



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(481)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Spraw Unii Europejskiej (48.),
Komisji Rolnictwa
i Ochrony Środowiska (51.)
oraz Komisji Gospodarki Narodowej (68.)
w dniu 21 listopada 2006 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Informacja na temat sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2005.

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 08)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Komisji Spraw Unii Europejskiej Przemysław Berent)

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Otwieram posiedzenie połączonych komisji: Komisji Spraw Unii Europejskiej, Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

Witam państwa w swoim imieniu, wiceprzewodniczącego Komisji Spraw Unii Europejskiej, w imieniu senatora Marka Waszkowiaka, przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej oraz w imieniu senatora Jerzego Chróścikowskiego, przewodniczącego Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

Tematem dzisiejszego posiedzenia jest omówienie sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2005.

Witam bardzo serdecznie pana Jacka Uczkiewicza, członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego ze strony polskiej. Bardzo się cieszę, że możemy poświęcić panu kilkadziesiąt minut, a może i nawet więcej. Jest to dla nas wszystkich niewątpliwie ważne wydarzenie, ponieważ po raz pierwszy mamy okazję zapoznać się z takim sprawozdaniem. Myślę, że będziemy to praktykować w następnych latach. Sądzę, że pewne wprowadzenie nas w tę tematykę przez pana Jacka Uczkiewicza i pokazanie najważniejszych spraw, które wiążą się z realizacją budżetu Unii Europejskiej, będzie dla nas niezmiernie interesujące i ważne.

Witam wszystkich, witam panie i panów senatorów, witam także bardzo serdecznie wszystkich gości, przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

Panie Jacku Uczkiewiczu, Panie Prezesie, bardzo proszę, żeby zechciał pan zabrać głos.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Europejski Trybunał Obrachunkowy, jak zapewne państwo wiedzą, jest zobowiązany przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europejskiej roczne sprawozdania z audytu wykonania budżetu Unii Europejskiej. Dobrym obyczajem w trybunale jest, że po przedstawieniu parlamentowi sprawozdania, a właściwie sprawozdań, bo mowa tu o wielu sprawozdaniach, członkowie Europejskiego Trybunału

Obrachunkowego prezentują ten raport swoim parlamentom narodowym. Mówię o dobrym obyczaju, o dobrej praktyce, ponieważ nie jest to obowiązek, ale trybunałowi zależy na tym, ażeby móc przedstawić, zaprezentować wyniki rocznej pracy całego trybunału, niezależnie od tego, że cały raport roczny jest dostępny w internecie na stronie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Zatem dziękuję za podjęcie inicjatywy przybliżenia państwu nie tylko samego sprawozdania, nie tylko samych wyników, ale również, co uważam za bardzo ważne, przedstawienia pewnych problemów związanych z funkcjonowaniem trybunału i pewnych problemów głównych, zasadniczych, związanych z budżetem Unii Europejskiej.

Budżet Unii jest niezwykle skomplikowany, o wiele bardziej skomplikowany niż budżet krajowy i oczywiście omawianie go w szczegółach zajęłoby bardzo dużo czasu, dlatego przygotowaliśmy krótką prezentację, ażeby móc się skupić na najważniejszych elementach, ale oczywiście jesteśmy do państwa dyspozycji. Jeśli można, Panie Przewodniczący, to zacniemy.

Ja zdaję sobie sprawę z tego, że wielu z państwa problematyka europejska jest bliska, ale być może zrozumieniu rezultatów działania trybunału służyć będzie przypomnienie niektórych podstawowych elementów, więc proszę wybaczyć, jeżeli dla kogoś będą to sprawy oczywiste. Zatem tylko galopem przypomnę, że jeśli chodzi o instytucje europejskie, to są tam takie poziomy, jak władza polityczna, czyli jest parlament, Rada, władza wykonawcza – Komisja Europejska oraz niezależne instytucje – Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Jeżeli chodzi o trybunał od wewnątrz, to składa się on z dwudziestu pięciu członków, wśród których jest prezydent trybunału. Najważniejsze jest to, że członkowie pracują w czterech grupach kontrolnych, można to nazwać, branżowych oraz w jednej grupie horyzontalnej, która zajmuje się przygotowywaniem – przepraszam, Panie Przewodniczący, ale jakoś będziemy musieli się tu zmieścić – kontroli i koordynacją. Trybunał zatrudnia około siedmuset pięćdziesięciu osób. Co to znaczy? Jeżeli zsumować płatności i zobowiązania Komisji Europejskiej i na przykład porównać je z polskimi, to będą one w sumie mniej więcej czterokrotnie wyższe, tak z grubsza biorąc, niż budżet naszego kraju, a trybunał, jak widać, zatrudnia dwa razy mniej osób niż Najwyższa Izba Kontroli. Zatem pomijając nawet kwestię złożoności formalnej procedur budżetowania, procedur rozliczania budżetu, potencjał Europejskiego Trybunału Obrachunkowego jest wielokrotnie mniejszy niż potencjał kontrolny zewnętrznej kontroli w Polsce.

Są cztery grupy kontrolne. Grupa pierwsza zajmuje się polityką rolną, grupa druga – polityką wewnętrzną i strukturalną, grupa trzecia – działaniami zewnętrznymi, a więc audytem środków, które są wydawane na zewnątrz Unii Europejskiej, chodzi zarówno o kraje kandydujące, jak i różnego rodzaju środki pomocowe na całym świecie, środki adresowane geograficznie, o tym jeszcze będę mówił, a grupa czwarta zajmuje się środkami własnymi, bankowością, wydatkami administracyjnymi komisji. Tak, jak powiedziałem, jest jeszcze grupa horyzontalna. Ja jestem członkiem grupy kontrolującej działania zewnętrzne oraz jestem przedstawicielem grupy trzeciej, grupy koordynacyjnej kadowskiej, jak my to nazywamy, która zajmuje się koordynacją kontroli, oceną wiarygodności wyników, planowaniem rozwoju. Składa się ona z dwóch podstawowych pionów, z pionu, który zajmuje się szkoleniem, kontrolą, szkoleniem i rozwojem metodologii kontroli, zapewnieniem jakości kontroli, oraz z drugiego, bar-

dzo ważnego pionu, to jest pion DAS. Być może niektórym z państwa ten skrót już się obił o uszy, ale do niego jeszcze wrócę w stosownej porze, bo jest on bardzo ważny.

Czym zajmuje się trybunał? Trybunał zajmuje się ogólnym budżetem Unii Europejskiej i tego dotyczy sprawozdanie, ale do sprawozdania dołączane są również informacje o instytucjach niemających bezpośrednio związku z budżetem, takich jak europejskie fundusze rozwoju, agencje, organy wspólnotowe, Europejski Bank Centralny i szkoły europejskie. To są drobne sprawy, ale na mocy traktatu trybunał przedstawia informację również o ich działalności.

Uprawnienia. Uprawnienia wynikają oczywiście z traktatów w Maastricht oraz nicejskiego, a więc kontrola organów i osób zarządzających funduszami Wspólnoty i otrzymujących takie fundusze. Kontrola przeprowadzana jest na miejscu w instytucjach krajów członkowskich oraz we wszystkich innych państwach nieczłonkowskich, korzystających z funduszy, włącznie z kontrolą na miejscu u ostatecznych beneficjentów, a więc na przykład u rolników. Do każdego rolnika, który korzysta z pomocy, trybunał ma prawo przybyć, wejść, pomierzyć, poważyc, sprawdzić, co on robi.

Co jest ważne? Ważne jest to, że trybunał kontroluje Komisję Europejską, podmiotem działalności kontrolnych trybunału jest Komisja Europejska i tylko komisja. Co to znaczy? To oznacza, że podmiotem kontroli nie są państwa członkowskie, trybunał nie kontroluje państw członkowskich. Jeżeli przeprowadzamy kontrole w państwach członkowskich, to robimy to po to, żeby sprawdzić, jak funkcjonuje zarządzanie finansowe sprawowane przez komisję, nadzorowane przez komisję lub to, za które komisja ponosi odpowiedzialność. Oczywiście, jeżeli w państwach członkowskich znajdujemy jakieś sprawy do wyjaśnienia, to prowadzimy korespondencję, ale państwa członkowskie jako takie, tak jak powiedziałem, nie są przedmiotem naszych działań kontrolnych.

Poświadczenie wiarygodności, czyli tak zwany DAS. Traktaty z Maastricht i z Nicei nakładają na Europejski Trybunał Obrachunkowy obowiązek dostarczania parlamentowi i Radzie tak zwanego poświadczenia wiarygodności, które składa się z dwóch części. Pierwsza to jest poświadczenie rzetelności rozliczeń i rachunków Komisji Europejskiej, a druga to poświadczenie wiarygodności, zgodności z prawem i prawidłowości transakcji je tworzących, czyli transakcji leżących u ich podstaw, transakcji, które dokonywane są przy ostatecznej realizacji programów unijnych, krótko mówiąc, dokonywanych na styku beneficjent końcowy i poprzedzająca struktura, na przykład agencja płatnicza. Trybunał również jest zobowiązany badać te podstawowe transakcje i przedstawiać poświadczenie ich wiarygodności w zakresie zgodności z prawem i prawidłowości ich wykonania. Jeszcze jedna istotna uwaga, wynika to z ustaleń zawartych w traktatach, otóż poświadczenie może być uzupełnione oceną każdego z obszarów działalności Wspólnoty. Tak postanowiono w traktatach. Jednak Parlament Europejski jeszcze przed wieloma laty bardzo wyraźnie sobie zażyczył, że oczekuje od trybunału nie tylko przedstawienia sprawozdania finansowego, z audytu finansowego, ale również oceny każdego obszaru działalności Wspólnoty. Ma to istotne znaczenie dla struktury rocznego sprawozdania trybunału, o którym zaraz będę mówił.

Wracam teraz do DAS, czyli poświadczenia wiarygodności. Termin ten można ostatnio spotkać, jeżeli ktoś śledzi nie tylko literaturę fachową, ale również wypowiedzi różnych polityków. Trybunał jak każda instytucja kontrolna zawsze pozostaje w jakiejś procedurze kontradiktoryjnej z kontrolowanym. Obecnie w niektórych krę-

gach szeroko dyskutowany jest problem tak zwanego pozytywnego DAS, czyli pozytywnego poświadczenia kontroli. Jest to problem podnoszony przez Komisję Europejską, dlatego chciałbym się odnieść również do kwestii pozytywnego DAS, czyli pozytywnego poświadczenia.

Jeżeli mówimy o DAS, to mówimy o poświadczeniu wiarygodności rachunków – poproszę jeszcze o poprzedni obraz – najpierw, w pierwszej części chodzi o kontrolę wiarygodności rachunków prowadzonych przez Komisję Europejską. Celem kontroli w tym obszarze jest upewnienie się, czy skonsolidowane rachunki właściwie odzwierciedlają dochody i wydatki oraz sytuację finansową Unii. Można powiedzieć, że to jest to, na czym stoimy. W przypadku tej kontroli, która dotyczy wypływu i wpływu z obszaru Komisji Europejskiej, nie ma znaczenia to, czy ostateczne, końcowe wydatki zostały przeprowadzone w sposób legalny, prawidłowy, czy nieprawidłowy, ponieważ to ma przedstawić stan finansowy Unii. Zaś druga część, kontrola legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, ma dostarczyć informacji, opinii, po wiem może tak, celem kontroli w tym obszarze jest uzyskanie wystarczających dowodów, że transakcje związane z funduszami wspólnotowymi były właściwie skalkulowane, przeprowadzone i zgodne z prawem. Zwracam uwagę na sformułowanie „uzyskanie wystarczających dowodów”. Tak jak powiedziałem, budżet Unii Europejskiej jest niezwykle skomplikowanym, złożonym tworem, składają się na niego setki programów, setki tysięcy transakcji. W związku z tym w celu uzyskania pewności należałoby właściwie skontrolować wszystkie transakcje, wtedy mielibyśmy 100% pewności. Żaden audytor na świecie nie jest w stanie działać w ten sposób, ponieważ nikt nie jest w stanie skontrolować 100% transakcji, dlatego mówiłem o uzyskaniu pewności w odniesieniu do określonych ocen. Oczywiście to jest ogólny zarys, to są najważniejsze elementy, jeśli chodzi o kontrolę legalności i prawidłowości transakcji.

Teraz parę istotnych słów dotyczących metodologii. Jeżeli transakcji jest tak dużo, to musimy zdecydować, ile i jakie wybrać. W tym celu trybunał posługuje się modelami statystycznymi, ale przy dwóch istotnych założeniach. Pierwsze podstawowe założenie jest takie, że chcemy uzyskać wyniki z pewnością na poziomie 95%. Gdybyśmy kontrolowali wszystkie, to oczywiście byłoby to 100%, ale choćby analiza kosztów przeczy logice takiego postępowania. Chcemy uzyskać wiarygodność naszych ustaleń i wniosków na poziomie 95%. Ażeby do tego doprowadzić, przeprowadzamy bardzo skomplikowaną, złożoną analizę ryzyka. Dokonujemy tego oczywiście przed podjęciem kontroli, przed napisaniem całego planu kontroli. Analizę przeprowadza się w dwóch obszarach: ryzyka wewnętrznego, inherentnego w danym obszarze działania, oraz ryzyk zewnętrznych, można je nazwać subiektywnymi. Z tego modelu, z analizy ryzyka otrzymujemy wielkość próby.

Teraz przechodzimy do drugiego bardzo ważnego wskaźnika, to znaczy do poziomu istotności. Poziom istotności jest to poziom, według którego audytor, niezależnie od tego, czy to jesteśmy my, czy ktoś inny, ocenia, czy dana działalność jest pozytywna, czy można ją ocenić pozytywnie, czy negatywnie. Krótko mówiąc, jeżeli na przykład przyjmujemy, że poziom istotności wynosi 2% i stwierdzamy uchybienie, którego skutki finansowe były mniejsze od 2%, to mówimy, że jest to uchybienie nieistotne, jeżeli jednak skutki uchybienia są większe od 2% całej sumy, która podlega audytowi, to wtedy mówimy o uchybieniu istotnym. Oczywiście wysokość przyjętego progu wynika z polityki danego audytora. My w stosunku do budżetu przyjęliśmy 2%

i mieścimy się w granicach normy światowej, bo dla tego typu budżetu przyjmuje w świecie od 1,5% do 3%.

Proszę bardzo, teraz przed nami druga część, czyli kontrola legalności i prawidłowości transakcji. Opieramy się na dwóch podstawowych źródłach. Trybunał bada systemy kontroli wewnętrznej w tych organizacjach, w tych organizmach, do których zostały skierowane środki. To jest bardzo ważna kontrola, ponieważ daje nam ona odpowiedź na pytanie, na ile możemy zaufać wynikom kontroli wewnętrznej. Zresztą będę się jeszcze do tego odnosił. Niezależnie od tego przeprowadzamy kontrole własne trybunału, raz, żeby zweryfikować wyniki kontroli wewnętrznych, dwa, żeby otrzymać informacje, mówię o tej próbie, którą wyodrębniliśmy do badań. Przy ocenie uwzględniamy również, zwłaszcza tam, gdzie parlament prosi nas o ocenę poszczególnych obszarów, takie materiały, jak raporty roczne z działalności instytucji europejskich, co roku te instytucje muszą składać takie sprawozdania, oraz deklaracje roczne dyrektorów generalnych, które dotyczą przede wszystkim spraw finansowych. Bierzymy również pod uwagę wyniki działań innych audytorów, ale z dużą rezerwą. Od razu musimy powiedzieć, że z dużą rezerwą podchodzimy do wyników pracy zewnętrznych audytorów innych niż narodowe organy kontroli. Dalej proszę.

Władze trybunału. Jeszcze króciutko o takich sprawach. Jednym z elementów misji trybunału jest doskonalenie zarządzania. W ramach doskonalenia przygotowywane jest właśnie roczne sprawozdanie trybunału, które jest podstawowym dokumentem w procedurze udzielania absolutorium komisji. Złożenie przez trybunał raportu parlamentowi rozpoczyna proces udzielania absolutorium. Obecnie jesteśmy w trakcie tego procesu. Odbyła się już pierwsza prezentacja wyników kontroli, teraz organizowane są przesłuchania poszczególnych komisarzy w Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, a w lutym Parlament Europejski będzie podejmował decyzję o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium właśnie na podstawie przesłuchań poszczególnych komisarzy oraz w oparciu o sprawozdania, raporty trybunału. Trybunał dostarcza również sprawozdanie z realizacji zaleceń pokontrolnych z lat ubiegłych, rolą trybunału jest też opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących finansów Unii Europejskiej.

Parę słów na temat budżetu. To jest istotne, dlatego szybciej pokrótce przypomnę. Wiadomo, że – proszę jeszcze chwileczkę, szybciej, ale nie aż tak – podstawowymi dokumentami długookresowymi są Perspektywy Finansowe, określane przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na okresy siedmioletnie, w tej chwili, w 2006 r. kończymy taki okres, kończymy Perspektywę Finansową, ale Perspektywy Finansowe są realizowane w budżetach rocznych. Jeśli chodzi o obecną Perspektywę Finansową, ma ona osiem głównych tytułów, przypomnę je szybko: rolnictwo, operacje strukturalne – to są te dwa największe, jak widać, zaangażowanych jest 70% środków – polityki wewnętrzne, działania zewnętrzne, administracja, rezerwy i gwarancje, strategia przedakcesyjna, kompensacje do budżetów krajów członkowskich. To jest ważne, ponieważ trybunał przedstawia swój raport roczny w strukturze opierającej się właśnie na tytułach z Perspektywy Finansowej, zatem przedstawiając sprawozdanie, przynajmniej część sprawozdania, bo część oczywiście dotyczy całej komisji, ale o tym za chwilę, odnosimy się do Perspektywy Finansowej. Tu widzimy to samo, tylko przedstawione bardziej poglądowo, Chodzi o wyraźne pokazanie, że kwestie rolnictwa, operacji strukturalnych wraz z politykami zewnętrznymi zajmują ponad 70%, czyli to wszystko, co jest lokowane w Unii, to jest ponad 80%. Jest tu pokazana redystrybucyj-

na działalność komisji, większość uzyskiwanych środków z powrotem przekazywana jest krajom członkowskim.

Tu widzimy dosyć ciekawy schemat cyklu budżetowego. Co jest tu ważne? Cykl budżetowy trwa trzy lata. Zaczyna się on w styczniu roku poprzedzającego różnymi przygotowaniem, są propozycje strategii, potem strategię roczną, budżet wstępny itd. W grudniu poprzedniego roku przyjmowany jest roczny plan wykonawczy, potem następuje wykonanie, a następnie cykl sprawozdawczy. Istotne są tu dwie sprawy. Obecnie znajdujemy się w końcowym etapie budżetu roku 2005, czyli na etapie debaty budżetowej. Jeszcze jedna uwaga. Komisja Europejska do lipca następnego roku ma przedstawić raport końcowy z finansów i rozliczenie rachunków w Unii Europejskiej i jednocześnie do końca lipca trybunał jest zobowiązany przedstawić pierwszą wersję sprawozdania. Mówię o tym, żeby podkreślić, w jak ostrym reżimie czasowym pracujemy, prawdę powiedziawszy, do samego końca, do czasu przedstawienia pierwszej, lipcowej wersji sprawozdania pracujemy na dokumentach, które są ciągle przez komisję aktualizowane.

Źródło dochodów – wskażę to szybko – zasoby oparte na dochodzie narodowym brutto, VAT i cła to są te podstawowe elementy, resztę można uznać za marginalne.

Na następnej planszy widzimy bardzo ciekawy wykres. Pokazuje on strukturę dochodów własnych Unii Europejskiej. Widać tu, pokazuje to kolor niebieski, że w ostatnich latach bardzo dynamicznie rośnie udział dochodów Unii płynących z dochodu narodowego brutto państw członkowskich, a maleje ta część z VAT. To jest właściwie to samo, przedstawiona tu jest struktura wydatków, widzą państwo wydatki zaznaczone na czerwono. Przedstawiliśmy to według sposobu zarządzania. To też jest ciekawy wykres. Czerwoną kolorami zaznaczone są wydatki, które zarządzane są wspólnie z innymi podmiotami, a więc na zasadzie zarządzania dzielonego, tak przez komisję, jak i przez państwa czy agencje państw członkowskich. Sama komisja bezpośrednio zarządza tylko tą częścią i wydatkami na administrację, ale jeśli chodzi o realizację programów, to jest tu bardzo wąski obszar, kilkanaście procent budżetu jest zarządzane bezpośrednio przez komisję, wydatkowane bezpośrednio przez komisję na niektóre działania zewnętrzne, programy zewnętrzne oraz na niektóre programy wewnętrzne, głównie z zakresu badań naukowych, rozwoju społeczeństwa itd. Proszę dalej.

Przepływy finansowe. Króciutko skomentuję dwa schemaciki. Komisja Europejska, państwa członkowskie, państwa kandydackie i państwa trzecie, inne, rozsiane po całym świecie. Budżet zasilany jest z państw członkowskich, zaś komisja redystrybuuje te środki na zewnątrz.

Przejdę teraz do podstawowych problemów audytorskich. Otóż pierwszy krąg to są rozliczenia Unii Europejskiej, to jest badanie finansów, środków, które wpływają i wypływają z Unii, jednym słowem, jest to typowa działalność księgową, która ma odpowiedzieć na pytanie, czy są one prawidłowo zarejestrowane i prawidłowo prezentowane. W tym przypadku obszar ryzyka wystąpienia nieprawidłowości trybunał ocenia jako bardzo niski. Wynika to z naszych wieloletnich doświadczeń, ponieważ są tu rejestrowane księgowo wydarzenia finansowe, przepływy. Tutaj ryzyko jest niewielkie, aczkolwiek w minionym roku, w roku 2005 ono wzrosło, a to z tego powodu, że był to pierwszy rok wprowadzania nowego systemu finansowego. Drugi krąg stanowią wydatki środków unijnych realizowane przez komisję w państwach członkowskich i w innych państwach kandydackich, to jest około 15% budżetu unijnego. Trybu-

nał stwierdza, że ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest tutaj wysokie z racji tego, że środki wydawane są najczęściej w krajach, co do których trybunał ma zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Trzeci krąg to są środki wydawane wspólnie. One nie są wydawane przez Komisję Europejską, lecz w państwach członkowskich i w innych państwach, i zarządzane są wspólnie. To jest te 70%. W tym przypadku tak z powodu ilości środków, jak i z powodu złożoności programu według oceny trybunału ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest największe.

Bardzo ważnym elementem, który musimy wziąć pod uwagę, jeżeli mówimy o budżecie unijnym w 2005 r., jest reforma systemu finansowego. Była ona przygotowywana od lat, ale rok 2005 był pierwszym rokiem, w którym wprowadzono, przestawiono zwrotnicę – tak bym to nazwał – w zarządzaniu finansowym Unii na budżetowanie oparte na systemie memoriałowym. Oczywiście nie dotyczy to sprawozdania z wykonania budżetu, tylko sprawozdania finansowego, jednakże jest to olbrzymia zmiana, mówiąc krótko, jest to zmiana cywilizacyjna. Nie chcę wchodzić w szczegóły, chyba że to państwa interesuje. Jest to zmiana cywilizacyjna, przejście z bardzo statycznego systemu pojmowania finansów na dynamiczne zarządzanie finansami, na lepszą prezentację rzeczywistego stanu finansów, na większą transparentność. Oczywiście, jak każda zmiana cywilizacyjna, wiąże się to z olbrzymim wysiłkiem, choćby takim, że wymaga to wprowadzenia nowego systemu informatycznego, a każdy, kto miał z tym trochę do czynienia, wie, jakie problemy wiążą się z wprowadzeniem nowego systemu informatycznego w instytucjach finansowych. Rok 2005 był pierwszym rokiem wprowadzenia memoriałowego systemu finansowania do praktyki Unii Europejskiej.

Po kilku słowach wstępu przejdę teraz do przedstawienia sprawozdania rocznego za rok 2005. Składa się ono z dwóch części. Pierwsza dotyczy samej centrali, Unii, jest tu poświadczenie wiarygodności rachunków, przypominam, ten żółty krąg, dalej ocena działania kontroli wewnętrznej komisji, zarządzanie budżetem i kwestia dochodów. Jeśli chodzi o dochody, jak już powiedziałem, trybunał nie ma możliwości kontrolowania państw członkowskich, a więc my możemy kontrolować dochody w zakresie tego, czy zostały one przez komisję prawidłowo oszacowane, ocenione na podstawie danych spływających z państw członkowskich, ale my nie weryfikujemy danych, które przychodzą z państw członkowskich. Druga część zawiera sprawozdania dotyczące poszczególnych działów, a więc Wspólnej Polityki Rolnej, działań strukturalnych, wewnętrznych, zewnętrznych, strategii przedakcesyjnej, wydatków administracyjnych i instrumentów finansowych. Znajdziecie tu państwo również, jeżeli ktoś będzie chciał to studiować, to polecam ostatni rozdział, załączniki, w których też bardzo dobrze zaprezentowane są problemy budżetu Unii Europejskiej.

Teraz znowu przechodzę do tego słynnego DAS, czyli poświadczenia wiarygodności rozliczeń, legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Otóż, co może zrobić audytor, jeżeli dokonuje audytu finansowego? Musi on wydać jakąś opinię końcową i ma trzy możliwości. Może wydać opinię bez zastrzeżeń, czyli audytor w końcowych wnioskach, sumując swoje działania, stwierdza, że nie wnosi zastrzeżeń do kontrolowanego obszaru, do stosowanych praktyk itd. Może przedstawić opinię z zastrzeżeniami, co oznacza, że generalnie ocenia pozytywnie, ale wnosi takie i takie zastrzeżenia, i wreszcie może odmówić wydania opinii, powiedzieć, że sytuacja poddanego audytowi podmiotu jest tak zła, dokumentacja jest tak niekompletna, że nie pozwala na przeprowadzenie audytu.

Generalna opinia trybunału w sprawie wykonania budżetu za rok 2005 jest następująca. W opinii trybunału końcowe roczne sprawozdanie finansowe Wspólnot zostało sporządzone zgodnie z przepisami oraz zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego komisji. Z określonymi zastrzeżeniami przedstawionymi dalej w sprawozdaniu trybunału sprawozdanie komisji rzetelnie przedstawia we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Wspólnot na dzień 31 grudnia 2005 r. Oznacza to, że trybunał przedstawił opinię z zastrzeżeniami.

Wracam teraz do wątku pozytywnego DAS i negatywnego DAS. Według mnie, muszę zaznaczyć, że jest to moja prywatna opinia, komisja, stawiając sobie cel osiągnięcia i to w krótkim czasie pozytywnej opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, źle sformułowała problem. Trybunał nie jest od tego, żeby ocenić, dać pieczęć: jest pozytywnie albo negatywnie. Od tego jest cała procedura udzielania absolutionum, od tego jest parlament, a trybunał przedstawia swoje zastrzeżenia. Dlatego ta opinia jest opinią z zastrzeżeniami i tak ją należy czytać, to nie jest opinia ani pozytywna, ani negatywna, tam, gdzie jest pozytywnie, stwierdzamy, że jest zgodnie i rzetelnie, a tam, gdzie mamy zastrzeżenia, mówimy, jakie to są zastrzeżenia. Gdyby porównać to z sytuacją z ubiegłego roku, to możemy powiedzieć, że generalnie jesteśmy na podobnym poziomie, z jednej strony są przykłady niewielkiej poprawy, ale z drugiej strony pokazały się negatywy, przejściowe negatywy związane z wprowadzaniem nowego systemu finansowego, tak że opinia jest podobna do tej z zeszłego roku, jest to opinia trybunału z zastrzeżeniami.

Jakie są ważniejsze zastrzeżenia? Jeśli chodzi o przechodzenie na system memoriałowy, to głównym powodem był brak ustalonych procedur, kto z państwa zajmuje się tymi zagadnieniami, to o tym wie, podstawowym problemem jest określenie, do jakiego okresu należy zaliczyć dane wydarzenie finansowe. Ustalenie tych procedur było kłopotliwe, procedury nie były spójne, mało tego, były one zmieniane jeszcze na początku tego roku, dlatego dostawaliśmy dane aktualizowane. Drugi powód zastrzeżeń, bo cały czas mówimy o tym, dlaczego trybunał przedstawia zastrzeżenia, otóż trybunał przedstawia je również z tego powodu, że w niektórych dyrekcjach generalnych spotykaliśmy bardzo złą jakość informacji finansowej, przykładem jest Dyrekcja Generalna do spraw Edukacji i Kultury, w której – gdybym chciał powiedzieć prywatnie, to powiedziałbym tak – nie zrozumiano zasad przejścia na nowy system i pomieszanie aktywów z pasywami było takie, że właściwie nie można było dokonać audytu. Ta dyrekcja jest swojego rodzaju symbolem złego stosowania systemu memoriałowego, na szczęście jest to przypadek odosobniony. W przypadkach innych dyrekcji były na przykład zmiany procedur, procedury nie do końca były stosowane w praktyce, ale takiego bałaganu, jaki panował w Dyrekcji Generalnej do spraw Edukacji i Kultury nie stwierdziliśmy nigdzie. Skutkiem było, jak już powiedziałem, wprowadzanie licznych poprawek przez komisję jeszcze w trakcie audytu.

Dalszy ciąg zastrzeżeń dotyczący pierwszej części, czyli oceny generalnej. Błędy w rejestracji niektórych wydatków i prefinansowania. Skutek, jeśli chodzi o cały budżet, który po stronie płatności nieco przekracza 100 miliardów euro, może nie jest procentowo taki duży, ale pomimo różnych korekt, wprowadzanych jeszcze tym roku, sprawozdanie zawiera zawyżenie zobowiązań o około 47 milionów euro i zawyżenie łącznej kwoty prefinansowania o 179 milionów euro, czyli niejako jest to sumaryczne zawyżenie aktywów o 132 miliony euro. To jest kwestia bardziej prezentacyjna, bo ona

nie ma znaczenia dla jakości, ale wszyscy uczymy się nowego systemu memoriałowego i trybunał odnotowuje niewłaściwą prezentację aktywów i pasywów w postaci zawyżenia aktywów w sumie o 132 miliony euro netto.

Teraz zastrzeżenia dotyczące drugiej części, chodzi o poświadczenie wiarygodności, a więc transakcje leżące u podstaw obliczeń, czyli transakcje dokonywane u finalnych odbiorców środków unijnych. Sprawa pierwsza – bez zastrzeżeń tam, gdzie prawidłowo funkcjonują systemy kontroli wewnętrznej. Na ogół stwierdzamy, że tam, gdzie dobrze funkcjonuje kontrola wewnętrzna, co niestety, nie dotyczy większości, my nie znajdujemy błędów, nie znajdujemy istotnych nieprawidłowości. Także tam, gdzie prawidłowo są stosowane systemy zarządzania finansowego – tak samo jak w zeszłym roku, powtarzamy, IACS jest przykładem, chyba zresztą również w Polsce, dobrego zarządzania finansami unijnymi, zaznaczam, jeżeli jest dobrze stosowany, ponieważ stwierdziliśmy przypadki, powiedzmy, nie do końca dobrego stosowania IACS – trybunał też nie ma zastrzeżeń, takie systemy bardzo dobrze zdają egzamin. Muszę dodać, że z wyjątkiem programów SAPARD wszystko jest ładnie, ale trybunał przedstawia swoje zastrzeżenia dotyczące wydatków w ramach programów SAPARD, a zwłaszcza zamykania niektórych programów z tego obszaru.

Dalszy ciąg zastrzeżeń – zastrzeżenia w zakresie strategii przedakcesyjnej. We wszystkich programach i instrumentach w państwach przystępujących i kandydujących utrzymuje się znaczne ryzyko. Są to wyniki i kontroli budżetowej, i kontroli specjalnych, jak my to nazywamy, czyli przeprowadzanych poza kontrolą budżetową w różnych obszarach. Wskazują one na to, że niestety w zakresie strategii przedakcesyjnej we wszystkich państwach kandydujących utrzymuje się wysokie ryzyko. Jego przyczyną jest również niski poziom kontroli wewnętrznej, na ogół niski poziom kontroli wewnętrznej w tych państwach.

Dalsze zastrzeżenia. W obszarze polityk wewnętrznych niedociągnięcia w systemie nadzoru i kontroli często prowadzą do nienależnych płatności na rzecz beneficjentów, ale również, co w wielu przypadkach trybunał podkreśla w sprawozdaniu, ryzyka te wynikają ze skomplikowanych systemów zwrotów kosztów oraz niejasności procedur, niejasności instrukcji, oczywiście z odpowiednimi wnioskami, które przedstawiłem. Jeśli chodzi o obszar Wspólnej Polityki Rolnej, bo na realizację tej polityki przeznaczana jest prawie połowa wydatków unijnych, to w zakresach, które nie są objęte IACS, mamy zastrzeżenia systemowe, tam w ciemno można iść i zawsze się tam znajdzie błędy, także tam, gdzie IACS został źle wprowadzony. Grecja jest przykładem państwa, które w zeszłym roku uzyskało od nas podobną ocenę do tegorocznej. Stwierdzamy, że IACS w Grecji został wprowadzony bardzo źle i tam nie widać postępu, przy tym nie ma niezależnej kontroli na miejscu, co skutkuje odpowiednimi wnioskami pod adresem instytucji certyfikującej.

Kolejne zastrzeżenia. Państwa członkowskie nie zapobiegają skutecznie zwrotowi zawyżonych lub niesłusznie pobranych wydatków. Nieprawidłowości dotyczą nie tylko okresu, o którym mówimy w sprawozdaniu, ale w badaniach finansów przejawiają się jeszcze sprawy z okresu poprzedniego, z lat 1994–1999, i tu również stwierdzamy nieprawidłowości. Dotyczy to właśnie SAPARD, w ramach którego trzy programy, naszym zdaniem, zostały zamknięte zbyt pośpiesznie, bez należytych podstaw merytorycznych i formalnych.

Uwagi trybunału dotyczące zarządzania budżetem. Sprawa pierwsza. Nastąpił wzrost wykorzystania środków na pokrycie zobowiązań, jest to 99% wykorzystania

środków na zobowiązania. Jest to duży skok i oceniamy to pozytywnie. W odniesieniu do płatności odnotowujemy 1%, niewiele, ale również jest to pozytywny wynik. Środki niewykorzystane, przeniesione – mniej więcej na poziomie zeszłego roku i niewielkie, ale jednak zmniejszenie nadwyżki budżetowej. Jednym słowem, patrząc na makroskażniki, oceniamy tendencję jako pozytywną.

Zasada n+2. Tak jak państwo wiedzą, zasada ta miała dyscyplinować realizatorów programów, miała być swojego rodzaju gilotyną, która będzie wisiała nad niezdiscyplinowanymi realizatorami. Stwierdzamy, że ona właściwie nie funkcjonuje, bo tylko niecały 1% transz zobowiązań zaciągniętych wcześniej, przed dwoma laty, został objęty tą zasadą, a jeszcze większość tego w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Trybunał w swoim sprawozdaniu formułuje ocenę, do której zresztą komisja nie wnosi zastrzeżeń, że ta zasada może być źródłem określonych nieprawidłowości. Ona może niejako zachęcać do ubiegania się o zaliczenie wydatków, kosztów poniesionych niezwłocznie po dokonaniu płatności dla beneficjenta, a nie po rzeczywistym ich poniesieniu na dany projekt. Ale może jest to dmuchanie na zimne. Jednak wobec tej sytuacji, wobec tak marginalnego, można powiedzieć nawet o marginesie marginesu, działania zasady n+2 musimy zwrócić na to uwagę.

Kolejna sprawa to zobowiązania budżetowe. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty, chodzi o okres od 1994 r., czyli pierwszej perspektywy finansowej, oczywiście wykazują tendencję rosnącą. Gdyby je zsumować, to w tej chwili są one mniej więcej na poziomie dwukrotnej płatności rocznej, to jest 2,6, a największy udział w zobowiązaniach do spłaty mają zobowiązania w obszarze funduszy strukturalnych. Trybunał zwraca uwagę na to, że występuje tu bardzo niebezpieczne zjawisko. Mianowicie, jeżeli popatrzeć na wzrost płatności, to teraz, pod koniec tego okresu będą one maleć, teraz jesteśmy jeszcze w obszarze pewnego nasycenia, ale potem będą one maleć. Płatności będą maleć, ale zobowiązania pozostaną. W związku z tym należałoby zwiększyć płatności, ale nie można tego zrobić, bo jest tendencja spadkowa, jeśli chodzi o programy. Może to prowadzić do tego, że wydłuży się okres realizacji niektórych programów i w związku z tym znajdziemy się w takiej samej sytuacji, jak na początku obecnej perspektywy finansowej, kiedy podobny proces spowodował spowolnienie wdrożenia programów na rok 2006. To byłyby takie ogólne, bardzo ogólne uwagi dotyczące zarządzania budżetem, DAS, czyli poświadczenia wiarygodności.

Teraz parę słów na temat najważniejszych, nie wszystkich, bo nie starczyłoby czasu, ale na temat najważniejszych obszarów. Oczywiście rolnictwo. Tu widzimy strukturę, jeśli chodzi o płatności z Sekcji Gwarancji, dalej płatności obszarowe, premie zwierzęce i inne. Nie dość, że wszystkie te pola zakreskowane stanowią prawie 70% wydatków, to są to płatności, które trafiają do finalnego beneficjenta, do rolników. Jakie są główne ustalenia w tym obszarze? Wartość w płatnościach obszarowych to ponad 19 miliardów, dokładnie 19 miliardów 400 milionów. Zbadaliśmy wyniki kontroli IACS przeprowadzonych przez państwa członkowskie deklarowanej powierzchni gruntów i stwierdziliśmy, że we wszystkich państwach członkowskich 40% skontrolowanych wniosków zawierało błędy. Występuje tu dosyć ciekawe zjawisko. Otóż okazuje się, że w państwach tak zwanej byłej Piętnastki poziom błędów minimalnie rośnie, było to 1,8%, a teraz jest 2,2%, zaś w nowych państwach członkowskich poziom błędów utrzymuje się w okolicach 2%, czyli jest niższy. Zobaczymy, jak ta dynamika będzie wyglądała w przyszłym roku. Dla mnie interesujące jest to, że w sta-

rych państwach, które mają już wdrożone procedury, następuje wzrost odnotowanych w wyniku ich kontroli wewnętrznej nieprawidłowości, co może być dowodem na to, że jest tam coraz gorzej z dyscypliną albo kontrole są coraz lepsze. Tam, gdzie jest IACS, poziom nieprawidłowości utrzymuje się mniej więcej w wysokości 1,95%, czyli jest niższy niż średni. Proszę dalej.

Jeśli chodzi o zbadane przez nas płatności obszarowe, to 40% płatności dokonano w oparciu o zawyżoną powierzchnię zadeklarowaną, przy czym zdecydowana większość tych przypadków to są, nazwijmy to, pomyłki technologiczne, zawyżanie w górę w granicach błędów pomiarowych, nie jest to świadome wyłudzenie, świadome naciąganie Unii Europejskiej. Odnotowujemy jednak, że 40% płatności dokonano w oparciu o zawyżoną powierzchnię zadeklarowaną.

Jest tu pewien aspekt polski. Stwierdzono w czasie kontroli w Polsce taki problem, że w naszej praktyce nadwyżki powierzchni działki ewidencyjnej kompensowano niedoborami na innych działkach. Trybunał uznał to za nieprawidłowość. Jest jeszcze jeden polski element. Otóż płatności obszarowe składają się z dwóch części: krajowej i unijnej. W Polsce warunki przyznawania płatności krajowych były ostrzejsze niż warunki unijne – mówimy cały czas o budżecie roku 2005, a więc działania były często podejmowane w roku 2004 – kryteria przyznawania były ostrzejsze. Co wtedy w Polsce robiono? Ano przenoszono te warunki na warunki płatności europejskiej i w związku z tym, że kryteria polskie nie były spełnione, hamowano, odpowiednio spowalniano czy zmniejszano płatności europejskie. Trybunał również uznał to za nieprawidłowość, ponieważ jeśli były spełnione warunki płatności europejskich, to płatności europejskie powinny być realizowane w pełnej kwocie, nie zaś pomniejszane z tytułu niespełnienia warunków krajowych.

Kolejne spośród ważniejszych ustaleń dotyczą premii zwierzęcych. To jest 9 miliardów 800 milionów. Trybunał w dalszym ciągu uważa krajowe statystyki za niewiarygodne. Trybunał zbadał najważniejsze płatności, dotyczą one stad – ja nie jestem rolnikiem – nazywanych stadami krów mamek. Zbadaliśmy te płatności we wszystkich państwach członkowskich, bo na to przeznaczane są największe dotacje. W sumie zbadano 15% tych stad i okazało się, że 1,8% stad albo wcale nie istniało, albo absolutnie nie kwalifikowało się do przyznania tych płatności. Jeśli chodzi o premie zwierzęce, to trzeba powiedzieć o specjalnych premiach wołowych. Stwierdziliśmy tu duże nieprawidłowości, zwłaszcza w niektórych państwach. To jest ciekawe, na ogół przebiega to dobrze, a w niektórych państwach, chodzi tu głównie o Malte, Włochy i Słowenię, poziom nieprawidłowości sięga od 11% do ponad 40%, to jest przypadek Słowenii. Stąd nasze zastrzeżenia, nasza uwaga, że statystyki krajowe w dalszym ciągu nie są, nie mogą być w pełni wiarygodne.

Kolejnym gorącym tematem w rolnictwie jest oliwa z oliwek. Wprawdzie u nas oliwek się nie produkuje, ale mówię o tym z tego powodu, że po pierwsze, jest to temat, który regularnie pojawia się w naszych raportach, a po drugie, główną przyczyną nieprawidłowości jest niefunkcjonujący system informacji przestrzennej w tym obszarze i nasze podstawowe zastrzeżenia dotyczą właśnie tego. Zwracamy uwagę, że tutaj tkwi główne źródło ryzyka, główny obszar, największy obszar ryzyka. Wyniki kontroli w tym obszarze stały się podstawą do postawienia przez trybunał bardzo istotnej tezy, otóż właściwie w tej sytuacji brak wiarygodności tego systemu stawia pod znakiem zapytania funkcjonowanie całego systemu dopłat w tym obszarze, ponieważ to po prostu nie działa.

Rozwój obszarów wiejskich. To ma mniejszy wymiar, 1 miliard euro. Najważniejszym z instrumentów jest przejściowy instrument rozwoju obszarów wiejskich dla nowych państw członkowskich. Polska jest największym odbiorcą tych środków, bo na poziomie prawie 226 milionów euro. W tej materii opieramy się na wynikach kontroli polskich, nasze kontrole to potwierdziły, akceptujemy wyniki tych kontroli, oczywiście po ich weryfikacji. Zasady zwykłej dobrej praktyki rolniczej skontrolowano u 5% i w ramach krajowej kontroli owych 5% stwierdzono wysoki poziom uchybień. Jedno lub więcej naruszeń wykryto w 9,6% skontrolowanych gospodarstw, trzy tysiące dwieście osiemdziesiąt jeden. Takie były podane dane.

Jeśli chodzi o Polskę, trybunał stwierdza pewne naruszenie. Mianowicie w Polsce stosowana była praktyka, że jeżeli było to pierwsze uchybienie, to nie stosowano sankcji, a rolnik otrzymywał tylko upomnienie. Trybunał uznaje, że nie ma do tego podstaw prawnych. Polska strona zasłania się porozumieniami z Komisją Europejską, a Komisja Europejska, można powiedzieć, nie potwierdza tego faktu. Jest to pewien etap dyskusji. W każdym razie warto odnotować, że w Polsce została stwierdzona taka nieprawidłowość.

Wnioski generalne dotyczące rolnictwa. Nadal utrzymuje się istotny poziom błędów, których nie wykrywają krajowe systemy kontroli i systemy nadzoru, ani ich nie wykrywają, ani im nie zapobiegają. Jeśli chodzi o IACS, jest w porządku, z wyjątkiem spraw, o których mówiłem. Konieczna jest poprawa funkcjonowania jednostek certyfikujących poprzez rozszerzenie ich działania na obszar beneficjentów końcowych. I jeszcze to, o czym już powiedziałem, że niewiarygodność systemu informacji przestrzennej jest podstawą do kwestionowania w ogóle całego programu dopłat do produkcji oliwy z oliwek.

Kolejny duży temat to działania strukturalne. Szybciutko omówię schemat. Proszę, polityka regionalna, zatrudnienie i polityka społeczna, rozwój obszarów wiejskich to w sumie jest prawie 90%. Taka jest tego struktura, widać, że główna część to polityka regionalna.

Tak na marginesie, jeżeli chodzi o tworzenie budżetu, to dobrze jest też wiedzieć, że istnieje określony podział kompetencji między te dwie główne siły polityczne w Europie, otóż, o ile Parlament Europejski ma ostatnie słowo, jeśli chodzi o środki alokowane do polityki regionalnej, o tyle Komisja Europejska ma ostatnie słowo, jeśli chodzi o środki alokowane na realizację polityk rolnych.

Tu widzimy, jak to wygląda liczbowo, ile programów było w poprzednim okresie, ile jest obecnie. Następuje zmniejszenie liczby programów w ramach funduszy strukturalnych i zwiększenie liczby programów w ramach funduszy spójności. Przy czym wartość programów w ramach funduszy strukturalnych jest większa, wartość projekt wynosi od 500 milionów nawet do 8 miliardów, jeśli zaś chodzi o fundusze spójności, to wartość projektu jest w granicach od 50 tysięcy do 1 miliarda euro.

Skontrolowaliśmy sześćdziesiąt pięć projektów, które zostały wdrożone jeszcze w latach 1994–1999, i dziewięćdziesiąt pięć projektów z okresu ostatniej perspektywy finansowej, skontrolowaliśmy sposób zamknięcia trzydziestu projektów, sam proces zamykania, oraz dziewięć projektów absolutnie zakończonych, skwitowanych. Jakie są główne ustalenia i wnioski? Istotne błędy w zadeklarowanych kosztach projektów pojawiły się w sześćdziesięciu na dziewięćdziesiąt pięć skontrolowanych projektów. Przypomnę o progu istotności, bo to się właśnie do tego odnosi, zatem w tylu przypad-

kach skutki materialne były wyższe od 2%, progu istotności przyjętego przez trybunał. Co dalej? Słabe mechanizmy kontroli w państwach członkowskich, brak korekt i znaczne opóźnienia w zamykaniu programu i jeszcze, niestety, niczym echo, odnotowujemy istotne błędy w deklarowanych wydatkach w latach 1994–1999. Kolejne sprawy to nieskuteczny nadzór komisji, niska efektywność procedur ustalonych przez komisję. Trybunał postuluje lepsze przygotowanie procedury zamknięcia programu i również bardziej przemyślaną polityką kontrolną, równomierne rozłożenie kontroli na poszczególne fazy projektów, w domyśle, a właściwie nie w domyśle, choć nie jest to zapisane, chodzi o to, żeby więcej kontrolować wcześniej niż później, kiedy wyniki kontroli właściwie nie mogą się już przełożyć na działania korekcyjne.

Kolejny obszar to polityki wewnętrzne, w tym badania. To są polityki, które generalnie mają wspierać tworzenie wspólnego rynku w bardzo szerokim rozumieniu. W tym obszarze ponad 50% alokowanych środków dotyczy badań naukowych i rozwoju. Środki przewidziane na zobowiązania to 9 miliardów 500 milionów, płatności – 7 miliardów 900 milionów, prawie 8 miliardów. Co jest ważne? To, że w tym obszarze programy są zarządzane bezpośrednio przez komisję. Tak mniej więcej wygląda struktura płatności, struktura zobowiązań jest podobna. Tak jak widzimy, badania i rozwój technologiczny – 57%, rynek konsumencki wewnętrzny, przemysł, sieci – 19%, szkolenia, młodzież, działania społeczne – 18%, energia, Euroatom, środowisko – 4% i inne działania.

Główne obszary ryzyka, czyli te obszary, w których powstające problemy były przyczyną błędów: jeden to zawyżanie przez beneficjentów kosztów w zestawieniach poniesionych wydatków, to jest najczęściej pojawiająca się nieprawidłowość, i drugi to brak mechanizmów sankcji. Wprawdzie trybunał zdaje sobie sprawę, że tego obszaru, zwłaszcza w zakresie badań naukowych, również w sferze kultury, nie można przecież traktować tak, jak traktuje się inne projekty, które są bardziej, tak to nazwę, materialne i łatwiej jest określić efekt końcowy, niemniej zwracamy uwagę na to – będzie to zresztą odnotowane we wnioskach – że obecny styl zarządzania finansowego nie jest właściwy, powinien być on jednak bardziej skierowany na zarządzanie zadaniowe.

Zbadaliśmy jedenaście zobowiązań, sześćdziesiąt dziewięć płatności realizowanych przez komisję. Tak jak powiedziałem, kontrola wykazała znaczną liczbę przypadków z istotnym poziomem błędów w płatnościach dla beneficjentów, które miały negatywny wpływ na legalność i prawidłowość transakcji. Najważniejsze stwierdzenie w tym obszarze jest takie, że złe funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli nie pozwala na uzyskanie pewności co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń w zakresie polityki wewnętrznej. Jest to bardzo mocne stwierdzenie trybunału. My uważamy, że nie uzyskujemy, nie jesteśmy w stanie uzyskać wystarczającej pewności, aby stwierdzić, że te transakcje są przeprowadzane prawidłowo.

Jakie są główne nieprawidłowości? Przede wszystkim w trzech czwartych transakcji skontrolowanych na poziomie beneficjenta końcowego występuje istotny poziom błędów. Najczęściej występujące błędy to brak stosownej dokumentacji, zwłaszcza w zakresie naliczonego czasu pracy, podwójne naliczanie kosztów, korzystanie ze średnich stawek kosztów personelu, które znacznie odbiegają od kosztów rzeczywistych, nieuzasadnione przydzielanie kosztów pośrednich przypadających na dane działanie i zgłaszanie wydatków niekwalifikowalnych, które nie powinny być pokrywane z tego tytułu. To były błędy po stronie beneficjenta końcowego, a teraz nieprawi-

dłowości występujące po stronie komisji. Błędy komisji w stosowaniu zasad systemu rejestracji kosztów personelu. Komisja pracuje, pracuje, ale jeszcze nie dopracowała się skutecznego systemu rejestracji kosztów pracy personelu w tych obszarach. Brak jasnej strategii koordynacji istniejących mechanizmów kontroli, mało tego, odnotowujemy tu nawet zmniejszanie się liczby kontroli, bałagan rośnie, liczba kontroli maleje, nie jest to sytuacja godna pochwały. Duża liczba istotnych błędów stwierdzonych przez nasze kontrole, mimo że dana działalność była przedmiotem kontroli wewnętrznej, a kontrola wewnętrzna skwitowała ją pozytywnie i dała stempel, zatem jest to kolejny dowód na niski poziom kontroli wewnętrznej w tym obszarze. Kolejna sprawa to nieprzeprowadzanie na miejscu kontroli projektów realizowanych przez beneficjentów agencji krajowych w dziedzinie edukacji i kultury, po prostu nie było takiego systemu kontroli na miejscu, niezależnie od tego, że oczywiście efektów działań programów w zakresie kultury nie można traktować tak materialnie, jak traktuje się efekty w innych obszarach.

Jakie są zalecenia? Przede wszystkim uproszczenie i dalsze wyjaśnienie zasad rządzących programami, ponieważ trybunał stwierdził, że jednym z istotnych powodów powstawania nieprawidłowości były bardzo złożone i bardzo żmudne, bardzo móżolne, niejasne, źle tłumaczone i interpretowane przez korzystającym z programów procedury. Kolejny ważny wniosek to szersze wykorzystanie finansowania na zasadzie ryczałtowej, a więc orientowanego na uzyskanie efektów końcowych, przy czym trybunał zaznacza, że tam, gdzie to jest możliwe. Adresujemy to zwłaszcza do obszaru działań badawczych i rozwoju technologicznego, choć oczywiście nie wszędzie można wykorzystać zasadę ryczałtową. Kolejne wnioski to zapewnienie rygorystycznej realizacji kluczowych kontroli oraz poprawa w odniesieniu do jakości i zakresu systemów kontroli agencji krajowych, tu się właśnie kłania kultura.

Na koniec parę słów o działaniach zewnętrznych. Tak dla orientacji powiem, że są dwa podstawowe elementy działań zewnętrznych. To są programy geograficzne, które obejmują Amerykę Łacińską, Europę Wschodnią i Środkową Azję, basen Morza Śródziemnego, Bliski Wschód, Azję, Afrykę, Karaiby i Bałkany, oraz programy dedykowane, czyli strategia przedakcesyjna, głównie chodzi tu o Turcję, tam jest ich teraz najwięcej, oraz działania tematyczne, na przykład rybołówstwo – umieściliśmy to akurat tutaj, ale chodzi oczywiście o całość. Zajmują się tym dwie dyrekcje generalne, Biuro Współpracy Pomocy Europy EuropeAid i DG ECHO – Dyrekcja Generalna do spraw Pomocy Humanitarnej, ponieważ mieszczą się tu również działania z zakresu pomocy humanitarnej w nagłych przypadkach, przykładem jest ostatnie tsunami czy inne.

Kontrolowaliśmy transakcje w obszarze działań zewnętrznych poprzez system nadzoru kontroli na poziomie dyrekcji generalnych i przedstawicieli komisji, tych przedstawicieli jest w świecie około osiemdziesięciu, i badanie transakcji w wybranych przedstawicielstwach i organizacjach wdrażających, ponieważ głównie tutaj są one realizowane, a następnie przez organizacje wdrażające, często w kooperacji z ONZ albo z innymi organizacjami nierządowymi. Podobnie jak w przypadku państw unijnych, choć tutaj występuje to może w większym natężeniu, największe ryzyko stwierdzamy w obszarze przetargów, czyli na poziomie organizacji wdrażającej, oraz w obszarze kwalifikowania wydatków na poziomie realizacji projektów. Do tych działań mamy największe zastrzeżenia. Mamy również zastrzeżenia do funkcjonowania systemu kontroli w tym obszarze, ponieważ z jednej strony system informatyczny, który

powinien wspierać koordynowanie kontroli, jeszcze nie funkcjonuje, a z drugiej strony komisja czy odpowiedzialne dyrekcje nie mają jasnej i jednolitej polityki w stosunku do audytorów zewnętrznych, bo przecież programy rozrzucone po całym świecie nie mogą być audytowane zewnętrznie z poziomu Komisji Europejskiej, muszą być zatrudniani audytorzy zewnętrzni, ale oni nie otrzymują wystarczająco dobrych instrukcji, dlatego my niestety często musimy kwestionować wyniki tych audytów.

Tu widzimy podsumowanie. Niedociągnięcia systemu kontroli i nadzoru, niepełna analiza ryzyka, system informatyczny nie gwarantuje właściwego przepływu informacji, niewystarczająca kontrola wewnętrzna realizacji projektów. Aczkolwiek trzeba też powiedzieć, że komisja, dyrekcje generalne przyjęły program poprawy. Program ten został nawet wdrożony na początku tego roku, co odnotowujemy w naszej ocenie i można powiedzieć, że w zakresie koncepcji kontroli wewnętrznej odnotowujemy poprawę. Jednak oczywiście skutki działania tego programu, jeśli w ogóle nastąpią, będą mogły być zauważone podczas przyszłej kontroli i w latach następnych, ale dobrze, bo jest to krok do przodu. Najważniejszą sprawą są tu braki w systemie informatycznym, które de facto uniemożliwiają realne planowanie kontroli.

Teraz słowo na zakończenie. Proszę państwa to jest strona internetowa trybunału, zapraszam do jej odwiedzenia, jej adres jest taki, jak tu widać. Trybunał publikuje tu właściwie wszystkie swoje dokumenty, a więc opublikowany jest oczywiście raport roczny, opublikowane są tak zwane raporty specjalne, które dotyczą już wycinkowych, poszczególnych zadań, opinie trybunału oraz wszelkie inne dokumenty, które przyjmujemy i przesyłamy komisji bądź parlamentowi.

To tyle tytułem wstępu, Panie Przewodniczący. Jeśli wyszło trochę przydługo, to przepraszam, starałem się skupić na najistotniejszych sprawach.

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Dziękuję bardzo, Panie Doktorze.

Mam nadzieję, że nasza ciekawość i potrzeba wiedzy zostały zaspokojone. Dziękuję serdecznie za tak szeroką i fachową prezentację sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2005. Mogliście się państwo przekonać, że trybunał ma mnóstwo pracy, szczególnie wtedy, gdy podczas prowadzenia badań znajduje tyle nieprawidłowości i błędów, o czym mieliśmy okazję się dowiedzieć.

Ja zapraszam teraz państwa senatorów do zadawania pytań, do dyskusji, do wypowiedzi w tej sprawie.

Bardzo proszę.

Senator Paweł Michalak:

Usłyszeliśmy wiele wyjaśnień. Mnie tymczasem interesuje, jako że się uczymy, procedura uchwalania absolutorium przez parlament. Co się stanie, gdy parlament nie udzieli komisji absolutorium? Jak rozumiem, komisja wykonuje budżet na własne ryzyko, tak tu wyczytałem. Wyczytałem też, że środki na zobowiązania nie muszą być pokrywane z dochodów. Z czego zatem? Mogę przeczytać, że środki na zobowiązania nie muszą być pokrywane z dochodów. Z czego są one pokrywane?

Mówił pan też o poszukiwaniach koncepcji kontroli wewnętrznej. Wyczytałem tu, zresztą było to jedno z zastrzeżeń, o instytucji zarządzania ryzykiem. Czy mógłby

pan powiedzieć kilka słów na ten temat? To tyle ze spraw ogólnych, bo mam jeszcze szczegółowe pytania, ale to na samym końcu.

(*Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz*: Panie Przewodniczący, czy mogę od razu odpowiedzieć?)

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Tak, bardzo proszę.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Dziękuję.

Sprawa uchwalenia absolutorium. W Unii Europejskiej zasada jest następująca. Odpowiedzialność polityczną ponoszą komisarze, ale komisarze nie są realizatorami budżetu. Za decyzje budżetowe oraz dobór instrumentów do realizacji budżetu odpowiedzialność ponoszą dyrektorzy generalni poszczególnych dyrekcji generalnych. Taki jest rozdział funkcji. Co się stanie, jeżeli w jakimś obszarze parlament nie udzieli absolutorium? To znaczy, że określony komisarz powinien ponieść konsekwencje polityczne. W historii Parlamentu Europejskiego chyba raz się tak zdarzyło, raz miało to miejsce.

O tym, jak będzie teraz, trudno mi powiedzieć, ale to jest chyba dobre w tej procedurze, że trybunał, można powiedzieć, dostarcza niejako zdjęcia rentgenowskiego z opisem i stwierdza, że to przekracza progi, to przekracza progi, tu jest źle, tu należy poprawić, a ocena tego należy do ciał politycznych. Zresztą podobnie jest w polskim parlamencie, kiedy Najwyższa Izba Kontroli przedstawia stanowisko w kwestii absolutorium, nie wniosek, lecz stanowisko w tej kwestii, a więc ustosunkowuje się do realizacji budżetu.

Ja odpowiadam za kontrolę w obszarach wewnętrznych. To ma na przykład takie znaczenie. Często Komisja Europejska, oczywiście za zgodą parlamentu, realizując określoną politykę, alokuje określone środki bezpośrednio do budżetów niektórych państw, mając świadomość, że są to państwa na przykład o wysokim czy wyższym od przeciętnego poziomie korupcji albo te zajmujące wysokie miejsca na rozmaitych listach rankingowych prowadzonych przez różne organizacje, na przykład Bank Światowy. Z jednej strony jest to określone ryzyko polityczne, z drugiej strony występuje określona potrzeba, bo służy to zaspokajaniu podstawowych, elementarnych potrzeb ludności, najczęściej najbiedniejszej. Oczywiście trybunał nie jest w stanie tego ocenić, musi to oceniać ciało polityczne, jakim jest parlament i Rada.

Jeśli chodzi o środki, ja przepraszam, chyba nie bardzo zrozumiałem, to środki na zobowiązania nie muszą być pokryte z dochodów. Budżet jest planowany w dwóch obszarach – tam są jeszcze poszczególne podkategorie, ale nie chcę zamazywać obrazu – są to środki na płatności i środki na zobowiązania. Środki na płatności muszą być pokryte z dochodów, ale środki na zobowiązania po prostu muszą być zbilansowane. W sumie to musi się zgadzać. Nie może być tak, żeby płatności były sfinansowane z innych środków niż dochody, bo niby z czego miałyby być one sfinansowane?

Senator Paweł Michalak:

...załącznik oznaczony rzymską piątką, dlatego o to pytałem. Dochody budżetowe służą do pokrycia środków na pokrycie płatności, to się zgadza, ale drugie zdanie mówi, że środki na zobowiązania nie muszą być pokryte z dochodów.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Tak, nie muszą się bezpośrednio bilansować, one nie muszą się bilansować w tym obszarze, dlatego że zaciąga się zobowiązania, to są środki zaciągnięte na zobowiązania w danym roku, ale to są zobowiązania, które są realizowane w latach następnych, bo najczęściej są to programy wieloletnie, dlatego jest to rozróżnienie. Tymczasem płatności oczywiście w ujęciu kasowym muszą być pokryte z dochodów, bo nie mogą być z niczego innego.

Aha, jeszcze ostatnia sprawa, czyli koncepcje kontroli wewnętrznej. Proszę państwa, problem polega na tym, żeby się, tak to nazwę, nie zakontrolować. Otóż my stwierdzamy istotne i to różnorakie mankamenty w systemach kontroli wewnętrznej państw członkowskich, kandydackich, są one różne, ale są. W związku z tym dwa lata temu, o ile sobie przypominam, w 2004 r., trybunał wyszedł z propozycją, na polski można to tak przetłumaczyć, pojedynczego audytu. Chodzi o stworzenie systemu, jednolitego systemu wewnętrznej kontroli, wewnętrznego audytu – nie dotyczy to działań audytu zewnętrznego, spoza systemu – wewnętrznego audytu, który by spowodował, że wyniki kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w poszczególnych państwach byłyby w miarę porównywalne. Chodzi o stworzenie określonych standardów. Przede wszystkim dotyczy to problemów oceny ryzyka, bo od tego się wszystko zaczyna. Jeżeli została dobrze przeprowadzona analiza ryzyka, to już dalej potrafimy sobie to prowadzić.

Jakie są losy? Komisja Europejska bardzo poważnie podeszła do problemu wdrażania systemu jednolitego audytu, *the single audit approach*. Mam nadzieję, że pozwoli to na pewne zunifikowanie postępowań i wpłynie na porównywalność wyników, przy tym pomoże również w klasyfikowaniu określonych zjawisk, w przypisywaniu im określonych wag ryzyka, tak bym to nazwał. Chodzi o określenie ryzyka, z tym jest największy problem. Określenie, dobre określenie obszarów ryzyka to jest 50% pracy audytorskiej. Wynika to z doświadczenia instytucji, a kiedy brakuje doświadczenia, pojawiają się błędy. Stąd koncepcja, tak jak powiedziałem, jednolitej kontroli wewnętrznej, związana głównie z opracowaniem jednolitego podejścia do analizy ryzyka.

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Józef Łyczak, proszę bardzo.

Senator Józef Łyczak:

Wspomniał pan o dużych nadużyciach w przypadku korzystania z funduszy unijnych, liderami są tu Grecja, Włochy. Mnie interesuje taka sprawa. Jeździe państwo na kontrole, sprawdzacie, wyniki okazują się fatalne. Jakie sankcje są nakładane na te kraje? Wydaje mi się, że nie są one zbyt ostre, skoro na przykład Grecja w kolejnym roku popełnia podobne przestępstwo, bo to jest przestępstwo, to są olbrzymie nadużycia.

Interesuje mnie jeszcze jedna sprawa. Wspomniał pan o IACS, o SAPARD, a szczególnie w odniesieniu do SAPARD, może źle zrozumiałem, powiedział pan, że zbyt szybko został on zamknięty. Z tego, co mi wiadomo, Polacy udowodnili, szcze-

gólnie polscy rolnicy, że w sposób znakomity wykorzystali SAPARD, okazali się o wiele mądrzejsi od swoich poprzedników, mam tu na myśli Włochów, Hiszpanów. Na czym polegało to zbyt szybkie zamknięcie? Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Panie Prezesie, ja może dodam do pierwszego pytania pana senatora taki trochę generalny kontekst. Co w ogóle dzieje się z negatywnymi opiniami trybunału? Wiemy, że nie mają one mocy sądowniczej. Jaką one mają siłę sprawczą, jeśli chodzi o błędy, nieprawidłowości, które znajduje się podczas kontroli? Dziękuję.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Na początek jedna uwaga. Może się przejęczyłem, choć starałem się pilnować, żeby nie powiedzieć o tym, że my stwierdzamy nadużycia. My stwierdzamy nieprawidłowości, a czy to są nadużycia, czy to są celowe działania, mówię o wyłudzeniach, to od stwierdzania tego są inne organy. My mówimy o nieprawidłowościach. Jeżeli na przykład zawyżone są koszty personelu albo są akceptowane przez komisję wydatki na pokrycie kosztów, które nie powinny być kwalifikowalne w ramach tego programu, to my stwierdzamy nieprawidłowość. Jeżeli zaś mamy podstawy do stwierdzenia, że doszło do nadużycia, to oczywiście mamy obowiązek skierowania sprawy do OLAF czy do prokuratury europejskiej. W tym roku skierowaliśmy, prawdę powiedziawszy, ja skierowałem, nie chwaląc się, choć nie wiem, czy to jest sprawa, którą można się chwalić, czy nie, jedną jedyną sprawę do OLAF, sprawę w ramach działań zewnętrznych, w ramach programu TISIS w Rosji. Pojawiła się tam pewna sprawa, którą trybunał ostatecznie zdecydował się tam skierować, podejrzewając, że mogło być to obszarem nadużyć.

Zatem proszę starannie odróżniać nieprawidłowości i nadużycia, my mówimy o nieprawidłowościach, a od zajmowania się nadużyciami są inne organy. Chyba parę dni temu czytałem w polskiej prasie o wynikach kontroli policji dotyczącej nieprawidłowości w zakresie korzystania z pomocy unijnej i policja stwierdziła, że to były nadużycia. Było to drukowane w naszej prasie, policjanci stwierdzili, że celowo zostały zawyżone powierzchnie działek czy liczono je na przykład podwójnie. To są typowe nadużycia, a trybunał mówi o nieprawidłowościach, nie o nadużyciach.

Jakie są sankcje? Sankcje znajdują się przede wszystkim w rękach państw członkowskich, w rękach agencji – mówię o płatnościach dla finalnych beneficjentów. Jest cały system sankcji. Prawdę powiedziawszy, być może byłoby ciekawe przeprowadzenie przez trybunał kontroli tego, jak te sankcje są realizowane. To mógłby być dobry pomysł na kontrolę. Jednak system sankcji istnieje, funkcjonuje, chyba że nie funkcjonuje, chyba że go nie ma, tak jak to stwierdziliśmy w przypadku jednego z obszarów polityk wewnętrznych, o ile sobie przypominam.

Jeżeli chodzi o SAPARD, o sprawę zamykania programów, to nie dotyczyło to Polski, mogę powiedzieć, że dotyczyło to przede wszystkim Węgier. Chodziło tam o pospieszne zamknięcie pewnych programów przed przyjęciem Węgier do Unii. Według naszych ustaleń nie miało to... Ta sprawa nie dotyczyła Polski, co do tego się z panem zgadzam.

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Dziękuję bardzo.

Proszę, pan senator Andrzej Łuczycki.

Senator Andrzej Łuczycki:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, kwestia w zasadzie nieskuteczności kontroli w Unii Europejskiej wynika niejako z pewnej filozofii działania Unii Europejskiej. Unia Europejska składa się z dwudziestu pięciu autonomicznych państw, które zgodziły się działać na pewnych obszarach, oczywiście obszarów, pól, na których te państwa działają wspólnie, jest coraz więcej, niemniej jednak w dalszym ciągu są to autonomiczne podmioty prawa międzynarodowego. W związku z tym narzucenie tym państwom jednolitego systemu kontroli, nałożenie obowiązku kontroli wewnętrznej w poszczególnych państwach, a do tego niejako ten system zmierza, jest bardzo trudne. Dzieje się tak między innymi z tego powodu, że instytucje, które zajmują się kontrolą w poszczególnych państwach, takie jak w naszym przypadku Najwyższa Izba Kontroli, są różnie prawnie umocowane, stąd między innymi trudność. Poza tym nie wszystkie państwa chcą tej kontroli, trzeba to sobie wyraźnie powiedzieć, nie wszystkie państwa są zainteresowane, aby kontrola prowadzona była dobrze i skutecznie. To też jest pewien problem. Naciski są ze strony tych państw w Unii Europejskiej, które są płatnikami netto, one niejako naciskają na pozostałe państwa, aby wprowadzić ten system, jednolity system kontroli na całym obszarze Unii.

Jest to bardzo duży problem. Pracuje nad tym Komisja Kontroli Budżetowej z tego, co wiem, już kilka albo kilkanaście lat, mówię o komisji europejskiej, i nie potrafi wypracować bądź nie potrafi przekonać innych do tego, aby stworzyć jednolity i spójny system kontroli. Również z tego powodu, Panie Prezesie, wynika tak naprawdę brak sankcji wobec tych, którzy łamią te zasady. W związku z tym tak naprawdę nie ma odpowiedzialności, nazwijmy to, skutecznej odpowiedzialności za popełniane błędy. Jest, tak jak pan powiedział, i myślę, że jest to jedyna sankcja praktyczna, sankcja polityczna, a więc odpowiedzialność polityczna i na tym się chyba kończy. Jaki z tego wniosek? Albo zaniechać dotacji, co jest oczywiście niemożliwe, bo wszyscy chcemy wyrównywać szanse poszczególnych regionów w państwach europejskich, albo znaleźć skuteczny sposób kontroli. Taki jest wniosek.

Chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, który nie został poruszony ani przez państwa, ani przez komisję budżetową, ani w dzisiejszych naszych obradach nie znalazło się na to miejsce. Chodzi mi o przyznawanie dotacji, o sam proces przyznawania dotacji. W różnych krajach, a u nas szczególnie, jest to duży problem. Chodzi między innymi o komitety sterujące, które punktują poszczególne zadania do realizacji, a później ze względów li tylko politycznych okazuje się, że jakaś prominentna osoba, pełniąca wysokie funkcje na jednym ze szczebli decyzyjnych jednym podpisem czy jedną decyzją zmienia te ustalenia. Zatem nie ma sprawiedliwego podziału przyznanych środków, a myślę, że obecnie, na tym etapie i przy takich pieniądzach, które za chwilę, mam nadzieję, w Polsce się znajdują, jest to problem najistotniejszy, najważniejszy. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze, za istotną wypowiedź, za ciekawy głos w dyskusji.

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Panie Senatorze, odpowiem oczywiście nie po to, żeby prowadzić polemikę, gdyż poruszył pan bardzo ważne problemy, ale po to, żeby może przedstawić gdzieś w informacji również nieco inny punkt widzenia, w każdym razie nie po to, żeby przedłużać polemikę.

Pierwsza sprawa, autonomiczność państw. Każde państwo, przystępując do Unii, zrezygnowało jednak ze swojej pełnej autonomii na przykład poprzez wpisanie do konstytucji nadrzędności prawa międzynarodowego nad krajowym, ale nie tylko, również w zakresie organizacji wewnętrznej. Proszę zwrócić uwagę, jaki wpływ na funkcjonowanie wszystkich naszych instytucji, i starych, takich jak ministerstwa, i nowych, takich jak agencje, miało wejście do Unii, proszę zwrócić uwagę na podporządkowanie się, konieczność podporządkowania tym normom. Dlatego według mnie należy patrzeć na to z punktu widzenia świadomej rezygnacji z części autonomii na rzecz wspólnego dobra, jakim jest Unia. Jeżeli zrezygnowaliśmy z takiej ważnej... Polska propozycja tworzenia wspólnej armii też jest pewnym krokiem w kierunku umacniania struktur unijnych, ale ewentualna jej realizacja odbywałaby się jednak kosztem konkretnych krajów. To jest pierwsza uwaga.

Druga uwaga. Mówimy o systemach kontrolnych nie w obszarze całych państw, tylko w zakresie wydatkowania środków unijnych, a te środki są środkami podatników. Wszystkie państwa, w tym również Polska, ale głównie państwa starej Piętnastki, a wśród nich zwłaszcza te, które są płatnikami netto, bardzo dbają o to, ażeby przed swoimi podatnikami pokazać, że pilnują ich pieniędzy. W tej sprawie musimy ich zrozumieć. Powinniśmy jako państwo, przepraszam bardzo, że ja teraz nie wypowiadam się w imieniu trybunału, ale jako obywatel polski, my również powinniśmy pilnować interesów naszych podatników, dlatego nie można im tego zarzucić. Jednak istotne jest to, że mówimy o systemie kontrolnym, o systemie kontroli w obszarze nie całego państwa, lecz w obszarze, w którym wydawane są środki europejskich podatników poprzez Komisję Europejską.

Tego, że niektóre państwa nie są zainteresowane, nie mogę potwierdzić, nie mam takich danych, wręcz przeciwnie. Komisja Europejska przyjęła specjalny plan działania, *action plan*, właśnie w celu wdrożenia systemu jednolitego audytu. Oczywiście, to nie jest zadanie proste, bo jest dwadzieścia pięć państw, jest dwadzieścia pięć systemów prawnych, ale na tym to polega, żeby to, co nie jest proste, jednak zrobić, bo to będzie służyło wszystkim. Według mnie są na to szanse. Ja jestem przekonany, że w tym obszarze zostanie wprowadzony system jednolitego audytu.

Teraz problem najwyższych organów kontrolnych, ponieważ pan również poruszył tę kwestię. Otóż jest tu ciekawy, również prawnie, problem. Komisja proponuje obecnie system kontroli oparty między innymi na tym, że najwyższe narodowe organy kontrolne będą niejako weryfikowały oświadczenia, deklaracje roczne – proponuje się

do tego ministrów finansów, chociaż dyskusje nad tym, kogo wskazać, jeszcze trwają, w każdym razie proponuje się, żeby tym, nazwijmy to, generalnym dyrektorem finansowym od środków unijnych, najwyższą władzą budżetową był minister finansów – i przesyłały wyniki do komisji. Jednak w tej sytuacji najwyższy organ kontrolny w danym państwie staje się elementem kontroli wewnętrznej, a on powinien być organem kontroli zewnętrznej, czyli działającym z zewnątrz systemu.

W tej chwili toczy się nad tym dyskusja. W przyszłym miesiącu w Warszawie odbędzie się doroczne spotkanie prezesów najwyższych organów kontrolnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Najwyższa Izba Kontroli jest gospodarzem tego spotkania, i będziemy tam dyskutować między innymi o kwestii koordynacji naszych działań, udziału narodowych organów kontrolnych w systemie kontroli środków unijnych.

Rzeczywiście, tu się z panem zgadzam, różne kraje reprezentują różne systemy kontroli. Zresztą proszę popatrzeć nawet na izbę, w której ja w tej chwili pracuję. My mówimy, bo Polska przyjęła tłumaczenie z francuskiego, Europejski Trybunał Obrachunkowy, angielska nazwa to Europejski Trybunał Audytorów. Jest to coś innego, tu się mówi o audycie, a tu się mówi o obrachunkach. Polska przyjęła tłumaczenie francuskie, chociaż polska Najwyższa Izba Kontroli, jeśli chodzi o jej zasady działania, jest bardzo bliska modelowi brytyjskiemu, a nie francuskiemu, gdzie mamy trybunał z władztwem podatkowym. A Najwyższa Izba Kontroli jako izba kontroli państwa, bo tak została w 1919 r. ufundowana i do tej pory na takich zasadach istnieje, jest bardziej zbliżona do tego modelu brytyjskiego, zatem sami nie jesteśmy tu konsekwentni.

To się zresztą odbija na funkcjonowaniu trybunału. Moja opinia jest taka, że fundując tę instytucję dawno, dawno temu, szukając kompromisów, nie do końca precyzyjnie określono jej kompetencje, stąd to „może”, które pokazywałem w zapisach traktatu, urosło do miary obowiązków, a przecież należałoby to skodyfikować. Jednym słowem, również w tym obszarze nie ma klarowności, ale ja jestem przekonany, że dyskusja, która się toczy na temat i kontroli wewnętrznej, i kontroli zewnętrznej – to jest osobna sprawa, nie chciałbym państwa zanudzać – w sumie zaowocuje lepszym dostarczaniem informacji podatnikom i społeczeństwu, a przede wszystkim upewnieniem społeczeństwa, że te środki są pod kontrolą, że one są kontrolowane, bo przecież to jest również niezwykle istotny element. To tylko kilka moich uwag, ja nie chciałbym wchodzić w polemikę, ale jest to bardzo wdzięczny temat do dyskusji.

Przyznawanie dotacji. Przepraszam bardzo, nie potrafię się w tej sprawie wypowiedzieć. Jest to głównie problem wewnętrzny każdego kraju. Te środki są dysponowane, jest to, tak jak powiedziałem, zarządzanie wspólne, ale ono polega na tym, że gros uprawnień jest sędowanych na państwa członkowskie i na agencje, które działają w tych państwach. Jest to głównie problem wewnętrzny. Teraz tak na gorąco myślę, czy na przykład trybunał mógłby się zająć taką kwestią w zakresie kontroli, ale obawiam się, że nie, ponieważ wkraczałoby to w obszar państwa, a my nie jesteśmy od kontrolowania poszczególnych państw. Jest to być może pole dla zewnętrznego organu kontroli państwa, takiego jak Najwyższa Izba Kontroli czy inne najwyższe organy kontrolne w państwach. Może by one na to popatrzyły, jest to być może pole do współpracy między trybunałem a narodowymi organami kontrolnymi, ale na pewno nie dla nas, przepraszam, jak tak na gorąco próbuję spojrzeć na tę sprawę, to wydaje mi się, że pozostaje to poza mandatem trybunału.

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Dziękuję bardzo.

Mam nadzieję, że pan doktor Jacek Uczkiewicz zaspokoił państwa ciekawość.

Jeszcze pan senator Michalak, bardzo proszę.

Senator Paweł Michalak:

Mam jeszcze jedno szczegółowe pytanie. Mianowicie przy dochodach za lata budżetowe 2004 i 2005, tam, gdzie jest mowa o tradycyjnych zasobach własnych, czyli o opłatach rolnych, o opłatach wyrównawczych i cłach, mówi się, że jest potrącanie 25% kosztów poboru. Mogę podać, która to strona. Zaciekały mnie te koszty poboru, to, gdzie one przepływają.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Panie Senatorze, umówmy się w ten sposób, że ja panu przyślę odpowiedź na piśmie, dobrze?

(Senator Paweł Michalak: O, cieszyłbym się. Dziękuję bardzo.)

Ja wprawdzie mam do czynienia ze wszystkimi sprawozdaniami, projektami wszystkich sprawozdań przygotowanych przez inne grupy i akceptując je na posiedzeniach trybunału, czuję się z nimi związany i za nie odpowiedzialny, to jednak wnikam w nie nieco mniej niż w to, za co personalnie odpowiadam. Ja w tym roku jestem sprawozdawcą ósmej części budżetowej i może skupiałem się na tym trochę bardziej niż na innych sprawach, ale pytanie jest ciekawe. Jeśli pan pozwoli, to przyślę panu odpowiedź na piśmie.

Zastępca Przewodniczącego Przemysław Berent:

Dziękuję bardzo.

Ja w ogóle chciałbym uzyskać zapewnienie ze strony pana prezesa, że senatorowie będą mogli korzystać z pańskiej wiedzy we wszystkich sprawach, które znajdują się w gestii trybunału, i chciałbym również zachęcić państwa w przyszłości do takiego kontaktu.

Bardzo serdecznie dziękuję, Panie Doktorze, za inicjatywę zaprezentowania nam sprawozdania, za przekazanie choć części swej niemałej wiedzy, za udzielenie odpowiedzi na pytania i udział w dyskusji. Dziękuję panom przewodniczącym, dziękuję państwu.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 47)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 7 egz.

ISSN 1643-2851