu narodowego brutto stale się zwiększa i wkrótce będzie liczył 2/3 zasobów własnych; dlatego wyraźnie wspiera zalecenie Trybunału Obrachunkowego (ust. 3.48), aby Komisja przeprowadziła więcej bezpośrednich kontroli danych uzyskiwanych z rachunków narodowych;

#### Rolnictwo, zdrowie zwierząt i środki zwalczania nadużyć

##### Odzyskiwanie nieprawidłowych płatności

82. zachęca Państwa Członkowskie do terminowego, co trzy miesiące, zgłaszania przypadków nieprawidłowości jednocześnie akceptując fakt, iż w wyjątkowych wypadkach Państwa Członkowskie mogą wnioskować o odstępstwa; oczekuje, iż właściwe służby w Państwach Członkowskich będą odpowiednio obsadzone i przeszkolone oraz że wszystkie Państwa Członkowskie, w tym Niemcy, Grecja i Hiszpania, będą korzystały z elektronicznych systemów sprawozdawczych nie później niż od lipca 2005 r.; wzywa Komisję do poinformowania właściwych komisji o postępach dokonanych w tej dziedzinie najpóźniej do września 2005 r.;
83. zauważa, że Komisja odpowiada za nieodzyskanie przynajmniej 1,12 mln EUR w okresie od 1971 r. do września 2004 r.; uważa to za sytuację nie do przyjęcia i wyraża pogląd, że zarówno Państwa Członkowskie, jak i Komisja nie dołożyły należytej staranności; oczekuje przedstawienia sprawozdania odpowiednio wcześniej przed przystąpieniem do procedury udzielania absolutorium za rok 2004 co do kwestii, w jaki sposób i w jakim terminie środki te zostaną odzyskane; zauważa, iż kwota 812 mln EUR jest obecnie przedmiotem sporów sądowych i być może również będzie podlegała odzyskaniu; oczekuje ponadto oceny wydajności 20 % „premier” uiszczanej płatniczej płaconej agencji za odzyskanie pełnej kwoty;
84. wzywa Komisję do zaproponowania uproszczonych i bardziej spójnych zasad odzyskiwania w przygotowaniu do przeglądu rozporządzenia finansowego; oczekuje, że będzie konsultowany w tej kwestii przed sfinalizowaniem wniosku Komisji;
85. zauważa, że Komisja do marca 2005 r. zakończy przegląd wszystkich z prawie 4 000 przypadków nieprawidłowości (442 znaczące przypadki i 3 500 mniej poważnych przypadków), do jakich doszło w wymienionym okresie;

86. przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji do uściślenia „czarnej listy”, która zawiera podmioty, które dopuściły się rocznych nieprawidłowości w kwocie powyżej 100 000 EUR;
87. nalega, aby Komisja osiągnęła wymierny postęp poprzez wyznaczenie realnego kryterium mierzenia przyszłych dokonań oraz poprzez składanie regularnego sprawozdania z postępów do właściwej w tym zakresie komisji;
88. zwraca się do Komisji o poprawę monitorowania agencji płatniczych, które są odpowiedzialne za realizację wspólnej polityki rolnej; wskazuje, że przed akcesją agencje płatnicze w nowych Państwach Członkowskich podlegały zatwierdzeniu Komisji; żąda od Komisji, aby kontynuowała tę praktykę i aby składała Parlamentowi sprawozdanie dotyczące możliwości zatwierdzania agencji płatniczych przez Komisję w obecnych Państwach Członkowskich;

#### **System identyfikacji i rejestracji bydła**

89. zauważa, że w świetle braku wspólnych standardów krajowe bazy danych stworzone przez Państwa Członkowskie w ramach systemu identyfikacji i rejestracji nie dają możliwości wymiany danych; wyraża żal, iż brak ten stwarza potencjalne zagrożenie dla możliwości śledzenia transgranicznych ruchów bydła;
90. przyznaje, iż obecne przepisy nie pozwalają Komisji na ustalenie wiążących reguł łączności pomiędzy krajowymi bazami danych; zachęca Komisję, w świetle wyników badań zawartych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego, do przedłożenia projektu aktu prawnego poszerzającego uprawnienia Komisji do wprowadzania przepisów w życie tak, aby zapewnić kompatybilność krajowych baz danych;
91. wzywa Komisję do udzielenia, w granicach istniejących ram prawnych, rad i wskazówek co do wymiany danych, w szczególności nowym Państwom Członkowskim, które dopiero tworzą swoje krajowe bazy danych;
92. stwierdza, że zastąpienie obecnego systemu kolczykowania przez elektroniczny system identyfikacji nie tylko służyłoby dobru zwierząt, lecz także pozwoliłoby na zapewnienie możliwości śledzenia bydła po przewozie z jednego Państwa Członkowskiego do drugiego, gdyby dane przechowywane na elektronicznych urządzeniach zostały zharmonizowane; zwraca się z prośbą do Komisji o przedstawienie konkretnego projektu w zakresie wykorzystania elektronicznego systemu identyfikacji zamiast systemu kolczykowania; podkreśla, iż projekt taki powinien przyznawać Komisji uprawnienia do wprowadzenia przepisu w życie w celu szybszego stworzenia wspólnych standardów dotyczących informacji przechowywanych na poszczególnych urządzeniach elektronicznych; uważa, że technologia mająca na celu wprowadzenie systemu identyfikacji elektronicznej musi odpowiadać właściwym standardom, zanim system zostanie wprowadzony;

#### **Zarządzanie środkami kontroli pryszczycy i nadzór nad nimi**

93. zauważa, iż przepisy prawne Wspólnoty wymagają od Komisji przedkładania co trzy lata Parlamentowi i Radzie sprawozdania na temat stosowania środków mających na celu zwalczanie pryszczycy oraz wydatków, jakie w związku z tym ponosi Wspólnota; wyraża żal, iż do tej pory Komisja nie wywiązała się z tego obowiązku; zwraca się z prośbą do Komisji o przedkładanie takiego sprawozdania co trzy lata, poczynając od roku 2006; uważa, iż ocena taka powinna uwzględniać analizę kosztów i korzyści w strategii Wspólnoty;
94. zwraca uwagę, że ściśle monitorowane powinna być nie tylko formalna transpozycja prawa, lecz także skuteczne jego wdrożenie przez Państwa Członkowskie; zwraca się do Komisji o dalsze zachęcanie do badań w dziedzinie szczepionek i metod przeprowadzania testów oraz o aktualizację badania dotyczącego zdolności służb weterynaryjnych w Państwach Członkowskich do zagwarantowania skutecznej kontroli chorób w odpowiednim czasie;
95. zauważa, iż w ostatnich dziesięciu latach, ilość przewożonych zwierząt na jednolitym rynku znacznie się zwiększyła, natomiast problemy związane z możliwościami śledzenia pochodzenia zwierząt jak i zapewnienia dobrostanu zwierząt w trakcie przewozu nie zostały rozwiązane w sposób zadowalający; zwraca się do Komisji z prośbą o rozważenie zmniejszenia przewozów zwierząt dzięki wykorzystaniu lokalnych rzeźni; wzywa ponadto Komisję do podjęcia natychmiastowych kroków w celu zmniejszenia ilości przewozu zwierząt chorych i rannych;

96. uważa za niezbędne podkreślenie roli, jaką odgrywają rolnicy we wspólnotowej strategii na rzecz przeciwdziałania i kontroli chorób; wzywa Komisję do przedłożenia Radzie i Parlamentowi projektu aktu prawnego, który warunkowałby zwrot odszkodowania płaconego rolnikom przez Państwa Członkowskie na działania związane z walką przeciwko pryszczycy od spełnienia przez rolników obowiązku natychmiastowego poinformowania o wybuchu choroby;
97. stwierdza, iż konieczne jest dalsze wyjaśnienie ram finansowych w celu zapewnienia równego traktowania rolników i przejrzystości w obliczaniu odszkodowań; zwraca uwagę, iż w rezolucji z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie kryzysu pryszczycy w 2001 r. <sup>(1)</sup> Parlament wyraził pogląd, iż uczciwe administrowanie odszkodowaniami jest niezbędne dla przeciwdziałania oszustwom; zwraca się z prośbą do Komisji o wyrównanie stawek zwrotu dla różnych chorób zwierzęcych i o ustalenie realnych kryteriów obliczeń, takich jak bieżąca wartość rynkowa zwierząt; uznaje, że w przypadku epidemii choroby nie istnieją jasno określone wartości rynkowe zgromadzonych zapasów, zwierząt hodowlanych i zwierząt rasowych, a jedynie istnieją one dla wyrobów gotowych;
98. podkreśla fakt, iż ponieważ zdrowie publiczne jest w interesie całego społeczeństwa, to należy utrzymać fundusze publiczne jako główne źródło finansowania wspólnotowych zwalczania chorób, i że rolnicy także są podatnikami; zauważa, że w niektórych Państwach Członkowskich rolnicy biorą udział w krajowych kosztach zwalczania chorób (co jest potrzebne do współfinansowania całkowitych kosztów), podczas gdy inne Państwa Członkowskie nie wymagają od sektora rolniczego udziału w kosztach, co może naruszyć równe szanse dla producentów rolniczych w UE; przypomina, iż tymczasowa komisja parlamentarna ds. pryszczycy nakazała Komisji przedstawienie projektu rozwiązań dotyczących udziału rolników w kosztach wspólnotowych; przyjmuje z zadowoleniem wysiłki poczynione w różnych Państwach Członkowskich oraz badanie przeprowadzone na zlecenie Komisji w 2003 r. przedstawiające szczegółowo sposoby uzyskania wkładu od rolników;

#### **Wspólna organizacja rynku surowca tytoniowego**

99. przyjmuje z zadowoleniem reformę wsparcia WPR dla tytoniu przyjętą przez Radę w 2004 r., która ma na celu odłączenie pomocy tytoniowej poprzez stopniowe przejście ze składek na uprawnienia do jednorazowych płatności dla gospodarstw rolnych w czasie czteroletniego okresu przejściowego;
100. popiera zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego mówiące o tym, iż Komisja dąży do zapewnienia, aby projekty reformy były wsparte odpowiednimi danymi i analizami wpływu; zwraca się do Komisji z prośbą o zwrócenie szczególnej uwagi na wagę produkcji tytoniu dla kwestii zatrudnienia i gospodarki obszarów mniej uprzywilejowanych;
101. zauważa, iż wspólnotowa produkcja tytoniu pokrywa jedynie 30 % zapotrzebowania przemysłu; wskazuje, że ostatnia reforma wspólnej organizacji rynku (WOR) wprowadziła już mechanizmy mające na celu przystosowanie europejskiej produkcji do popytu w UE;
102. zauważa, iż w wyniku różnicy pomiędzy obecnym popytem a podażą, większość tytoniu produkowanego w UE jest przeznaczana na eksport; wyraża żal, iż polityka ta nie jest zgodna ze wspólnotowym funduszem rozwoju udzielanym drobnym producentom tytoniu w krajach rozwijających się, którzy są zależni od eksportu, gdyż unijny eksport tytoniu znacznie ogranicza możliwości eksportu krajów rozwijających się; nakazuje, aby w związku z tym uzgodnić wspólnotową politykę rolnictwa i rozwoju;
103. zwraca uwagę, iż jeżeli nawet, tam gdzie hodzi się tytoń, możliwa jest również uprawa innych roślin, to równowaga gospodarcza przedsiębiorstw rolniczych zależy w dużym stopniu od tytoniu; zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu w jego sprawozdaniu dotyczącym ostatniej reformy WOR, „niezmiernie trudno jest znaleźć gospodarcze alternatywy, które mogłyby stworzyć taką samą liczbę miejsc pracy, co produkcja tytoniu”; zwraca się z prośbą do Komisji o realizowanie swojej polityki promowania upraw innych roślin i o korzystanie z Funduszu Tytoniowego jako ważnego instrumentu zarówno dla poprawy jakości tytoniu unijnego, jak i dla badań nad innymi roślinami uprawnymi;
104. wskazuje, że zaniedbano badania nad uprawami alternatywnymi i że nie zachęcano producentów do zmiany ich działalności gospodarczej; Wspólnotowy Fundusz Tytoniowy, który jest finansowany z podatku od dopłat do produkcji tytoniu i jest zarządzany zarówno przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi (50 %), jak i Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (50 %), nie był w pełni wykorzystywany, przy czym większość z niewykorzystanych 68 milionów EUR przeznaczonych na kampanie informacyjne Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów; od roku 2006 nie będą już finansowane żadne środki wspierające zmiany produkcji; zwraca się o bardziej spójne podejście;

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 31 E z 5.2.2004, str. 137.

105. uważa, iż spełnienie przez Państwa Członkowskie obowiązku informacyjnego określonego we właściwych dla nich regulacjach wspólnotowych jest warunkiem koniecznym dla prowadzenia skutecznego monitoringu rynku tytoniowego i związanych z nim wydatków wspólnotowych; nalega na nakładanie sankcji finansowych na te Państwa Członkowskie, które nie spełniają tych obowiązków;
106. stwierdza, iż ponieważ rolnicy będą musieli się liczyć z perspektywą zredukowania wypłat lub całkowitego ich anulowania w przypadkach niespełnienia obowiązku, bardzo ważne jest, aby zostali oni odpowiednio wcześniej poinformowani o swoich nowych obowiązkach, jakie nakłada na nich wzajemna zgodność ze standardami ochrony środowiska po reformie roku 2006; zwraca się z prośbą do Komisji oraz Państw Członkowskich o wywiązanie się ze swojego obowiązku, jakim jest dokładne zdefiniowanie tych kryteriów odpowiednio wcześniej przed wejściem reformy w życie, aby umożliwić rolnikom dostosowanie swojej działalności do nowych zasad;
107. zwraca uwagę, iż Komisja będzie musiała do 31 grudnia 2009 r. przedłożyć Radzie sprawozdanie z realizacji reformy z 2006 r.; wyraża swoje zainteresowanie tym sprawozdaniem i zwraca się z prośbą o przedłożenie go również Parlamentowi;

### **Działania strukturalne**

108. ubolewa nad niemożnością kontrolowania i zarządzania przez niektóre Państwa Członkowskie pieniędzmi podatkowymi, za które są one odpowiedzialne, i zwraca uwagę na hipokryzję niektórych Państw Członkowskich w obwinianiu Komisji za niemożność kontroli wydatków, za które te Państwa Członkowskie są odpowiedzialne;
109. zwraca uwagę, że Trybunał Obrachunkowy nie znalazł błędów w wewnętrznych mechanizmach kontroli Komisji, dostrzegł zaś usprawnienia; wyraża ubolewanie, że z powodu niewystarczających środków tylko ograniczona liczba systemów Państw Członkowskich została poddana kontroli wyrównkowej;
110. zwraca się do Komisji o poinformowanie Parlamentu o krajach, które nie zdołały szybko wdrożyć uzgodnionych usprawnień do swoich systemów kontroli i kontynuują składanie niekompletnych oświadczeń na podstawie artykułu 8;
111. zachęca Komisję do zawieszenia tymczasowych płatności dla Państw Członkowskich w przypadkach poważnych nieprawidłowości lub w przypadku wykrycia poważnych wad w systemach kontroli zarządzania Państw Członkowskich;

### **Interreg III**

112. stwierdza, iż brak mierzalnych celów oraz jasno zdefiniowanych wskaźników utrudnia ocenę stopnia, w jakim cel programu Interreg III – wzmocnienie wspólnotowej gospodarczej i społecznej spójności poprzez promowanie transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej współpracy oraz zrównoważonego poszerzania granic Wspólnoty – nie został osiągnięty; z tego względu ocena, czy zostały wykorzystane najbardziej skuteczne środki do osiągnięcia tego celu, jest bardzo trudna;
113. wzywa Komisję do uczynienia większego wysiłku w celu wyznaczenia jasno zdefiniowanych celów i wskaźników pozwalających na zmierzenie wpływu tego programu tak, aby można było ocenić wartość dodaną wydatków europejskich w tym obszarze; podkreśla potrzebę jasnej i kompetentnie wykonanej analizy ukazującej rozbieżności pomiędzy kosztami i korzyściami na poziomie lokalnym i wspólnotowym, gdyż to właśnie te rozbieżności są główną przyczyną powstania tego programu;

### **Polityki wewnętrzne**

#### **Środowisko naturalne, zdrowie publiczne i bezpieczeństwo**

114. uważa ogólny wskaźnik wykonania pozycji budżetu w zakresie środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności za zadowalający;
115. z zadowoleniem przyjmuje środki mające na celu poprawę cyklu wykonania programów wieloletnich; zwraca się do Komisji o większe doprecyzowanie zaproszeń do składania ofert oraz o udzielanie większego wsparcia składającym wnioski, aby uniknąć sytuacji, w której składane są liczne wnioski dotyczące projektów, które wyraźnie nie kwalifikują się do finansowania;
116. wskazuje, że przestrzeganie przepisów administracyjnych i finansowych zawartych w rozporządzeniu finansowym nie powinno prowadzić do niepotrzebnych opóźnień w zakresie przyznawania dotacji i wyboru projektów podlegających finansowaniu;

**Badania**

117. zauważa, iż zasady udziału w europejskich programach ramowych RT są zbyt zawile; zgadza się z Trybunałem Obrachunkowym, że stanowi to poważny problem dla Komisji oraz uczestników; wyraża żal, iż w szczególności niewielkie organizacje o mniej rozwiniętych strukturach administracyjnych oraz MŚP, napotykały trudności w radzeniu sobie z ogromną ilością zasad i wymogów;
118. przypomina, iż szósty program ramowy (6PR) jest zarządzany wspólnie przez kilkunastu Dyrektorów Generalnych; zauważa, iż zgodnie ze stwierdzeniem Trybunału ta fragmentaryzacja prowadzi do rozmycia odpowiedzialności, duplikacji funkcji oraz zwiększonej potrzeby koordynacji;
119. przyjmuje do wiadomości zalecenia Trybunału Obrachunkowego dotyczące rewizji „zasad ustalania udziału finansowego Wspólnoty przy równoczesnym umożliwieniu odpowiedniej kontroli nad wydatkami”; oczekuje pełnego zaangażowania Parlamentu od początkowego etapu wyżej wymienionej rewizji, zważywszy na jego rolę współustawodawcy w odniesieniu do ram prawnych i zasad uczestnictwa w programach ramowych;
120. zauważa, iż „Agenda lizbońska” najprawdopodobniej zostanie odzwierciedlona w przydzielaniu funduszy budżetowych dla siódmego programu ramowego (7PR); podkreśla, iż taki ogromny wzrost budżetowy będzie wymagał skutecznego uproszczenia procedur administracyjnych zarówno dla uczestników, jak i Komisji;
121. z zaniepokojeniem przyjmuje do wiadomości wnioski wyciągnięte przez Trybunał, zgodnie z którymi audyty finansowe ex-post ponownie wskazują na „wysoką częstotliwość występowania błędów, głównie w związku z zadeklarowaniem nadmiernych kosztów (...), które nie zostały wykryte w trakcie kontroli wewnętrznych prowadzonych w Komisji”; oczekuje przedstawienia świadectw kontroli oraz możliwych ulepszeń – jak zalecił Trybunał – aby ewentualnie zmniejszyć zapotrzebowanie na szeroko zakrojony audyt finansowy ex-post;
122. nakłania Komisję do wyciągnięcia właściwych wniosków z braku przejrzystości w rozliczeniach Piątego Programu Ramowego, co spowodowane było liczbą kategorii kosztów, oraz do zapewnienia, że sytuacja ta nie powtórzy się w przyszłych programach;
123. zwraca się z prośbą do Komisji, aby oparła swój projekt dotyczący 7PR na następujących skutecznych uproszczeniach:
- skupieniu na mniejszej liczbie mechanizmów interwencyjnych,
  - zmniejszeniu dużej liczby różnych modeli umów,
  - wprowadzeniu systemu pojedynczego kosztu w celu uniknięcia problemu naliczania zbyt dużych płatności od uczestników;
124. podkreśla, iż nie wystarczy, aby uczestnicy spełniali formalne zasady i procedury, lecz muszą także zapewnić opłacalność (*value for money*); zachęca Komisję do przeprowadzania ocen jakościowych ex-post wyników naukowych i ich skutków;
125. wzywa Komisję do takiego opracowywania swoich procedur, że koszt przygotowania projektu zostanie zmniejszony do uzasadnionego poziomu;
126. wzywa Komisję do ponownego stworzenia zasad uczestnictwa z wprowadzeniem jako procedury standardowej dostępu do międzysemestralnych ocen naukowych i technicznych toczących się projektów; wzywa Komisję do wskazania odpowiedniej komisji ds. ocen międzysemestralnych; zwraca się z prośbą do Trybunału o opublikowanie opinii na temat nowych zasad;
127. z zaniepokojeniem przyjmuje do wiadomości odnotowane przez Trybunał opóźnienia w przyjmowaniu przez Komisję modelu umów i finansowych wytycznych do 6PR, jak również we wdrażaniu przez Komisję wewnętrznych standardów kontroli i rozwijaniu wspólnego systemu informatycznego, który do pewnego stopnia obniża korzyści wyniesione z „ulepszeń osiągniętych przez wcześniejsze przyjęcie ram prawnych i uproszczenie struktury kontraktowej”; oczekuje, że Komisja skorzysta z nabytych doświadczeń, aby uniknąć podobnych opóźnień w przyszłości;



128. ponadto, zachęca Komisję do uwzględnienia bardziej efektywnych struktur zarządzania 7PR poprzez:
- stworzenie warunków dla lepszego dopasowania zasobów Komisji (tj. urzędników zajmujących się projektami, narzędzi informatycznych) i liczby finansowanych projektów, aby zapewnić właściwy monitoring naukowy, który obecnie jest ograniczony do kilku dni na jeden projekt,
  - określenie i wprowadzenie odpowiedniej rady nadzoru nad ocenami naukowymi,
  - stworzenie zintegrowanej bazy danych, w tym wspólnego systemu informatycznego dla zarządzania propozycjami, umowami i projektami;
129. z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący utworzenia w ramach 7PR systemu pożyczek gwarantowanych, aby zwiększyć potencjał kredytowania europejskich projektów badawczych i infrastruktury, w szczególności przez EBI; zachęca Komisję do wzięcia pod uwagę, w kontekście proponowanego systemu, specjalnych potrzeb MŚP oraz do rozważenia możliwości objęcia ww. systemami również projektów EUREKA;

### **Rynek wewnętrzny**

130. stwierdza, że według doniesień Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług z powodu wewnętrznych zmian w strukturze najwyraźniej nie zostały wykorzystane wszystkie środki będące do dyspozycji, a niektóre analizy zewnętrzne wręcz nie zostały zlecone;
131. wyraża zadowolenie z wysokiego stopnia wykorzystania środków w przypadku linii budżetowych w zakresie Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, gdzie współczynnik wykorzystania środków będących do dyspozycji w budżecie 2003 wyniósł 99,3 %;
132. zwraca uwagę, że wykorzystanie w ponad 86,61 % środków w pozycjach budżetowych w obszarze Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej jest wprawdzie zadowalające, lecz z pewnością nie może być określane jako znakomite;
133. wyraża ubolewanie z powodu ogólnej tendencji opóźniania przyznawania środków z powodu zbyt restrykcyjnych przepisów nowego rozporządzenia finansowego i spadku zainteresowania potencjalnych wnioskodawców z powodu biurokratycznych postępowania;

### **Transport**

134. stwierdza, że w ostatecznie uchwalonym budżecie na rok 2003, wraz z poprawkami wprowadzonymi do niego w ciągu roku, na polityki transportowe przyznano ogółem 661,8 mln EUR w postaci środków na pokrycie zobowiązań, natomiast 609,3 mln EUR było dostępne w postaci środków na pokrycie płatności; stwierdza również, że z tych kwot:
- 610,6 mln EUR było dostępne w postaci środków na pokrycie zobowiązania przydzielonych na transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) oraz 572 mln EUR w postaci środków na pokrycie płatności,
  - 16,6 mln EUR w postaci środków na pokrycie zobowiązań i 13,3 mln EUR w postaci środków na pokrycie płatności na bezpieczeństwo transportu,
  - 15,0 mln EUR w postaci środków na pokrycie zobowiązań wyłącznie na program Marco Polo,
  - 8,4 mln EUR w postaci środków na pokrycie zobowiązań i 9,55 mln EUR w postaci środków na pokrycie płatności na zrównoważoną mobilność, oraz
  - 7,4 mln EUR w postaci środków na pokrycie zobowiązań i 6,35 mln EUR w postaci środków na pokrycie płatności na agencje transportowe;
135. z zadowoleniem przyjmuje wzrost wskaźników wykorzystania zarówno środków na pokrycie zobowiązań, jak i płatności, które wyniosły prawie 100 % dla obydwu tych kategorii, przydzielonych na projekty związane z transeuropejskimi sieciami transportowymi (TEN-T) oraz oczekuje, że skutkiem tego będzie wskazanie przez Państwa Członkowskie zasobów pochodzących z sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego w celu szybszego ukończenia tych projektów;

136. wyraża zaniepokojenie faktem, iż w 2003 r. Komisja często zatwierdzała płatności zaliczkowe i końcowe na projekty związane z transeuropejskimi sieciami transportowymi, podczas gdy nie zostały spełnione szczególne warunki przewidziane finansowymi przepisami wykonawczymi oraz przypomina, że Trybunał Obrachunkowy w swoich sprawozdaniach rocznych za rok 2001 i 2002 zwracał już uwagę Komisji na tę słabość;
137. stwierdza, że pomimo wysokiego wskaźnika wykorzystania środków na pokrycie płatności, suma zobowiązań pozostających do spłaty czyli RAL (reste à liquider) nie uległa zmniejszeniu, lecz wzrosła nieznacznie do 1 154 mln EUR dla TEN-T w ciągu 2003 r.;
138. z zaniepokojeniem stwierdza, że dla pozostałych linii transportowych wskaźnik wykorzystania środków na pokrycie zobowiązań obniżył się z 93 % do 83 %. Wskaźnik wykorzystania środków na pokrycie zobowiązań przydzielonych na bezpieczeństwo transportu pozostawał na szczególnie niskim poziomie 65 % dostępnych środków, natomiast wskaźnik wykorzystania środków na pokrycie płatności wyniósł 72 %. Wskaźniki dotyczące bezpieczeństwa transportu w 2002 r. wyniosły odpowiednio 99 % i 58 %. Stwierdza, że w świetle głównego celu określonego w Białej Księdze Transportu te wskaźniki wykorzystania należy uznać za całkowicie niedopuszczalne, dotyczy to zwłaszcza ostrego spadku wykorzystania środków na pokrycie płatności;

### **Kultura i edukacja**

139. z zadowoleniem przyjmuje działania, jakie Komisja podejmowała do tej pory w celu poprawy kształtu programów oraz błędów związanych z zarządzaniem, które były słabością pierwszej generacji programów „Socrates” i „Młodzież”; z zadowoleniem przyjmuje poprawioną konstrukcję i procedury zarządzania zawarte w niedawno przyjętych projektach dla następnej generacji programów „Kształcenie ustawiczne” oraz „Młodzież”;
140. zwraca uwagę, że Komisja stanęła przed trudnym zadaniem podjęcia próby zmniejszenia w największym możliwym stopniu wymagań administracyjnych, jakie muszą spełniać osoby składające wnioski o dotacje w programach tego rodzaju, przy jednoczesnym spełnieniu obowiązku nałożonego na Komisję mocą zasad wykonawczych do rozporządzenia finansowego w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami;
141. podkreśla swoje przekonanie, że proporcjonalność powinna być zasadą przewodnią dla wymogów administracyjnych i księgowych w następnej generacji programów „Kształcenie ustawiczne” oraz „Młodzież”; podkreśla zalety planowanych odstępstw od zasad wykonawczych do rozporządzenia finansowego, pozwalających na:
  - szersze wykorzystanie stałych kwot dotacji umożliwiające zastosowanie prostszych formularzy zgłoszenia i zamówień,
  - stworzenie lepszych warunków współfinansowania poprzez dokonywanie wkładów w naturze oraz mniej kłopotliwe zobowiązania rachunkowe nałożone w takich wypadkach na beneficjentów,
  - uproszczenie dokumentacji dotyczącej finansowych i operacyjnych możliwości beneficjentów;
142. podkreśla wagę, jaką będzie przywiązywać do terminowego publikowania wersji tymczasowych i ostatecznych raportów z oceny dotyczących programów „Kształcenie ustawiczne” oraz „Młodzież”;

### **Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**

143. z zadowoleniem przyjmuje pewien postęp osiągnięty w wykonaniu budżetu przeznaczonego na obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (tytuł budżetu B5-8) w porównaniu z rokiem budżetowym 2002; zauważa jednak, że poziom wykonania zwłaszcza płatności jest jednym z najniższych odnotowanych w Komisji (68 % w 2003 r.; 79 % na wszystkie polityki wewnętrzne), podczas gdy poziom wykonania zobowiązań osiąga obecnie średnią polityk wewnętrznych; wzywa Dyрекję Generalną ds. Wymiaru Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa do kontynuowania starań na rzecz lepszego wykonania budżetu w najbliższych latach budżetowych;
144. przyjmuje do wiadomości uwagi przedstawione przez Trybunał Obrachunkowy w jego rocznym sprawozdaniu za rok 2003, dotyczące środowiska kontroli wewnętrznej w Komisji i oparte o analizę czterech z czternastu Dyrekcji Generalnych odpowiedzialnych za wdrażanie polityk wewnętrznych, w tym Dyrekcji Generalnej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, zgodnie z jej ówczesną nazwą; wzywa Dyрекję Generalną ds. Wymiaru Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa do zastosowania się do zaleceń Trybunału Obrachunkowego;

145. z zaniepokojeniem i ubolewaniem przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału Obrachunkowego przedstawione w jego rocznym sprawozdaniu za rok 2003, dotyczące wykonania budżetu Funduszu Uchodźczego; mając na uwadze restrukturyzację programów finansowania w tej polityce w kontekście nowej Perspektywy Finansowej, która doprowadzi do zwiększenia stopnia dzielenia się funkcjami zarządczymi, domaga się od Komisji zapewnienia odpowiedniego środowiska kontroli zarówno na krajowym, jak i europejskim poziomie;
146. wyraża zaniepokojenie z racji faktu, że Komisja nie wyraziła swojej opinii na temat projektu regulaminu finansowego Eurojustu, co jest wymogiem wynikającym z decyzji Eurojustu, mimo iż projekt ten został przesłany Komisji przez Eurojust w listopadzie 2003 r.;

### **Równouprawnienie**

147. podziela priorytety polityczne Komisji w odniesieniu do budżetu na 2003 r. w zakresie, w jakim rozszerzenie i przygotowanie do niego administracji musiały zostać potraktowane jako bezwzględne priorytety UE; przypomina o znaczeniu, jakie przywiązuje – w świetle celów Szczytu lizbońskiego i barcelońskiego – do konieczności zwiększenia proporcji kobiet obecnych na rynku pracy w rozszerzonej UE, w szczególności w celu poprawy sytuacji socjoekonomicznej kobiet w nowych Państwach Członkowskich oraz określenia odpowiednich środków finansowych przy planowaniu budżetu;
148. przypomina, że na mocy art. 3 ust. 2 Traktatu WE promowanie równouprawnienia kobiet i mężczyzn stanowi podstawową zasadę UE i horyzontalny cel wszystkich działań i polityk wspólnotowych; ponawia wezwanie, aby równouprawnienie zostało należycie uwzględnione jako stały cel priorytetowy podczas planowania budżetu, zgodnie z zasadą „gender budgeting”;
149. wyraża zadowolenie ze znacznych postępów osiągniętych przy wykonywaniu budżetu na 2003 r. w odniesieniu do celów i okresu planowania funduszy strukturalnych, co wyraża się we wskaźniku realizacji płatności (89 %) zdecydowanie wyższym niż wskaźnik osiągnięty w 2002 r. (71 %); zwraca przede wszystkim uwagę na całkowity brak danych dotyczących działań w zakresie promowania równouprawnienia, które były finansowane z funduszy, oraz wzywa Komisję do poprawienia tego stanu rzeczy w jak najkrótszym czasie;
150. wychodzi z założenia, że wykorzystanie środków budżetowych jest inne w odniesieniu do mężczyzn niż do kobiet w związku ze stale występującymi różnicami płci; zwraca uwagę, że dane budżetowe za 2003 r. nie dostarczają żadnych informacji na temat zakresu i efektów funduszy przyznanych na działania promocyjne w zakresie równouprawnienia („gender mainstreaming”) i wzywa Komisję do bezwzględnego udzielenia Parlamentowi stosownych informacji;

### **Polityki zewnętrzne**

#### **Reforma systemu zarządzania pomocą zewnętrzną**

151. wskazuje, że Komisja wiązała duże nadzieje z reformą, kiedy została ona rozpoczęta w 2000 r., i ogłosiła, że jest ona sukcesem; odnotowuje i popiera konkluzje Rady w dniach 22–23 listopada 2004 r., w których Rada formułuje zalecenia dla Komisji dotyczące osiągniętych postępów w zakresie poprawy zarządzania i terminowego zapewniania pomocy wspólnotowej oraz zachęca do dalszych wysiłków w celu poprawy jakości i skuteczności realizacji; w pełni popierając decentralizację, zauważa, że znaczące dodatkowe koszty z tym związane muszą znaleźć uzasadnienie w namacalnych wynikach; z zadowoleniem przyjmuje zatem zbliżającą się ocenę Trybunału Obrachunkowego dotyczącą funkcjonowania decentralizacji w delegacjach, zgodnie z programem prac Trybunału na 2004 r. i do czego wzywała Komisja Spraw Zagranicznych w swojej opinii w sprawie absolutorium za 2002 r.; wierzy, że sprawozdanie to będzie obejmować przynajmniej analizę kosztów i korzyści decentralizacji;
152. zauważa, że choć sprawozdanie z działalności za 2003 r. DG Relex mówi o potrzebie prowadzenia dalszej oceny decentralizacji, powstaje wrażenie, że ta ocena miałaby dotyczyć jedynie potrzeb kadrowych; zwraca zatem w szczególności uwagę na zachęty Rady skierowane do Komisji, aby ta „przeprowadziła ocenę jakościową pomocy zewnętrznej WE odrębną od sprawozdania rocznego” i aby przedstawiła ją przed lipcem 2005 r.;

153. zwraca uwagę na ciągły brak właściwych systemów zarządzania informacjami oraz systemu nadzoru prac delegacji w zakresie oceny zagrożeń finansowych, sytuację zauważoną przez samą DG Relex w jej rocznym sprawozdaniu z działalności za 2003 r. i przypisywaną brakom zasobów ludzkich; wskazuje, że choć z zadowoleniem należy przyjąć szczerść Komisji i jej propozycje zmierzające do zaradzenia takiej sytuacji, to należy je wdrożyć jak najszybciej; wzywa Komisję do wydania tymczasowego sprawozdania na temat poczynionych postępów przed lipcem 2005 r.;
154. wyraża zaniepokojenie, że w swoim audycie organizacji wykonawczych na poziomie projektów Trybunał Obrachunkowy doszukał się znacznej liczby nieprawidłowych transakcji (ust. 7.38 i 7.39 sprawozdania rocznego); zauważa, że w swojej odpowiedzi Komisja zgadza się z Trybunałem Obrachunkowym co do tego, że przestrzeganie procedur przetargowych i udzielania zamówień publicznych przez organy zarządzające projektem i organizacje pozarządowe nadal jest przedmiotem troski; oczekuje od członków Komisji odpowiedzialnych za pomoc zewnętrzną złożenia planu działania do dnia 1 września 2005 r. w celu poddania tych problemów kontroli;
155. zwraca uwagę na fakt, że większa spójność pomiędzy politykami UE może poprawić wydajność wydatków UE;

#### **Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego**

156. w odniesieniu do sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego, uznałaby za pomocne, gdyby Trybunał przedstawił jaśniejszy obraz faktycznych szkód spowodowanych przez wykryte nieprawidłowości;
157. uznaje potrzebę znalezienia równowagi pomiędzy wymaganiami sprawozdawczymi i proceduralnymi stawianymi organizacjom pozarządowym a możliwościami regularnego spełniania przez nie tych wymagań i z zadowoleniem przyjęłaby refleksje Trybunału w kwestii lepszego pogodzenia tych interesów;
158. zwraca się do Komisji z pytaniem, czy podjęła się ona próby porównania wydajności różnych międzynarodowych dawców pomocy; jeżeli nie, proponuje, aby jak najszybciej podjąć takie badanie;

#### **Fundusz Solidarności dla Ameryki Łacińskiej**

159. zwraca uwagę na poparcie, jakiego przy wielu okazjach udzielał Parlament dla idei utworzenia Funduszu Solidarności dla Ameryki Łacińskiej; zauważa, że choć występuje znaczące poparcie dla takiego funduszu, musiałoby mu towarzyszyć większe zaangażowanie społeczne przywódców politycznych i gospodarczych zainteresowanych krajów; zwraca w szczególności uwagę na obowiązek krajów, które mają szczególnie złe wyniki w zakresie redystrybucji dochodu, podjęcia starań w celu naprawienia tej sytuacji; zauważa, że UE powinna wspierać cele społeczne w tych krajach zarówno poprzez udzielanie pomocy, jak i poprzez przekonywanie tych krajów do podejmowania większych wysiłków, oraz że należy znaleźć zadowalającą równowagę pomiędzy tymi dwoma elementami;
160. oczekuje, że Komisja będzie przedstawiać Parlamentowi (pisemne) wyjaśnienie za każdym razem, gdy nie wykona postanowień zawartych w uwadze budżetowej;

#### **Rozwój**

161. uważa, że polityka na rzecz rozwoju jest kluczowym elementem działań zewnętrznych Unii Europejskiej, której celem jest zwalczanie ubóstwa poprzez wzmocnienie struktur społecznych, oświatowych i opieki zdrowotnej, zwiększenie zdolności wytwórczych biednych społeczeństw i wsparcie objętych tą polityką krajów, tak by były one zdolne do zwiększenia wzrostu i lokalnego potencjału; podkreśla, że osiągnięcie Milenijnych Celów Rozwoju jest głównym kierunkiem dążenia do spełnienia tego założenia;
162. dostrzega wysiłki Komisji zmierzające do skoncentrowania działań na rzecz rozwoju na osiągnięciu Milenijnych Celów Rozwoju, w tym na identyfikacji 10 najważniejszych wskaźników; zwraca się do Komisji o zwielokrotnienie wysiłków w tym kierunku i zaleca, by 35 % środków wydatkowanych w ramach współpracy Unii Europejskiej na rzecz rozwoju przeznaczyć na realizację Milenijnych Celów Rozwoju;

163. dostrzega problemy związane ze zmierzeniem wpływu pomocy wspólnotowej na osiągnięcie Milenijnych Celów Rozwoju w środowiskach wielu ofiarodawców; ubolewa nad faktem, że Komisja nie podjęła wysiłku ustanowienia odpowiedniego mechanizmu pozwalającego zmierzyć taki wpływ, w związku z czym ogranicza się jedynie do mierzenia postępu krajów rozwijających się w osiąganiu Milenijnych Celów Rozwoju; ubolewa nad faktem, że odpowiedzi Komisji na zagadnienia zawarte w kwestionariuszu Komisji Rozwoju są szczególnie niejasne w zakresie wykonania Milenijnych Celów Rozwoju w planach rozwoju Komisji;
164. przyjmuje z zadowoleniem poprawę w systemie raportowania Komisji i dostrzega wyższą jakość Raportu Roczno­go za 2004 r. dotyczącego Polityki Rozwoju Wspólnoty Europejskiej i pomocy zewnętrznej WE (COM(2004) 0536 i SEC(2004) 1027);
165. podejmuje decyzję o wprowadzeniu dorocznej plenarnej debaty na temat Roczno­go Raportu Komisji w sprawie polityki na rzecz rozwoju i pomocy zewnętrznej WE;
166. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że udział wydatków na infrastrukturę społeczną i usługi Oficjalnej Pomocy na rzecz Rozwoju (ODA), finansowanej z budżetu ogólnego i EFR, wynoszący łącznie 8 269 mln EUR w 2003 r., wzrósł z 31,4 % w 2002 r. do 34,7 % w 2003 r.;
167. potępia jako fakt nie do przyjęcia, że jedynie 198 mln EUR (2,4 %) zostało przeznaczone na podstawową edukację, a 310 mln EUR (3,8 %) na podstawowe usługi w sektorze zdrowia; nalega, aby Komisja podniosła finansowanie w tych sektorach i zwraca się o przeznaczenie 20 % środków wydatkowanych w ramach współpracy Unii Europejskiej na rzecz rozwoju na kształcenie podstawowe i opiekę zdrowotną w krajach rozwijających się;
168. przyjmuje z zadowoleniem rolę Komisji w debacie na temat koordynacji ofiarodawców i harmonizacji procedur; ubolewa nad brakiem postępu na poziomie międzynarodowym oraz nad niechęcią Państw Członkowskich; nalega, aby Komisja zwiększyła wysiłki w celu uniknięcia dublowania się działań rozwojowych i osiągała postępy w kierunku komplementarności;
169. uważa, że wsparcie Komisji w przygotowywaniu nowych Państw Członkowskich do ich udziału w polityce rozwoju UE było niewystarczające; nalega, aby Komisja wspierała nowe Państwa Członkowskie i kraje kandydujące w budowaniu ich polityk rozwoju oraz w procesie podnoszenia poziomu wiedzy w zakresie zagadnień rozwoju;

## **Pomoc przedakcesyjna**

### **Phare**

170. wyraża pochwałę dla Komisji za wysiłki, jakie zostały poczynione do tej pory za pomocą programu Phare w zakresie pomocy w przygotowaniu krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi;
171. niemniej jednak wyraża zaniepokojenie faktem, że Komisji nie udało się zagwarantować, by proces akredytacji dla wielu agencji wdrażających programy Phare i ISPA w nowych Państwach Członkowskich został ukończony przed przystąpieniem; nalega jednak, aby Komisja nie powtórzyła tego błędu w przypadku Rumunii, Bułgarii i przyszłych krajów przystępujących;
172. zauważa jednakże, iż wartość programu Phare w aspekcie „nauki poprzez działanie” jest ograniczona, gdyż programy zarządzane różnią się w znacznym stopniu od programów EFRR i EFS, do których kraje te będą się przygotowywać, oraz iż istnieje znaczna potrzeba ogromnego wsparcia dla instytucji w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi po wstąpieniu do UE; wyraża zaniepokojenie o możliwości krajów kandydujących do absorpcji funduszy strukturalnych po przystąpieniu;
173. przyjmuje zatem z zadowoleniem, co do zasady, projekt nowego pojedynczego instrumentu przygotowania do zarządzania funduszami strukturalnymi, pod warunkiem, iż jego koncepcja nie będzie zbyt skomplikowana; jednocześnie podkreśla potrzebę istnienia odpowiednich ram kontroli, dlatego zachęca Komisję do zapewnienia, aby nowy instrument był jak najbardziej uproszczony, aby nie opóźniać jego wdrożenia;

**Sapard**

174. stwierdza na zakończenie, iż cele programu Sapard, jako pierwszej pomocy przedakcesyjnej w pełni zdecentralizowanej były doskonałe, nawet jeśli nie zostały w pełni osiągnięte; docenia korzyści płynące z programu Sapard, który nie tylko stymulował rozwój gospodarczy w krajach kandydujących, ale również zachęcał obywateli do nowego sposobu myślenia, bardziej racjonalnego i skierowanego na projekt; przyznaje, że program był pożyteczny w sensie uczenia się poprzez działanie, ponieważ wzbogacił władze administracyjne w państwach przystępujących do Unii o bezpośrednie doświadczenie w zarządzaniu funduszami wspólnotowymi; uważa, iż całościowe doświadczenie zdobyte w tym programie będzie miało z pewnością swoją wartość dodaną we wdrażaniu przyszłych programów wspólnotowych; zachęca Komisję do udoskonalenia swojej uprzedniej analizy potrzeb tak, aby bardziej zwiększyć wartość dodaną;
  175. przyznaje, że system zdecentralizowanego zarządzania, który posłużył do realizacji programu, generalnie działa sprawnie, jednak zachęca Komisję do dalszego doskonalenia go poprzez uczenie się na podstawie problemów, do udzielenia większego wsparcia krajom wstępującym do Unii w momencie pojawienia się problemów oraz do podjęcia większej liczby działań na rzecz kontynuacji programu;
  176. zauważa, iż m.in. zawile procedury i wątpliwości prawne prowadzą do niewystarczającego wykorzystania wszystkich funduszy, oraz wyraża rozczarowanie, że po 5 latach realizacji (ostatecznie) beneficjenci otrzymali zaledwie połowę funduszy według danych na dzień 15 grudnia 2004 r.; wyraża jednakże zadowolenie, iż żadne fundusze Sapard nie zostaną stracone wskutek opóźnień; niemniej jednak zwraca uwagę Komisji, iż w żadnym wypadku pożądane przyspieszenie wypłat nie powinno odbywać się kosztem prawidłowości i nadzoru nad programem;
  177. zauważa, iż większość środków z funduszu Sapard zostało przeznaczonych na projekty zwiększające produkcję, dlatego zachęca do położenia większego nacisku na standardy jakości, ochrony środowiska i zdrowotne w nowych programach;
  178. przyznaje, iż rozliczenie kont było sprawniej zarządzane niż w przypadku Phare, jednak zachęca do dalszych usprawnień celem zminimalizowania strat funduszy UE;
  179. chwali Komisję za wysiłki dokonane w ramach szczególnej pomocy finansowej w strategii przedakcesyjnej dla Malty i Cypru w ramach pomocy udzielonej tym dwóm państwom w przygotowaniu do członkostwa; jednakże, wyraża ubolewanie, że zarówno Malta, jak i Cypr były wyłączone z głównych finansowych instrumentów przedakcesyjnych, Phare, Sapard i ISPA, i dlatego miały mniejsze szanse do przygotowania zarządzania funduszami wspólnotowymi.
-