



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(572)

41. posiedzenie
Komisji Spraw Unii Europejskiej
w dniu 2 grudnia 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Informacja na temat rocznego raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Komisji Europejskiej w 2007 r.

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Edmund Wittbrodt)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Otwieram posiedzenie komisji.

Chciałbym powitać wszystkich obecnych na dzisiejszym posiedzeniu Komisji Spraw Unii Europejskiej. Witam przede wszystkim naszego gościa, pana Jacka Uczkiewicza, który jest członkiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

W porządku dzisiejszego spotkania przewidziany jest właściwie tylko jeden punkt: informacja na temat rocznego raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Komisji Europejskiej w 2007 r.

Bardzo serdecznie witam pana i wszystkie osoby, które panu towarzyszą. Witam też młodzież, która jest tu dziś obecna. Są to studenci Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Bardzo nam miło. Witam także przedstawiciela UKIE.

Proszę państwa, tak się składa, że raporty trybunału przygotowywane są corocznie. My dotąd się z nimi zapoznawaliśmy, są nam one prezentowane od 2004 r. Jedyne rok temu, pewnie z powodu wyborów, pewnych problemów itd., sprawozdanie nie zostało nam przedstawione. A więc w tej kadencji jest to pierwsze nasze spotkanie poświęcone temu tematowi.

Proponowałbym, żebyśmy procedowali w takiej kolejności. Najpierw może bym prosił pana o parę słów na temat trybunału obrachunkowego, chociażby z tego powodu, że ze składu Komisji Spraw Unii Europejskiej z poprzedniej kadencji właściwie tylko ja się ostałem, reszta kolegów jest nowa. Wobec tego proszę, żeby pan w paru słowach... Potem bardzo bym prosił o przedstawienie sprawozdania, także krótko. Następnie przeprowadzilibyśmy dyskusję i będzie czas na pytania.

Ja bym też zachęcał młodzież, jak by miała pytania, jakieś uwagi, żeby włączyła się do dyskusji.

Czy są jakieś uwagi w tej sprawie? Nie. Wobec tego przyjmujemy, że zgodnie z takim porządkiem będziemy procedowali.

Bardzo proszę o opowiedzenie w paru słowach o trybunale, a potem przedstawienie raportu.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję za umożliwienie mi przedstawienia i trybunału, i wyników prac trybunału.

Tak się składa, że rzeczywiście co roku staram się przedstawiać parlamentowi, komisjom sejmowym i senackim, wyniki najważniejszej pracy trybunału, czyli kontroli wykonania budżetu przez Unię Europejską. Myślę, że jest to bardzo dobra, teraz można już powiedzieć, tradycja. Nie jest to obowiązek. W końcu jednak Unię budujemy wszyscy, a najbardziej właśnie kraje członkowskie, w związku z tym dyskusja o problemach europejskich na poziomie kraju członkowskiego według mnie jest jak najbardziej właściwa.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest jedną z pięciu najważniejszych instytucji Unii Europejskiej. Do tych instytucji, tworzących ramy instytucjonalne Unii Europejskiej, należą: Parlament, Rada, Komisja, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, no i Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Trybunał obrachunkowy jest zewnętrznym niezależnym audytorem Unii Europejskiej. Do jego zadań należy przedstawianie rocznego sprawozdania z wykonania audytu budżetu Unii Europejskiej. Jest to najważniejsze zadanie trybunału. To sprawozdanie w tym roku zostało przedstawione Parlamentowi Europejskiemu w Strasburgu 20 listopada. Przedłożenie sprawozdania rozpoczyna procedurę udzielania absolutorium bądź skwitowania Komisji Europejskiej z wykonania budżetu. Procedura ta jest dosyć złożona. Jej zasadniczym elementem jest cykl przesłuchań przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego komisarzy Unii Europejskiej odpowiedzialnych za poszczególne obszary polityk Unii Europejskiej.

Podstawowym zadaniem trybunału jest przedłożenie sprawozdania. Trybunał jest więc instytucją kontrolną, którą można troszeczkę porównać do Najwyższej Izby Kontroli, aczkolwiek trybunał jest trochę inaczej umocowany ustrojowo, prawnie, podstawowe zadania są jednak takie same.

Trybunał, oprócz sprawozdania z wykonania budżetu, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu również wyniki badań specjalnych w niektórych obszarach. Dotyczy to głównie kontroli działania poszczególnych agend Unii Europejskiej w wyselekcjonowanych obszarach. Wyniki tych badań są publikowane w postaci raportów specjalnych trybunału obrachunkowego.

Trybunał obrachunkowy ma również obowiązek opiniowania wszystkich projektów aktów prawnych dotyczących zarządzania finansami.

Parę słów jeszcze o misji. Misją trybunału, ujętą w kilku słowach, jest przyczynienie się do poprawy poziomu zarządzania finansowego Unii Europejskiej oraz chronienie interesów ekonomicznych obywateli Unii Europejskiej. Ja zwracam uwagę na ten drugi człon. My czujemy się w obowiązku chronić interesy ekonomiczne obywateli poprzez, po pierwsze, wskazywanie złych praktyk, po drugie, podpowiadanie dobrych rozwiązań oraz, po trzecie, utrzymywanie ścisłego związku z opinią publiczną również za pośrednictwem parlamentów narodowych.

Trybunał, wykonując swoje kontrole – ja może będę się posługiwał właśnie tą terminologią, z którą jesteśmy bardziej obcy – stosuje międzynarodowe standardy kontroli finansowej adaptowane do sytuacji w Unii Europejskiej, ponieważ ta sytuacja jest zupełnie wyjątkowa. Przypomnę, że budżet Unii Europejskiej jest realizowany w dwudziestu siedmiu różnych krajach członkowskich, a w każdym z nich są inne uregulowania prawne. Niezależnie od tego, część budżetu Unii Europejskiej jest realizowana w ponad dziewięćdziesięciu krajach poza Unią Europejską – tam, gdzie udzielana jest pomoc zewnętrzna Unii Europejskiej krajom tego potrzebującym.

Trybunał obrachunkowy – już zupełnie na koniec – składa się z dwudziestu siedmiu członków. Każde państwo, każdy kraj członkowski ma prawo wytypować jednego członka trybunału. Każdy członek jest powoływany przez Komisję Europejską po zaopiniowaniu jego kandydatury przez Parlament na wniosek władz danego państwa. Ja mam zaszczyt i honor być członkiem trybunału od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli od maja 2004 r.

Panie Przewodniczący, jeśli można, przeszedłbym już teraz do sprawozdania rocznego. A jeśli będą pytania dotyczące funkcjonowania trybunału jako takiego, to oczywiście w drugiej części posiedzenia chętnie na nie odpowiem.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Bardzo proszę.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Będę mówił na stojąco, może będzie krócej.

Budżet na rok 2007, dochody. Po stronie dochodów jest 117 miliardów euro. Główne składniki to: zasoby bazujące na dochodach narodowych brutto – prawie 63%, zasoby bazujące na wpływach z podatku VAT – 16,5%, plus tradycyjne zasoby własne i inne. Zwracam uwagę na zasoby bazujące na dochodach narodowych, dlatego że w horyzoncie czasowym, patrząc wstecz, udział tych dochodów, w sumie wszystkich dochodów, rośnie, tendencja jest tu bardzo wyraźna. Budżet Unii Europejskiej jest w coraz większym stopniu finansowany z zasobów mających swoje źródło w dochodach narodowych.

Na tym slajdzie to jest powtórzone samo, inna jest tu tylko forma prezentacji.

Proszę dalej.

Wydatki. W 2007 r. – 114 miliardów euro. A tak na marginesie, te 114 miliardów euro to raptem tylko 1% sumy dochodów narodowych brutto krajów członkowskich Unii Europejskiej. Z drugiej strony 114 miliardów euro to jest, ja nie liczyłem dokładnie, pewnie coś koło dwukrotnej wartości budżetu Polski na przykład.

Najważniejsze elementy, na które wydatkowane są środki. W największej części są to rolnictwo i zasoby naturalne – prawie 45%; spójność – prawie 37%; badania naukowe, transport – prawie 4%; pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie – 5,5%; edukacja – 1,3%. Następnie są sprawy wewnętrzne, a więc gospodarcze i finansowe wydatki administracyjne – 7,2%. Tyle administracja Unii konsumuje na swoje potrzeby.

Następny slajd, proszę.

Podstawową sprawą dla zrozumienia wyników kontroli jest zrozumienie paru elementów, które będę starał się tu przedstawić. Są to przede wszystkim systemy kontroli zewnętrznej i wewnętrznej całego budżetu Unii Europejskiej.

System kontroli zewnętrznej, zaznaczony tu na zielono, to Europejski Trybunał Obrachunkowy, który kontroluje tylko Komisję Europejską. Komisja jest jedynym podmiotem kontrolowanym przez trybunał. Jednak aby to wykonać, trybunał ma prawo zasięgać informacji wszędzie tam, gdzie środki unijne są lokowane, a więc w jednostkach wdrażających, u beneficjentów końcowych, u rolników indywidualnych, przedsiębiorców itd., ale, powtarzam, wnioski i rekomendacje trybunał kieruje wyłącznie do Komisji. Chociaż zdarza się, i na przykład w obecnym raporcie znajdują to państwo

również, że trybunał przedstawia swoją opinię dotyczącą poszczególnych państw – a to w celu pokazania określonych działań Komisji Europejskiej. Bo państwa nie są podmiotem kontrolowanym w rozumieniu na przykład naszej ustawy.

Innymi elementami kontroli zewnętrznej są również narodowe organy kontrolne. W naszym przypadku jest to Najwyższa Izba Kontroli. Te organy są zewnętrznymi organami kontrolnymi dla organów państw członkowskich, jednostek wdrażających i beneficjentów końcowych. To tyle w sprawie kontroli zewnętrznych.

Kontrole wewnętrzne. Komisja sprawuje kontrolę wewnętrzną nad państwami członkowskimi w zakresie, w jakim one działają na rzecz zarządzania finansowego, kontroluje jednostki wdrażające i oczywiście ma też wgląd do informacji od beneficjentów końcowych. To pokazuje, biorąc pod uwagę kontrolę zewnętrzną – chciałbym to paniom i panom senatorom zasygnalizować – że problem współpracy trybunału obrachunkowego i narodowych organów kontroli jest i będzie kluczowy, to znaczy, jakość tej współpracy będzie decydować o jakości kontroli zewnętrznej, czyli jakości zewnętrznego nadzoru nad wykonaniem budżetu.

Wyniki w skrócie. Trybunał, zgodnie ze swoim mandatem zawartym w umowie stowarzyszeniowej, przedstawia sprawozdanie obejmujące dwa aspekty. Pierwszy to opinia na temat wiarygodności rozliczeń przedstawianych przez Komisję. Drugi to opinia w sprawie rzetelności, prawidłowości przeprowadzania transakcji podstawowych, czyli transakcji, które leżą u podstaw tych rozliczeń.

W pierwszej opinii nie ma znaczenia, czy te transakcje były prawidłowe, czy nie, ważne jest, czy prezentowany przez Komisję stan rozliczeń przedstawia rzetelnie stan finansowy Unii Europejskiej. W tym obszarze trybunał obrachunkowy po raz pierwszy przedstawił opinię pozytywną w 2007 r. Do tego czasu przedstawiał opinie z zastrzeżeniami, a zastrzeżenia były mniejsze lub większe, raczej większe. Jednak realizacja postulatów trybunału, działań zarekomendowanych w zeszłym roku, spowodowała, że największe nieprawidłowości zostały usunięte i teraz możemy powiedzieć, że to, co Komisja przedstawia, jest wiarygodne. Są oczywiście drobne niuanse, drobne niedociągnięcia, ale według trybunału nie rzutują one na jakość całego sprawozdania.

Gdy zaś chodzi o legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń, to opinia trybunału jest pod tym względem różna. Są pewne obszary, takie jak dochody, wydatki administracyjne, wydatki w obszarach spraw gospodarczych i finansowych, gdzie trybunał może stwierdzić, że wszystko jest w porządku, czy prawie wszystko jest w porządku. A co to znaczy, że prawie wszystko jest w porządku? Audytor ma prawo ustalić pewne kryteria oceny. Oczywiście te kryteria muszą być akceptowane przez tego, komu służymy, a więc przez Parlament Europejski. Trybunał przyjął, że poziom wyznaczający istotność stwierdzanych błędów wynosi 2%. Jest to poziom, który odpowiada mniej więcej poziomom błędów przyjmowanych przez innych audytorów, działających zarówno w obszarze środków publicznych, jak i środków prywatnych. W związku z tym gdy mówimy, że nie zgłaszamy zastrzeżeń, to oznacza to, że poziom błędów przy wykonywaniu budżetu jest niższy niż 2%. Czyli skutki finansowe tych błędów są niższe niż 2% wartości realizowanego budżetu.

Mówiąc o dochodach, chciałbym dodać jedną uwagę. Trybunał na mocy swojego mandatu jest ograniczony w kontrolowaniu całego procesu, w dochodzeniu do wartości dochodów, ponieważ my zaczynamy nasze prace od danych, które są dostarczane do Komisji przez odpowiednie narodowe organy statystyczne. Podkreślam to

dlatego, że, jak mówiłem, uważam, iż obszar współpracy pomiędzy trybunałem a narodowymi organami jest jednym z tych, które w przyszłości powinny być również przedmiotem analiz narodowych organów kontroli.

A więc jeszcze raz. Nie zgłaszamy zastrzeżeń co do wydatków administracyjnych i wydatków związanych ze sprawami gospodarczymi, gdyż błędy są tu na poziomie niższym niż 2%. W pozostałych obszarach niestety nie możemy wydać opinii bez zastrzeżeń, dlatego że poziom błędów jest tam wyższy niż 2%, czyli więcej niż 2% wydatków nie powinno zostać dokonanych. Więcej niż 2% transakcji zostało dokonanych niezgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami.

I jeszcze ostatnia uwaga, niezwykle istotna: to, że my stwierdzamy wyższy niż 2% poziom błędów, to wcale nie oznacza, że taki jest poziom nadużyć finansowych. Oczywiście tu mogą być nadużycia finansowe, ale to, że my stwierdzamy, iż na przykład poziom błędów wynosi 3–4%, czyli że jakaś kwota nie powinna zostać wydana, to wcale nie oznacza, że ta kwota została na przykład zdefraudowana, chociaż oczywiście każdy czy prawie każdy błąd może być różnie interpretowany.

Jakie są podstawy opinii trybunału? Jest to, po pierwsze, ocena systemów kontroli i zarządzania finansowego. Trybunał wypracował metody oceny tych systemów. Dzielimy je na skuteczne, częściowo skuteczne i nieskuteczne – w przypadku, gdy system kontroli nie dostarcza podstawowych informacji dotyczących stanu finansowego.

Drugim istotnym źródłem informacji, właściwie najważniejszym, są badania własne prowadzone przez trybunał, badania transakcji. Ponieważ w trakcie wykonywania budżetu dokonywane są miliony transakcji, trybunał bada tylko statystycznie wybrane próbki, tak, ażeby dawały one powyżej 95% pewności w sprawie poprawności uzyskanych wyników. I teraz tak, jeżeli stwierdzimy, że skutki finansowe stwierdzonych błędów są niższe niż 2% kwot wydanych w badanym obszarze, to mówimy, że sytuacja jest w porządku, my nie zgłaszamy zastrzeżeń. Jeżeli są poniżej 5% a powyżej 2%, to oznaczamy je kolorem żółtym. To oznacza, że sytuacja jest już alarmująca. Jeżeli są powyżej 5%, to jest to sytuacja, która wymaga najwyższej uwagi ze strony wykonujących budżet. Wszystkie wyniki można w uproszczeniu przedstawić, stosując metody omówione wcześniej. Można stworzyć zestawienie całościowe.

Najgorszym obszarem, według nas, jest obszar polityk spójności, gdzie systemy nadzoru i kontroli oceniamy jako częściowo skuteczne, a poziom błędów wynosi więcej niż 5%, czyli tu jest czerwone światło.

(Sygnał telefonu komórkowego)

O właśnie, to jest sygnał alarmowy, że poziom błędów jest tu najwyższy.

Rolnictwo i zasoby naturalne. Tu średni poziom błędów jest wyższy od progu istotności. Trybunał nie wydał oceny pozytywnej. Pomoc zewnętrzna i rozszerzenie – tak samo. Badania naukowe – tak samo. Ja potem przejdę do tych poszczególnych dziedzin. Edukacja... Tak, jak powiedziałem, jedynie do wydatków administracyjnych i wydatków związanych ze sprawami gospodarczymi nie przedstawiamy zastrzeżeń.

Rok temu sytuacja była trochę bardziej skomplikowana, dlatego że przedstawialiśmy wyniki dla rolnictwa podzielone na dwie części: wydatki związane z IACS oraz niezwiązane z IACS. Również pomoc zewnętrzną i rozszerzenie rozbiliśmy na dwie części: zadania realizowane bezpośrednio przez Unię, przez instytucje unijne, oraz zadania realizowane poprzez jednostki w krajach członkowskich, instytucje zewnętrzne, jak na przykład NGO czy organizacje międzynarodowe.

Powrócę jeszcze do tego, jaka jest różnica między tym rokiem, a latami 2007, 2006. Jak powiedziałem, jest ta jedna pozytywna opinia na początku, w pozostałych obszarach sytuacja jest właściwie taka sama, nie obserwujemy jakichś istotnych zmian na lepsze.

Jak zatem prezentują się te poszczególne obszary? Jak powiedziałem, według nas najgorszym obszarem jest obszar polityki spójności, na który wydatkowane są 42 miliardy euro. Szacujemy – ale, jak wspominałem, z dziewięćdziesięciopięcioprocentową dokładnością – że 11% łącznej kwoty zwrotów w ramach programów w tym obszarze nie powinno zostać dokonanych. To jest bardzo alarmujący wskaźnik. W zeszłym roku było to 12%, więc właściwie sytuacja jest niemal taka sama. Tu niewiele drgnęło. Przypomnę, Panie Przewodniczący, że podczas procedury skwitowania Komisji Europejskiej z wykonania budżetu za 2006 r. Parlament Europejski był bardzo bliski nieudzielenia tego skwitowania. Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego była bliska wydania opinii negatywnej w tym obszarze działalności Komisji Europejskiej, która ponosi odpowiedzialność za realizację budżetu. Dopiero po specjalnych procedurach, czyli przedstawieniu przez Komisję w sumie dwóch projektów programów naprawczych – pierwszy nie został przyjęty – udzielono skwitowania warunkowo. Warunkiem było kwartalne sprawozdawanie komisarzy z realizacji programu. Oczywiście my w tym roku nie możemy jeszcze w badaniach przedstawić wyników tego programu, ponieważ program został zaprezentowany w kwietniu bieżącego roku. Od tego czasu przedstawianie sprawozdań odbywa się systematycznie. Myślę, że dopiero badanie budżetu 2009 r. da pełną odpowiedź, na ile skuteczne są działania podjęte przez Komisję.

Jakie są podstawowe błędy? Najczęściej związane są one z deklarowaniem kosztów niekwalifikowanych, zawyżaniem kwot poniesionych wydatków i poważnymi naruszeniami przepisów w dziedzinie zamówień publicznych. Poważne naruszenia to takie, które pociągają za sobą istotne skutki materialne, istotne skutki dla wartości dokonywanych transakcji.

Do drugiej kategorii błędów należą uchybienia w systemach kontroli na szczeblu państw członkowskich, a więc niewystarczająca bieżąca weryfikacja ze strony instytucji zarządzających oraz niewykrywanie uchybień przez instytucje płatnicze. To Komisja jest odpowiedzialna za to, żeby systemy kontroli zostały w państwach członkowskich ustanowione i żeby właściwie funkcjonowały. Z naszych ustaleń wynika, że tego zadania Komisja nie realizuje w sposób pełny.

W konsekwencji dokonanych przez nas ustaleń przedstawiliśmy podstawowe zalecenia. Zwracam uwagę na ostatni punkt widoczny na slajdzie, mówiący o tym, że Komisja powinna w skuteczny sposób korzystać z instrumentów naprawczych. Otóż, jest to ustalenie o szerokim charakterze, dlatego że pojawia się problem, co robić z kwotami nienależnie wypłaconymi. Zdarza się na przykład tak, że jakaś instytucja wykazuje w sprawozdaniu iluś tam pracowników, którym wypłacono wynagrodzenia. Jak się okazuje przy kontroli, oni tylko częściowo byli zaangażowani w pracę nad finansowanym projektem, za resztę pieniędzy wykonali prace zupełnie inne, z tym projektem w ogóle niezwiązane. Zarówno w obszarze, o którym mówiłem, jak i w obszarze rolnictwa trybunał stwierdził, że Komisja nie dysponuje przejrzystym, jasnym systemem monitoringu działań związanych z egzekucją nienależnie wypłaconych kwot. Nie dysponuje tym systemem dlatego, że nie dysponują nim w sposób przejrzysty państwa członkowskie.

Jednym z podstawowych problemów systemowych stojących przed Komisją i państwami członkowskimi jest odpowiedź na pytanie: w jaki sposób egzekwować nienależnie wypłacone środki? Wróć, oczywiście w pamięci, do schematu kontroli wewnętrznej i zewnętrznej. Jeżeli wskutek kontroli, czy to Komisji, czy trybunału, zostaną stwierdzone nieprawidłowości – a przecież to, o czym my mówimy, zostało stwierdzone, stwierdzono to na podstawie konkretnych badań – to wtedy obciążane jest państwo. To państwo musi uregulować z Komisją nienależnie wypłacone kwoty. Jeżeli zaś państwo, instytucje państwowe, organy państwa, instytucje płatnicze nie potrafią tych kwot wyegzekwować od tych, którzy je nienależnie pobrali, to wtedy pokryciem nieprawidłowości obciążony jest ogół podatników. Czyli to ogół podatników płaci za nienależnie wypłacone kwoty czy to w obszarze rolnictwa, czy w obszarze programów spójności, czy w innych obszarach.

Rolnictwo. Również w tej sferze stwierdzamy istotny, czyli ponaddwuprocentowy poziom błędów. Nie różni się on od poziomu z ubiegłego roku. Największy jest w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich.

Jakie są główne przyczyny niespełnienia przez rolników kryteriów, które kwalifikują do programów agrosiodowiskowych? Tak trochę wybiegając do przodu powiem, że trybunał przyjął już specjalny raport dotyczący tego problemu. Raport ten teraz jest jeszcze w trakcie procedury wydawniczej, zostanie opublikowany na początku przyszłego roku. Polska ma duży, że tak powiem, udział w tym raporcie. Polecam go wszystkim zainteresowanym. Chciałbym powiedzieć, że trybunał dostrzega, iż błędy często spowodowane są niezrozumieniem przez rolników skomplikowanych wymogów i procedur. Jednym z wniosków trybunału, powtarzającym się zresztą, jest wniosek o upraszczanie tych procedur. Również w programach spójności, a zwłaszcza w programach, o których będę mówił później, dotyczących badań naukowych, trybunał proponuje rozważenie innych metod finansowania zadań, a przynajmniej częściowej zmiany obowiązujących metod.

Błędy we wnioskach składanych przez rolników wynikają najczęściej z zawyżenia danych czy błędnego obliczania uprawnień do płatności. Ale zdarzają się również sytuacje – znajdziecie to państwo w szczegółowym raporcie, ten szczegółowy raport ma formę książki, bardzo drobnym drukiem napisanej, jest też dostępny na płytach, którymi dysponujemy, więc są one również do państwa dyspozycji – że przykładowo deklarowana plantacja nie istnieje. Poszły na nią środki unijne, a ona nie istnieje. Nasza kontrola to stwierdza – nie, to nie zdarzyło się w Polsce – jednocześnie stwierdzając też to, że ta plantacja była przedmiotem kontroli organów państwowych, krajowych, które ją widziały i powiedziały, że jest okay.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Słucham?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dlatego cały czas podkreślamy problem jakości systemów kontroli wewnętrznej w państwach. I mówimy, że nie funkcjonują poprawnie, właśnie na podstawie takich sytuacji.

Tradycyjnie, można powiedzieć, potwierdzamy zaś skuteczność systemu IACS. Jeżeli dane wprowadzone są prawidłowo, jeżeli ten system prawidłowo jest używany, to jest to dobry system, istotnie ograniczający ryzyko wystąpienia błędów.

Są jeszcze oczywiście zalecenia szczegółowe: poprawa identyfikacji, rejestracji uprawnień, wyeliminowanie z baz danych informacji dotyczących niekwalifikowanych

obszarów beneficjentów, zapewnienie aktualnej informacji o działkach. W jednym z krajów członkowskich spotkaliśmy się z sytuacją umożliwiającą, jak się okazało, dwóm różnym osobom występowanie o de facto dwie różne dotacje na ten sam obszar, to wynika oczywiście z niepełnej i nieaktualnej informacji o działkach – uproszczenia zasad, na których opierają się poszczególne działania. W tym ostatnim chodzi o to, że muszą być one zrozumiałe dla finalnych beneficjentów.

W tym roku, w tegorocznej edycji raportu wzmianek o Polsce nie ma. Raport opiera się on na badaniach statystycznych, a jak to w badaniach statystycznych czasem bywa, niektóre kraje zostały dotknięte ledwo, ledwo. Tak się stało w przypadku Polski. Robiliśmy kontrole tylko w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i jednostce certyfikującej, którą jest Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Uchybienia, które zostały stwierdzone, są minimalne. One nawet nie są zawarte w raporcie, ponieważ ich wpływ materialny na wykonanie budżetu jest żaden. Wspomnę tylko, że się pojawiły w korespondencji między tymi instytucjami a trybunałem. Jednak, powtarzam, były one na tyle małe, że trybunał nawet nie wspomina o nich w raporcie.

Pomoc zewnętrzna, czyli pomoc dla krajów pozaeuropejskich. Ona wynika z różnych umów międzynarodowych, jest również udzielana w sytuacjach nagłych, na przykład w przypadkach tsunami, trzęsienia ziemi, różnego rodzaju katastrof żywiołowych itd. Tu odnotowaliśmy istotny poziom błędów, zwłaszcza w programach realizowanych w państwach przez delegacje Komisji bądź przez instytucje międzynarodowe i pozarządowe. Podstawowe problemy to: nieodpowiednie stosowanie procedur zamówień publicznych, wydatki wykraczające poza przewidziany okres realizacji lub poza kategorie kosztów projektu, brak dokumentacji poświadczającej. Trzeba sobie zdawać sprawę, że często pomoc jest kierowana do państw, które z natury rzeczy obarczone są większym ryzykiem nieprawidłowości – w jednym z państw, na przykład, po raz ostatni budżet był przedstawiany lat temu pięć i do tej pory nie został skwitowany, tak tam działa parlament – państw, gdzie nie ma zewnętrznej kontroli w ogóle albo ta zewnętrzna kontrola jest, ale tylko na papierze, a tak praktycznie jest ona podporządkowana władzy wykonawczej. Szereg tego typu czynników sprawia, że jest tu istotny poziom błędów. Dla Komisji Europejskiej jest to problem, ponieważ ta pomoc jest oczywiście potrzebna, często ratuje ludziom życie.

Zalecenia. Konieczność intensywnego monitoringu pracowników zajmujących się finansami w ramach projektu. Stwierdzamy dużą rotację pracowników, brak należytego ich przygotowania. Szczebel, na którym są organizacje wdrażające, ten najniższy poziom, który pokazywałem na schemacie kontroli, jest z naszego punktu widzenia newralgiczny. Tam ryzyko jest największe, w związku z tym tam trzeba skupić najwięcej wysiłków. Jest również wniosek, aby usprawnić zarządzanie programami wsparcia budżetowego w zakresie wskaźników wykonania, tak aby otrzymać dowody na to, że pieniądze są wydawane racjonalnie, zgodnie z przyjętymi celami.

Jest też jeden z nielicznych przypadków, kiedy nasze uwagi kierujemy pod adresem całego kraju, obecnie już kraju członkowskiego. Chociaż rozliczenia programów są jeszcze z 2007 r., czyli okresu, kiedy Bułgaria była krajem kandydackim. Niestety, jakość funkcjonowania instytucji publicznych w Bułgarii skłoniła trybunał do zasygnalizowania problemu. I, jak państwo wiecie, w ostatnich dniach Komisja Europejska cofnęła Bułgarii finansowanie, w sumie było to chyba kilkaset milionów euro, właśnie z uwagi na nieprawidłowości, które ujrzały światło dzienne.

Kolejny obszar: badania naukowe – 4,5 miliarda euro. Niby niewiele, ale przecież... Tu niestety również odnotowano istotny poziom błędów. Powiedziałem „niewiele”, ale to jest przecież potężna kwota, choć w porównaniu z kwotą przeznaczaną na rolnictwo to tylko jedna dziesiąta. Główne błędy to zawyżanie kosztów pośrednich, a przez to też i kosztów ogólnych, zawyżanie kosztów personelu. Przyczyny: złożone przepisy prawne, zbyt duża, naszym zdaniem, liczba kryteriów kwalifikujących.

Pomimo podjętych pewnych działań, systemy nadzoru i kontroli Komisji nie są w pełni skuteczne, są tylko częściowo skuteczne. Nie można na ich wynikach polegać. Jeżeli my, przeprowadzając nasze kontrole, weryfikujemy jednocześnie system kontroli i widzimy rozbieżności, to oczywiście nie możemy wystawić pozytywnej oceny działalności tego systemu. My zdajemy sobie sprawę, że jest to bardzo trudny – ale nie ma de facto łatwych obszarów – bardzo specyficzny obszar działań Unii. Niemniej jednak, zwłaszcza wobec tego obszaru – proszę o następny slajd – trybunał proponuje przynajmniej częściową zmianę albo zastanowienie się nad wprowadzeniem innych zasad finansowania. Na przykład opartych na kwotach ryczałtowych albo na kwotach zestandaryzowanych wydatków. Oczywiście postulujemy również dokonanie dalszych uproszczeń, wyjaśnienie zasad wyliczania kosztów i oparcie ich w jeszcze większym niż do tej pory stopniu na rezultatach, a nie na wkładach. Aczkolwiek w obszarze badań naukowych, wszyscy mamy tę świadomość, jest to bardzo trudne i dążenie do poziomu 100% byłoby szaleństwem. My mówimy tu jednak o innych możliwościach, innych instrumentach możliwych do wykorzystania, gdy chodzi o finansowanie przynajmniej niektórych zadań w tym obszarze.

Mówiłem już o dochodach. Dochody są wolne od istotnych błędów. Stwierdzamy wprawdzie pewne nieprawidłowości – informację o tym znajdziecie państwo w tym naszym szczegółowym raporcie – ale one są często spowodowane przez czynniki zewnętrzne; nie został tu przekroczony poziom 2%.

Istotną sprawą jest to, że, jak powiedziałem, trybunał jest ograniczony w swoich działaniach. Trybunał nie kontroluje bezpośrednio danych stanowiących podstawę łącznej wartości makroekonomicznej i statystycznej, ponieważ musielibyśmy mieć prawo kontrolowania instytucji krajów członkowskich, a tego prawa nie mamy.

Pozostałe obszary, sprawy administracyjne i gospodarcze, są wolne od błędów, czyli błędy nie przekraczają poziomu 2%.

Jakie z tego wynikają wnioski na przyszłość? Jak powiedziałem, płatności z budżetu oceniane są na podstawie milionów zestawień, milionów operacji. Przykładowym błędem jest niespełnienie warunków kwalifikujących, czyli na przykład jakaś powierzchnia jest większa albo nie jest ona w odpowiednim, spełniającym wymogi stanie. Wynika to głównie z tego, że beneficjent nie jest w stanie zrozumieć zasad. Są też inne przyczyny. Na przykład w przypadku Polski postawiono zarzut, jak sobie przypominam, że nasze instytucje stosowały normy przestarzałe, dlatego że te nowsze, chyba z 2005 r., w roku 2006 nie były przetłumaczone na język polski. Z takiego trywialnego powodu polskie organy, polskie instytucje stosowały stare przepisy. Sprawy takie, jak ta ostatnia, niestety powtarzają się systematycznie.

Podstawowe nieprawidłowości pojawiają się na poziomie najniższym w całej strukturze wydatków, czyli na poziomie beneficjentów końcowych. Tu ryzyko błędów jest największe. Dlatego tak istotna jest kwestia jakości kontroli wewnętrznej w krajach członkowskich.

Chciałbym jeszcze do tego wrócić, bardzo krótko, w trochę innym ujęciu. Komisja odpowiada za wykonanie budżetu. Sprawuje ogólny nadzór po to, aby zagwa-

rantować, że państwa członkowskie i dyrekcje generalne Komisji wypełniają swoje zobowiązania i zadania. W związku z tym wchodzi tu ona na drugi poziom kontroli, czyli sprawdza skuteczność podstawowego poziomu kontroli. Jednakże jeżeli podstawowy poziom kontroli nie funkcjonuje, to wszystko idzie w drugą stronę, rezultaty drugiego poziomu kontroli też nie będą dobre ani wiarygodne, więc oczywiście Komisja będzie miała błędny obraz. Dlatego jakość funkcjonowania kontroli na podstawowym poziomie jest kluczowa dla poprawności wykonywania budżetu.

Jakie uchybienia stwierdzamy na tym drugim poziomie kontroli? Są to uchybienia w korektach dokonywanych przez Komisję w obszarze rolnictwa, w niektórych kontrolach dokonywanych w obszarze spójności, w badaniach energii i transportu.

Jeżeli zaś chodzi o uchybienia na podstawowym poziomie kontroli, to są one w obszarach rolnictwa i polityki spójności w państwach członkowskich, a także, w niektórych przypadkach, w obszarze zarządzania bezpośredniego, czyli tego, które wykonuje Komisja. Ale, jak powiedziałem, wydawanie 80% środków nie jest zarządzane bezpośrednio przez Komisję, ale wspólnie z państwami członkowskimi.

Przy okazji omawiania programów spójności wspominałem już, że odnotowaliśmy poważne braki informacji na temat skuteczności istniejących mechanizmów, pozwalających na odzyskiwanie od beneficjentów nieprawidłowo dokonanych płatności. Nie znajdujemy podstaw do uznania, że działania naprawcze podejmowane przez Komisję, zwłaszcza w obszarach spójności, rolnictwa i badań naukowych, były skuteczne. Jest to więc kolejna podstawa do wydania ocen negatywnych.

Jak powiedziałem, Komisja ma swoje programy mające na celu poprawę systemów nadzoru i kontroli. Z tym że budżet Unii jest chyba najbardziej skomplikowanym ze znanych budżetów publicznych, jeśli chodzi o szczegółowość, tryby rozliczenia, różne sytuacje prawne, a więc rzeczywiście jest to trudna praca. My odnotowujemy poprawę w systemach Komisji, głównie jeśli chodzi o sprawozdawczość. Większość sprawozdań, składanych przez dyrekcje generalne, jest coraz bardziej zgodna z tym, co my ustalamy, chociaż oczywiście różnimy się, jeśli chodzi o interpretację tego, co się dzieje na samym dole. Ale też niezbyt mocno. Zauważamy stały wysoki stopień wdrożenia standardów kontroli wewnętrznej. Jak stwierdzamy, Komisja zrealizowała około dwóch trzecich zadań przewidzianych w planie na rok 2006. Nie sprawdziła jednak, jaki wpływ na poziom błędów ma poprawa w zakresie nadzoru i sprawozdawczości na wysokim szczeblu. Tego też dotyczy nasz wniosek pod adresem Komisji.

Jeszcze raz powiem, jakie są generalne zalecenia. Jest to, przede wszystkim, podjęcie politycznej decyzji dotyczącej wysokości dopuszczalnego ryzyka. Mówimy o sytuacjach w przyszłości. Otóż, są obszary, w których wewnętrzne ryzyko błędu jest wyższe niż gdzie indziej. Jest to na przykład, mówiłem już o tym, obszar pomocy zewnętrznej, z racji tego, że pomoc ta kierowana jest do państw o wysokim stopniu ryzyka. Jest to również obszar badań naukowych, z racji złożoności przepisów i samej materii, która jest specyficzna. Powstaje więc pytanie, nad którym często się dyskutuje, mówiąc o przyszłości: czy nie należałoby być może zwiększyć ten próg 2%? Dlaczego mamy się go w tych obszarach trzymać? Może by gdzieś zwiększyć do 3%, a gdzie indziej nawet do 3,5%? Według mnie, to jest moje osobiste zdanie, nie jest to dobre podejście. Bo jeżeli zaczniemy się licytować, gdzie ma być jaki poziom ryzyka, bardzo łatwo będzie już przejść na upolitycznienie całego systemu kontroli. Audytor powinien mieć prawo do określania kryteriów kontroli według siebie, zaś interpretacja

jej wyników jest już kwestią innych organów. Jeżeli mówimy na przykład... Często przedstawiciele Komisji nam mówią: my musimy udzielić dotacji państwu X, chociaż tam nie ma żadnych instytucji pomocy, my wiemy, że tam jest wysokie ryzyko. Wtedy my odpowiadamy, że jako trybunał obrachunkowy przedstawiamy naszą opinię, opinię fachowców audytorów od audytu finansowego. To jest nasza opinia. A interpretacja polityczna, czy tam trzeba było udzielić dotacji, czy nie, to jest już sprawa Parlamentu i Rady. Należy rozdzielać te ścieżki. Mówi się o zmianie dopuszczalnego poziomu ryzyka, dyskusje na ten temat są prowadzone w odniesieniu do przyszłości, ja jednak uważam, że powinno być wyraźnie rozdzielone to, co jest sprawą audytora i to, co jest interpretacją polityczną.

Wiadomo, że nie wszyscy beneficjenci mogą być objęci kontrolą na miejscu. I zawsze każde państwo ma właściwy sobie, rezydualny poziom błędów. Dlatego też kontrole wewnętrzne należy usprawniać i to powinno być przedmiotem bardzo głębokiej troski wszystkich organów krajowych oraz Komisji. Przypomnę jeszcze, że Komisja Europejska wdraża od chyba dwóch lat jednolity system kontroli wewnętrznej. Jest to system, który opiera się na jednolitych kryteriach, na jednolitych zasadach, od dołu do góry, bo chodzi o to, żeby wyniki były porównywalne i żeby uniknąć powtarzania kontroli. Jeżeli ja wiem, że kontrola jest zrobiona według określonych zasad i przyniosła takie a takie rezultaty, to ja już nie muszę w tej sprawie wchodzić w badania szczegółowe. Mogę skupić się na czymś innym. Dzięki temu ekonomia kontroli i informacja są lepsze. No, ale wdrożenie takiego systemu w dwudziestu siedmiu państwach, z których każde ma inną historię, inną kulturę kontroli zewnętrznej i wewnętrznej, oczywiście nie jest proste.

O usprawnieniu mechanizmów kontroli wewnętrznej już powiedziałem. W tym przypadku również, jeżeli nie możemy czegoś zrobić, trzeba się zastanowić, czy dany program dalej należy realizować, a nie realizować go na siłę.

Jest jeszcze...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jest.

A więc, jak powiedziałem, chodzi o uproszczenie zasad i przepisów, o uproszczenie regulacji oraz o konieczność poprawy monitorowania i sprawozdawczości. Tak, żeby mieć pełną jasność, w miarę dobry obraz na przykład tego, ile środków jest do zwrotu i od kogo.

Podam jeszcze parę informacji dotyczących wkładu trybunału w poprawę zarządzania, ponieważ, jak powiedziałem, jest to jeden z elementów naszej misji. My z zadowoleniem przyjmujemy stanowisko Komisji, że środki wydatkowane muszą przynieść Unii wartość dodatkową, ale chcemy, ażeby to kryterium było w sposób bardziej czytelny, klarowny artykułowane. Trybunał przedstawiał podstawowe zasady, które należy stosować w rozwiązaniach dotyczących wydatkowania środków. Są to między innymi: jasność celów, upraszczanie, realizm, przejrzystość i rozliczalność. Kontrolując systemy, nie zawsze z tym się spotykamy.

Objaśnienia sposobu finansowania budżetu, jak powiedziałem, jest to też kwestia do uproszczenia. W tym elemencie chodzi o to, żeby umieć sobie jasno odpowiedzieć, czy program jest potrzebny, czy nie. Skoro go trzeba przeformułować, to tak, żeby się skoncentrować na jego wynikach. Żeby lepiej wykorzystać pojęcie dopuszczalnego ryzyka, czyli próbować to dopuszczalne ryzyko – ale to, jak mówię, ze strony Komisji, nie naszej – kształtować według sytuacji, która jest w poszczególnych obszarach.

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nie będę przedstawiał, chyba że będą państwo zainteresowani. Zgodnie z umową stowarzyszeniową trybunał jest również zobowiązany przedstawić Parlamentowi wyniki kontroli europejskich funduszy rozwoju tworzonych przez państwa członkowskie. To są środki pozabudżetowe, ale Komisja Europejska jest upoważniona do ich wydawania. Trybunał więc ma obowiązek przedstawiać Parlamentowi sprawozdanie z wykonania audytu, stosując takie zasady, jak podczas kontroli budżetu. W skrócie tylko powiem, że widzimy istotny poziom błędów na najniższym poziomie również tam, a może właśnie przede wszystkim tam.

Przyszłość i kwestia deklaracji krajów członkowskich. Otóż, w najnowszej regulacji prawnej kraje członkowskie zostały zobowiązane przez Komisję do przedstawiania corocznego podsumowania wyników kontroli i audytów wykonywanych w obszarach wydatkowania środków unijnych. Obowiązek ten został wprowadzony od tego roku. Według nas nie jest to jeszcze element wystarczający. Niektóre kraje członkowskie, idąc śladem trybunału obrachunkowego, na wniosek swoich parlamentów przedstawiają im coś takiego, jak my Parlamentowi Europejskiemu, czyli własną opinię w sprawie wiarygodności rozliczeń przedstawionych przez instytucje krajowe, rozliczeń dotyczących realizacji budżetu Unii Europejskiej w danym kraju członkowskim. Tych krajów jest tylko kilka, są to chyba Dania, Holandia i Wielka Brytania. Te deklaracje krajów członkowskich są bardzo różne. Jak powiedziałem, są to indywidualne inicjatywy krajów członkowskich, ale według trybunału bardzo dobre. Oczywiście o ile te deklaracje będą tworzone według tych samych zasad i o ile będą porównywalne. Kiedy będziemy mieć co do tego pewność, można będzie je włączyć do ogólnego audytu unijnego. Rolą parlamentów krajowych jest zajęcie w tej sprawie stanowiska, czy parlament krajowy będzie oczekiwał od narodowego organu kontroli przedstawienia tego typu deklaracji o wiarygodności wydatkowania, czy nie. Na tym właśnie polega rola narodowych organów kontrolnych i, w następstwie, współpraca trybunału obrachunkowego i tych organów. Ponieważ jeśliby się udało zharmonizować działania, to oczywiście byłoby to z korzyścią dla wszystkich.

Chcę jeszcze powiedzieć, że w tej chwili przy trybunale i pod jego auspicjami bardzo intensywnie pracuje zespół roboczy, w skład którego wchodzi przedstawiciele różnych krajowych organów kontrolnych. Zespół ten ma wypracować wspólnie akceptowane standardy kontroli finansowej i kontroli działań w obszarze wydatkowania środków unijnych. Standardy finansowe są już właściwie gotowe. W przyszłym roku oczekujemy zakończenia prac i przedstawienia Komitetowi Kontaktowemu najwyższych organów kontroli UE gotowego dokumentu w celu jego zatwierdzenia. Myślę, że będzie to istotny krok naprzód, żeby jak najlepiej wykorzystać potencjał kontrolny w Unii Europejskiej.

Na koniec tego wprowadzenia, Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo, jedna uwaga na temat raportów specjalnych. Jak powiedziałem, tegoroczne polonika w raporcie rocznym są dosyć skromne. Jednak już w zeszłym roku trybunał sformułował opinię – została ona ujęta nie w sprawozdaniu, ale w wystąpieniu na forum Parlamentu prezesa trybunału, pana Caldeiry – że, biorąc pod uwagę wyniki kontroli, trybunał nie dostrzega różnic między państwami tak zwanej starej Unii, czyli „starą piętnastką”, a nowymi państwami, głównie była mowa o dziesięciu nowych członkach. W jednych i drugich państwach kategorie błędów są takie same, a częstotliwość pojawiania się ich jest zbliżona. Dlatego, z naszego punktu widzenia, rozróżnianie starych i nowych jest nieuzasadnione.

Konsekwencją tego jest jednakże i to... Fakt, że na przykład Polska nie pojawiła się w szczegółowych ustaleniach kontroli budżetowej wcale, nie oznacza, że wydawanie środków unijnych w Polsce jest wolne od błędów. Ale już kwestią władz krajowych jest refleksja, na ile i czy my powielamy błędy, które zostały wykazane, czy nie.

Zmierzam do konkluzji, która również niech będzie autoreklamą działania trybunału. Ale to bardzo dobra autoreklama. Według nas wyniki raportu rocznego powinny być starannie analizowane przez wszystkich tych, którzy odpowiadają za jakość zarządzania finansowego na szczeblu krajowym. To jest w naszym wspólnym interesie. Nawet jeśli my nie byliśmy podmiotem kontrolowanym, to warto się zastanowić, czy przypadkiem u nas nie pojawiają się podobnego typu błędy. Ja w każdym swoim wystąpieniu do tej działalności zachęcam.

Zachęcam również wszystkich zainteresowanych do odwiedzania naszej strony internetowej, gdzie publikujemy to, co się da publikować, a więc wszystko o podstawach prawnych, o bieżącej działalności trybunału, sprawozdania roczne, a także raporty specjalne dotyczące poszczególnych dziedzin. Wszystko to państwo znajdziecie na naszej stronie internetowej, oczywiście też w języku polskim. Zapraszam serdecznie.

A teraz jesteśmy do państwa dyspozycji. Jeśli macie państwo pytania, proszę bardzo.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo za to szczegółowe przedstawienie sprawozdania dotyczącego wykonania budżetu za 2007 r.

Proszę bardzo, proszę zadawać pytania.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, pan senator Wojciechowski, potem pan senator Rachoń.

Senator Grzegorz Wojciechowski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Czy badane są przez trybunał poszczególne działania w obszarze rolnictwa, na przykład w kwestii ułatwienia startu młodym rolnikom? Czy w tym zakresie były prowadzone jakieś szczegółowe badania? Chodzi mi o interpretację przepisów na przykład w takiej sytuacji, gdy rolnik, któremu, no tak się zdarzyło, przed jego urodzeniem albo niedługo po zmarł ojciec, i rolnik ten odziedziczył część gospodarstwa, no i aby otrzymać pomoc unijną, musi na przykład w wieku czterech i pół roku uzyskać średnie wykształcenie rolnicze.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Może pozbieramy pytania.

Pan senator Janusz Rachoń.

Senator Janusz Rachoń:

Moje pierwsze pytanie jest takie: czy my będziemy mogli dostać tę prezentację, czy też będzie ona na naszej stronie domowej?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czy będzie na stronie domowej, czy ją dostaniemy?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Aha, jest w komisji, świetnie. Dziękuję bardzo.

Druga sprawa. Muszę panu powiedzieć, że niezmiernie się cieszę, że miałem okazję pana poznać, bo będę się mógł chwalić w moim okręgu wyborczym, że poznałem faceta, dzięki któremu rozliczenie środków unijnych to droga przez mękę.

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: Niestety tak.)

Powiedział pan, że błędy powtarzają się od wielu lat. Co więcej, nie ma żadnej różnicy między starymi a nowymi członkami Unii Europejskiej. Z tego jest prosty wniosek, w moim pojęciu, że trzeba ewidentnie uprościć przepisy. Państwo jako audytorzy musicie sprawdzać zasadność wydawania środków w zgodzie z obowiązującymi przepisami. A te przepisy są tak ustawione, że później wyniki są takie, jakie są. I muszę powiedzieć, że nie bardzo rozumiem, co znaczy – pan to miał na przeźroczu – znaczne zawyżenie kosztów pośrednich w badaniach naukowych.

Następna sprawa. Wiemy, że ważna jest kwestia interpretacji, szczególnie w obszarze zamówień publicznych. Ja już abstrahuję od tego, że w różnych krajach różnie to wygląda, ale kwestia umowy zlecenia czy umowy o dzieło, co później skutkuje problemami w zakresie zamówień publicznych, jest zawsze albo bardzo często dyskusyjna. Muszę powiedzieć, że znam bardzo wiele programów unijnych, gdzie nie było żadnych zastrzeżeń do strony merytorycznej danego zagadnienia, dzieło zostało wykonane, ocenione bardzo wysoko itd., ale były ogromne problemy z rozliczeniem finansowym, bo koszty kwalifikowane były podawane w wątpliwość. Mało tego, pan pokazał, że 11% kosztów niekwalifikowanych przez was określonych... Ja mam świadomość, że wcześniej organy krajowe też się do tego przyłożyły. Czyli w sumie beneficjent zderza się z ogromnym problemem w zakresie rozliczenia projektu. No i jest chyba taki ogólny wniosek – zresztą wracam znowu do pańskiego stwierdzenia, że błędy powtarzają się od wielu lat, niezależnie od tego, czy są to starzy członkowie Unii Europejskiej, czy nowi – że te przepisy są po prostu niezyciowe.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Może ja dołożę się ze swoimi pytaniami, nawiązując do tego, o czym mówił pan senator Rachoń.

Skoro właśnie nie widać postępu, gdy chodzi o poziom błędów, to czy jest tak, że Komisja wyciąga z tego wnioski, które są adresowane do państw, że na przykład należy upraszczać procedury? Mnie się wydaje, że wtedy jest to rola nie trybunału, ale Komisji, która widzi, że sobie nie może poradzić, bo są jakieś sprawy na poziomie narodowym itd. To jest jedna sprawa.

Druga kwestia dotyczy istotności błędu. Pan mówił, że Komisja przyjmuje wysokość błędu na poziomie 2%...

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: Trybunał.)

Trybunał, przepraszam, trybunał. Jak rozumiem, to dotyczy całości, a nie tylko tej próbki, która jest losowo wybierana. Potem to jest przenoszone na całość, tak? I rozumiem, że to się robi w poszczególnych obszarach. Jeżeli to dotyczy rolnictwa, to oddzielnie dla rolnictwa i oddzielnie na przykład dla obszaru polityk regionalnych itd.

Czyli to jest przenoszone do każdego segmentu osobno, tak? Właśnie w tej sprawie chciałbym usłyszeć wyjaśnienie.

I jeszcze jedna kwestia. Rzeczywiście to się wydaje naturalne, jak pan mówił, że kluczowa jest sprawa współdziałania, współpracy narodowych organów kontroli i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. A jak to wygląda w praktyce na przykładzie NIK i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego?

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: Czy ja mógłbym na tę część pytań już teraz odpowiedzieć, żebyśmy się tu nie pogubili?)

Może tak zrobimy.

Proszę bardzo.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz:

A więc ja nie potrafię odpowiedzieć, czy kwestia dotycząca tych konkretnych ułatwień dla młodych rolników była przedmiotem zainteresowania trybunału w ogóle. Ja się nie spotkałem z tym tematem w okresie mojej kadencji. Wprawdzie nie jestem zaangażowany akurat w pracę grupy członków trybunału odpowiedzialnych za kontrolę w obszarze rolnictwa, ja się zajmuję kontrolami w obszarze zewnętrznych działań Unii, ale wszystkie dokumenty przechodzą przeze mnie i mam prawo się do nich ustosunkowywać, a także oczywiście podejmować ostateczne decyzje. A więc gdyby taki temat gdzieś się pojawił, to bym prawdopodobnie to pamiętał. To jest pierwsza sprawa.

Druga sprawa. Trybunał określa swoje plany działania dokonując analizy ryzyka w poszczególnych obszarach. Ta analiza ryzyka oparta jest oczywiście na informacjach z różnych źródeł. Tymi źródłami są, między innymi, debaty parlamentarne, wnioski parlamentarzystów, że są obszary, które wymagają przyjrzenia się im itd. My mówimy tu o kontroli finansowej, ale, jak wspomniałem, trybunał wykonuje również kontrolę działań. A więc na przykład ta kwestia być może – podkreślam: być może – mogłaby być elementem czy tematem raportu specjalnego w sprawie badań kontrolnych, które my robimy poza budżetem, ale, jak powiedziałem, do tej pory z tym tematem się nie spotkałem.

A tak na marginesie, z mojej osobistej obserwacji wynika – a mam możliwość porównania – że trybunał w porównaniu z polską Najwyższą Izbą Kontroli jest nieco bardziej zaawansowany niż NIK, gdy chodzi o kontrolę finansową, mówię tu o metodologii, zaś Najwyższa Izba Kontroli jest nieco bardziej, a może nawet, powiedziałbym, w ogóle bardziej zaawansowana, gdy chodzi o metodologię i praktykę kontroli działania. Trybunał w tej dziedzinie, według mnie, ma dużo do nadrobienia. My to rozumiemy i podejmujemy w tym celu działania. Ja tu nie będę rozwijał wątków zmian w trybunale, udoskonalenia jego prac, bo to olbrzymi temat, nie wiem, czy jest na to czas. Jeżeli jednak to państwa interesuje, to bardzo chętnie o tym opowiem. Chciałbym tylko powiedzieć, że trybunał podjął udoskonalanie swoich procedur kontroli działania. Przedmiotem tych prac mógłby na przykład być właśnie temat, który podjął pan senator, byłby to temat bardzo dobry. Ale, jak powiedziałem, nic nie wiem o tym, żeby był on poruszany. Nie przypominam sobie również, żeby pojawił się on w analizie ryzyka czy w programie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Senator Janusz Rachoń: ...Ale tam tego nie znajdziecie, bo ci urzędnicy działali zgodnie z literą prawa. Błędna jest litera prawa.)

Być może, a więc znajdziemy błędną literę prawa, spokojnie. Kwestia wygląda tak, już o tym mówiłem, że my wsłuchujemy się bardzo uważnie w dyskusje w Parla-

mencie Europejskim. Bo jak Najwyższa Izba Kontroli służy naszemu państwu, tak samo my służymy Parlamentowi Europejskiemu. My dajemy Parlamentowi Europejskiemu podstawowy materiał do pracy.

Co do problemów podniesionych przez pana senatora Rachonia, czyli kwestii uproszczenia przepisów. Tak, oczywiście, ale nie tylko... Ja nie bez kozery przywołałem ten problem bodajże z Włoch, przypadek, kiedy ewidentna nieprawidłowość była przedmiotem kontroli organu kontrolnego krajowego, a została przez nich pozytywnie odnotowana, skwitowana. To nie tylko jest kwestia przepisów. Chociaż zgadzam się z panem senatorem, że tak, pieniądze unijne powinny być trudne do osiągnięcia...

(Senator Janusz Rachoń: Racjonalnie...)

Tak, racjonalnie i klarownie rozliczone, a także klarownie, racjonalnie i efektywnie wydawane. One nie powinny być... A sytuacja, którą stwierdzamy, a więc złożoność przepisów, klarownemu rozliczaniu nie sprzyja.

Gdy zaś chodzi o koszty pośrednie, to są to koszty własne, które są jakby narzucane. My stwierdzamy, że ich jest po prostu za dużo.

(Senator Janusz Rachoń: Ale na jakiej podstawie?)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...wykazywane w rozliczeniach. Dlatego my proponujemy, jak powiedziałem, orientowanie się w tych programach bardziej na wyniki. Coraz bardziej na wyniki. Pogłębiajmy inne metody rozliczania, nie według klasyfikowania poszczególnych kosztów, bo to prowadzi do tego typu dyskusji.

(Senator Janusz Rachoń: To są koszty ogólne.)

To koszty ogólne, tak, przepraszam, nie koszty pośrednie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Senator Janusz Rachoń:

Organizowaliśmy wiele programów europejskich. Ja dokładnie wiem, co to są koszty ogólne i wiem, jak się je liczy, stąd bierze się moje ogromne zdziwienie, że państwo stwierdzacie zawyżanie kosztów pośrednich.

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: Kosztów ogólnych.)

No dobrze, to jest to samo.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Dobrze, to już w kularach, bo szkoda czasu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz:

Jeżeli my stwierdzamy, Panie Senatorze, że wśród wszystkich błędów te błędy stanowią 45%...

(Senator Janusz Rachoń: Zawyżanie kosztów ogólnych?!)

Tak.

(Głos z sali: Kosztów personalnych...)

(Senator Janusz Rachoń: No, proszę państwa...)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Mnie się wydaje, że dobrze by było, gdybyście państwo powiedzieli, na jakiej podstawie stwierdzacie, że to jest błąd, jeżeli koszty ogólne... Ile tam jest? 30%?

(Senator Janusz Rachoń: To różnie...)

Różnie. Ale w jaki sposób stwierdzacie państwo błąd?

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Powiedziałbym tak: gdy oceniamy funkcjonowanie konkretnego programu i wydawanie środków, to wykonanie tego programu porównujemy z tym, co było planowane. I jeżeli widzimy, że przedstawione do rozliczenia koszty są wyraźnie wyższe od tych, które były gdzieś tam przewidywane, to my to pokazujemy.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Panie Senatorze, ja bym proponował, żebyśmy zrobili tak: ja w tej sprawie udzielię panu odpowiedzi na piśmie, dobrze?

(Senator Janusz Rachoń: Dobrze.)

Żeby sprawa była wyjaśniona, przekażę panu odpowiedź. Także na pytanie, w jaki sposób doszliśmy do tych 45%.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bo jeżeli są informacje...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

No, ale, jak powiedziałem, to jest 45% błędów.

(Senator Janusz Rachoń: Dokładnie.)

(Głos z sali: Ten obszar...)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Proszę włączać mikrofony.

Proszę bardzo.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

A więc w sprawie szczegółowego rozliczenia tych błędów przekażę panu senatorowi odpowiedź na piśmie, bo teraz ani w raporcie tego nie ma, ani...

Ale, powtarzam, my proponujemy również sięgnięcie po inne metody finansowania, które by uwalniały od tego typu nieporozumień. Czy one są wszędzie możliwe, nie potrafię powiedzieć. Na pewno upraszczanie przepisów jest tu rozwiązaniem, ale do jakiego stopnia, to dopiero zobaczymy.

Zwracam też uwagę na to, że to nie tylko jest kwestia przepisów. W sumie wszyscy jesteśmy za Unię odpowiedzialni, ponieważ Unia się tworzy. Jeżeli więc jakiś organ kontrolny w jakimś państwie ukrywa nieprawidłowość, a są na to dowody, to dla mnie jest to rzecz bardzo alarmująca. Bo to znaczy, że od środka zaczyna się to... Ale na szczęście nie dzieje się to powszechnie, żeby nie było co do tego nieporozumień.

Czy Komisja wyciąga wnioski? Tak, Komisja wyciąga wnioski. Chcę powiedzieć, że w zeszłym roku, może już półtora roku temu, powstał specjalny zespół do spraw realizacji zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja, przy współdziałaniu Rady, sprawozdaje, jak w poszczególnych tematach realizowane są wnioski trybunału. Jednak problem polega na tym, że nawet jeśli program jest dobry, to potrzeba czasu, żeby został on wdrożony przez wszystkie instytucje. To jest to, o czym już wspominałem. My obserwujemy, widzimy na przykład... Sam uczestniczyłem w przesłuchaniu komisarzy przed Komisją, na którym przedstawiano bardzo racjonalne programy i nawet pewne działania, które zostały podjęte, powtarzam, bardzo racjonalne, w obszarze właśnie programów strukturalnych. Ale my potrzebujemy czasu na stwierdzenie, czy one zadziałały, czy nie. A więc, powtarzam, Komisja jest świadoma i podejmuje działania. Ich efekty częściowo są już widoczne, ale jeszcze nie na tyle, żebyśmy mogli mówić tu o istotnej zmianie sytuacji.

Poziom istotności. Poziom istotności jest to poziom błędu odniesiony do finansowej wartości populacji, którą badamy. Całej nie możemy, wybieramy losowo określony...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak jest. I ekstrapolujemy nie na całość wydatków, ale na ten konkretny, określony...

(Przewodniczący Edmund Wittbrodt: Na próbkę, która jest wybrana?)

Słucham?

(Przewodniczący Edmund Wittbrodt: Na próbkę, która jest wybrana?)

(Głos z sali: Na obszar.)

Na obszar, w którym określiliśmy odpowiednie ryzyka. My stosujemy bardzo rozbudowaną analizę wystąpienia ryzyka, więc jeżeli w danym obszarze... Dla każdego obszaru dokonywana jest inna analiza ryzyka i do tej analizy stosujemy odpowiednią metodologię. Przykładowo, jeżeli stwierdzamy, że kontrola wewnętrzna działa w danym obszarze dobrze – a to wynika z naszych doświadczeń, z wcześniejszych kontroli – to tam zbieramy mniejszą liczbę próbek, które będziemy badać. Bo skoro wiemy, że kontrola działa dobrze, to możemy w większym stopniu skorzystać z wyników tej kontroli. Ale jeżeli w efekcie stwierdzimy tam ileś błędów i stwierdzimy ich określony skutek materialny, to transponujemy to na całą populację i mówimy, że z dziewięćdziesięciopięcioprocentową pewnością poziom błędów jest taki to a taki.

(Przewodniczący Edmund Wittbrodt: Tak, to już jest dla mnie jasne.)

Ale generalizować się tego nie da, dlatego że w każdym obszarze są inne analizy ryzyka, inne czynniki ryzyka, więc matematycznie można, ale tylko matematycznie. Dam taki przykład. Ogólnie jest ileś transakcji, ileś płatności, my losowo je dobieramy, ale jak już dobierzemy, to, że tak powiem, idziemy do spodu, czyli jeżeli dobieramy określoną transakcję, to podążamy do ostatniej płatności, do ostatniego beneficjanta. W tym przypadku...

(Głos z sali: Do pastwiska.)

Albo do krowy. *(Wesołość na sali)*

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Ale się nie różnicuje... państw się wtedy nie bierze pod uwagę? Czy też chodzi właśnie o to, żeby to było z różnych państwa itd., żeby to było równomiernie rozłożone?

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

Są czasem przeprowadzane kontrole, w których rzeczywiście orientujemy się... przeprowadzamy kontrole w poszczególnych państwach. Tak na przykład przeprowadzona była kontrola kwot mlecznych w obszarze rolnictwa. Badaliśmy wtedy, jak w poszczególnych państwach te kwoty są wykorzystywane.

(Przewodniczący Edmund Wittbrodt: Z podziałem na państwa.)

Z podziałem na państwa. Chociaż, jak powiedziałem, adresatem naszych wniosków jest Komisja, a nie państwo. Ale my musimy państwu pokazać...

Co do kwot mlecznych, to w tym obszarze też zachodziły pewne ciekawe zjawiska, zresztą również w Polsce, gdyby ktoś był zainteresowany. Na przykład z rezerwy przyznawano producentom, o ile sobie przypominam, kwoty powyżej ich zdolności i potrzeb. W związku z tym w Polsce szybko wykorzystywano kwoty mleczne i były problemy, żeby starczyło ich dla innych. Ale to są już szczegółowe ustalenia z tamtych kontroli.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Jeszcze współdziałanie.

**Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:**

A tak, jeszcze współdziałanie z NIK. NIK, Najwyższa Izba Kontroli jest, gdy chodzi o stronę formalną, ustanowiona w procedurze audytu pośrednikiem pomiędzy organami polskimi, odpowiedzialnymi za zarządzanie finansami Unii Europejskiej, a trybunałem. W związku z tym – ja tego wątku nie prezentowałem z racji braku czasu – gdy jesteśmy w trakcie procedury kontradyktoryjnej z Komisją, a robiliśmy badania w danym kraju, to my również wysyłamy, chociaż nie ma takiego obowiązku wynikającego z traktatu, informacje o tym do odpowiednich organów danego państwa i te organy się do tego ustosunkowują. My potem to wszystko bierzemy, czy też staramy się brać, pod uwagę przy wyciąganiu wniosków ostatecznych. Mówię „staramy się”, bo tu dochodzą kwestie czasowe, ale to osobny temat. W każdym razie Najwyższa Izba Kontroli pełni rolę pośrednika, żeby nie było chaosu, żeby nie było...

Następna sprawa. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli jako obserwatorzy biorą udział w audytach, w działaniach kontrolnych, które my prowadzimy na terenie Polski. A raczej to jest tak, że mają prawo brać udział, no i biorą. Nie we wszystkich państwach narodowe organa kontrolne korzystają z tego prawa. Nie chcą. A Najwyższa Izba Kontroli sumiennie to robi i według mnie to bardzo dobrze.

Najwyższa Izba Kontroli jest w bardzo, powiedziałbym, operacyjnym kontakcie z trybunałem, na przykład przesyła nam swoje programy kontroli w obszarach środków unijnych. Muszę powiedzieć, że są one imponujące, to jest moja opinia. Bo jeżeli, przykładowo, trybunał wypuszcza rocznie pięć do piętnastu – to zależy od urodzaju – raportów specjalnych, to z tego, co ja się orientuję, na najbliższy okres Najwyższa Izba Kontroli przewidziała chyba...

(Głos z sali: Z osiemdziesiąt.)

Nie, nie, w obszarze wniosków...

(*Głos z sali*: Około siedemnastu.)

Właśnie, około siedemnastu, osiemnastu. A więc Najwyższa Izba Kontroli jest na tym polu bardzo aktywna.

Najwyższa Izba Kontroli jest również bardzo aktywna w działaniach, w pracach tego zespołu, który przygotowuje wspólne standardy. Według mnie Najwyższa Izba Kontroli jest doskonale przygotowana do współpracy z Europejskim Trybunałem Obrahunkowym. Jest to już tylko kwestia pewnych uregulowań zewnętrznych, żeby posunąć się o krok dalej.

Skoro już jestem przy tym temacie, powiem jeszcze, jakie są największe przeszkody w tego typu współpracy. Otóż, te przeszkody wynikają z poczucia... albo inaczej, z bardzo wysokiej pozycji, jaką w hierarchii wartości najwyższych organów kontroli zajmuje niezależność. Często kiedy rozmawiamy z kolegami z innych krajów, to oni mówią tak: możemy współpracować, ale oczywiście my jesteśmy niezależni. A podczas wykonywania kontroli potrzebna jest koordynacja zarówno w czasie, bo my musimy mieć informacje na określony czas, jak i w zakresie metodyki. Często przez różne, ale nie przez Najwyższą Izbę Kontroli, organy kontrolne ten problem jest podnoszony. A można go rozstrzygnąć tylko na płaszczyźnie politycznej. Jest to podstawowy problem, gdy chodzi generalnie o współpracę, ale z NIK nie ma żadnych problemów.

Chcę również powiedzieć, że Najwyższa Izba Kontroli jest bardzo aktywna gdy chodzi o delegowanie swoich pracowników na staże do trybunału, wiele osób przyjeżdża. Tak że współpraca układa się naprawdę bardzo dobrze.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Ja to pytanie zadałem w takim kontekście: czy nie można byłoby – bo kontroli pewnie nigdy za mało, a izby itd., podmioty kontrolujące chciałyby być niezależne – zbudować systemu, którego fragmentem, częścią mogłyby być narodowe organy kontrolne. Ale wiarygodną częścią, żeby na wynikach tej kontroli można było polegać. Wtedy, po włączeniu narodowych organów, inna byłaby rola trybunału.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

No dobrze, ale to jest... Mówiłem tylko o kontekście.

Pan senator Głowski, kolejne pytanie.

Senator Piotr Głowski:

Moje pytanie jest takie: czy nie uważa pan, że my jako Polska jesteśmy troszeczkę ofiarą braku kompetencji, a często oszustw beneficjentów właśnie z państw starej Unii?

Ja pamiętam wdrażanie ISPA, potem funduszu spójności. Pamiętam, jak Grecy opowiadali o przygotowywanych przez nich inwestycjach z ochrony środowiska, a zapomniano do oczyszczalni ścieków zbudować segregatora odpadów stałych i spychano je potem do morza. Albo zbudowano wodociąg z dwóch stron, a zapomniano pojechać w teren i nie zauważono, że tam po środku jest góra, czego nikt nie ujął w projekcie. Chodzi o to, że te procedury są tak absurdalnie trudne, że często nie przykładają się zupełnie żadnej wagi do tego, jaki jest cel działania i czy on jest w ogóle rozsądny, ale kontroluje się wyłącznie przecinki i miejsca po tych przecinkach. Nie patrzy się na to, czy

projekt w ogóle ma jakiś sens. I bardzo dobre projekty nie są rozliczane z tego powodu, że ktoś gdzieś się pomylił w jakichś faktycznie kropkach czy przecinkach, a projekty bardzo złe albo zupełnie mierne są kwalifikowane jako te doskonałe i w statystykach dobrze wyglądają, dlatego że zostały od strony matematycznej dobrze rozliczone.

Czy nie prowadzicie państwo działań, powiedziałbym, edukacyjnych, mających na celu udzielenie organom państwowym, organom kontrolnym w państwach członkowskich – rozmawiamy tutaj o Polsce, więc w Polsce – wskazówek, by nie stosować pewnych zupełnie absurdalnych procedur, ale szukać innych rozwiązań? Żeby można było środki w sposób łatwy zarówno pozyskiwać, jak i potem rozliczać. Bo dzisiaj nie jest problemem pozyskanie pieniędzy, problemem jest, szczególnie w Polsce, ich rozliczenie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Nasz gość z UKIE, bardzo proszę.

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: No, oczywiście, że wszyscy jesteśmy...)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Będą kolejne pytania.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: Przepraszam bardzo, pomyślałem, że skoro gość...)

Bardzo proszę.

**Specjalista w Departamencie Analiz i Strategii
w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej
Łukasz Sosnowski:**

Dziękuję bardzo.

Łukasz Sosnowski, UKIE.

Mam dwa pytanie. Po pierwsze, czy dobrze zrozumiałem, że można powiedzieć, że z prawdopodobieństwem 95% przyjmuje się, że 11% sumy płatności w obszarze spójności nie powinno mieć miejsca?

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: Zwrotu kosztów, tak.)

To znaczy nie zwrotu z kraju, ale...

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: Refundacji poniesionych kosztów.)

Aha, właśnie. To jest około 4,5 miliarda , tak?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Drugie pytanie. Liczę może trochę na nieformalną odpowiedź, ponieważ jestem włączony w coroczną procedurę budżetową. Jaki jest państwa stosunek, jaki jest stosunek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do wykorzystywania państwa pracy w politycznej rozgrywce płatników netto podczas ustalania budżetu? Wiemy, że zamiast właśnie ulepszać procedury czy upraszać je, płatnicy netto mówią na przykład: zamroźmy 12% płatności w przyszłym roku. Jaki jest do tego państwa stosunek? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję.

Pan wiceprzewodniczący Zdzisław Pupa.

Senator Zdzisław Pupa:

Ja chciałbym poznać w ogóle strukturę organizacyjną trybunału. Pan na początku wspomniał, że z każdego kraju jest jeden przedstawiciel, który pracuje w trybunale obrachunkowym. Czy wy macie jakiś przydział do kontroli na przykład poszczególnych krajów? Czy pan jako Polak, przedstawiciel Polski, kontroluje tylko Polskę, czy na przykład jest pan oddelegowany do kontroli innych krajów? Wiem mniej więcej, jak funkcjonuje Najwyższa Izba Kontroli i chciałbym trochę poznać strukturę organizacyjną trybunału, bo być może łatwiej będzie mi zrozumieć w ogóle sposób, w jaki przeprowadzacie kontrole.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję.

Pan doktor Andrzej Wójtowicz. Potem będą następne pytania.

Analitik w Komisji Spraw Unii Europejskiej Andrzej Wójtowicz:

Ja mam dwa pytania. Chciałbym powrócić do kwestii wykonania budżetu za rok 2006. Byłem świadkiem debaty na forum Parlamentu Europejskiego, kiedy była przesłuchiwana pani komisarz Hübner. Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego w bardzo ostrych słowach podchodziła do tematu tej kontroli. Podczas nieoficjalnego spotkania z panem przewodniczącym zapewnił mnie on, że są zdeterminowani odwołać skład całej Komisji Europejskiej, jeżeli tak dalej będzie. Pani komisarz powiedziała wtedy, o ile sobie przypominam, że rok 2006 jest unikalny, ponieważ jest jak gdyby historycznie poza ich gestią, ale zapewniła, że rok 2007 będzie zdecydowanie lepszy. Państwo pokazaliście w tym raporcie, że różnica wynosi 1%. Czy państwo oceniacie, że będzie to podstawą kolejnego wniosku o odwołanie składu całej Komisji? Poprzednia debata zakończyła się stwierdzeniem: ogłaszamy największy kryzys Unii Europejskiej od momentu, kiedy powstała. To były bardzo ostre słowa. To jest jedno pytanie.

Teraz drugie. Pamiętam, że w trakcie debaty niektórzy próbowali tłumaczyć te błędy, o których był pan łaskaw tutaj mówić, i reprezentowali stanowisko, że może to są i błędy, i są jakieś ich koszty, ale gdyby zaostrzyć kontrolę, to być może zmniejszy się liczba beneficjentów tych różnych środków, które Unia może uruchomić, i per saldo dla całej Unii skończy się to niekorzystnie. Jaki jest stosunek trybunału do tych koncepcji? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Czy młodzież ma jakieś pytania? Na razie nie. Młodzież jest pod wrażeniem pana przewodniczącego. (*Wesołość na sali*)

Proszę bardzo o odpowiedź.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
Jacek Uczkiewicz:

Do pana przewodniczącego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Oszustwa. Tak, wszyscy płatnicy podatków są ofiarami oszustów, którzy w różny sposób próbują wyłudzać środki z Unii Europejskiej. Wszyscy, którzy płacimy podatki. Niezależnie od kraju. Co do tego nie ma wątpliwości. Dlatego też właśnie mówiłem o problemie wspólnego budowania Unii Europejskiej przez instytucje i obywatele różnych państw. Jak sobie zbudujemy, tak będziemy mieli. My zwracamy uwagę na określone problemy, a reakcja poszczególnych państw jest taka, jaka jest.

W każdym razie stwierdzamy, chcę to bardzo wyraźnie powiedzieć, że Komisja rzeczywiście podejmuje duże wysiłki, żeby wszystkie procedury usprawniać, żeby były one bardziej czytelne. Skuteczność tych wysiłków jest jeszcze dosyć niska, ale też prawdą jest – to nie jest zdanie trybunału, ale moje prywatne – że Unia Europejska nie wypracowała sobie jeszcze właściwych procedur przeciwdziałania nadużyciom. Instytucją unijną, która ściga nadużycia czy działania przeciwko interesom finansowym Unii jest, jak wiadomo, OLAF. Otóż, na przykład Najwyższa Izba Kontroli w ubiegłym roku sprawozdawczym w Polsce przekazała do prokuratury w sumie, o ile sobie przypominam, ponad sto zawiadomień. Gdyby OLAF dostał tylko pięćdziesiąt zawiadomień, to by ugrzązł. Według mnie jest pewien błąd systemowy. Nie współpracując z narodowymi organami, w tym obszarze nie pójdziemy do przodu.

Trybunał może zgłosić do organów śledczych, czyli do OLAF, tylko te wnioski, co do których ma uzasadnione przekonanie, że nieprawidłowość jest popełniona z premedytacją, świadomie. My często nie jesteśmy w stanie tego stwierdzić. Czasami tak, ale to się zdarza rzadko i liczba naszych wniosków jest niewielka. Dlatego moje osobiste przekonanie jest takie, że rzeczywiście w tym obszarze potrzebna jest poważniejsza refleksja nad tym, jak uczynić skuteczniejszym system ochrony interesów Unii Europejskiej i jak lepiej wykorzystać również taką instytucję, jaką jest trybunał obrachunkowy.

W trybunale obrachunkowym skumulowane są doświadczenia różnych państw, trudno tu więc oczekiwać ścisłych analogii między działaniem trybunału a działaniem Najwyższej Izby Kontroli. W każdym razie, według mnie, działania nakierowane na określone cele, jak na przykład radykalne eliminowanie oszustów, którzy po prostu nasze pieniądze zawłaszczają, powinny zostać podjęte.

Bardzo dobre projekty, ale słabo rozliczone, a słabe projekty... Jak mówię, rozumiem, że nie chodzi o matematyczne, ale o formalne rozliczenie.

(Głos z sali: Tak.)

Formalne rozliczenie. No niestety taki jest urok administracji odpowiedzialnej za wykonanie budżetu, dla której sprawy poprawności formalnej są priorytetem. Bo jest obawa, że przyjdzie Najwyższa Izba Kontroli czy trybunał i będzie problem. Pytanie było, czy można doprowadzić do tego... a raczej, jak pomóc tym, którzy robią dobre programy, realizują je dobrze, żeby oni je prawidłowo rozliczyli. Ja nie poważę się wypowiedzieć opinii w tej sprawie, ponieważ wydaje mi się, że to zależy od konkretnych sytuacji. My tu w sumie mówimy o pewnych odstępstwach od reguł. Przyjmujemy, że większość programów – bo my mówimy tu tylko o paru procentach – większość budżetu unijnego jest wykonywana prawidłowo, żeby nie było co do tego wątpliwości. Jeżeli my mówimy, że jest to powyżej 2%, to oznacza to, że jest to od 2% do 5%,

a w tej skrajnej, powiedzmy, sytuacji 11%. Ale większość programów jest wykonywana prawidłowo i to jest sprawa istotna. Ja nie potrafię panu powiedzieć, jak tego dokonać, jaki jest patent na to, żeby dobre programy, które osiągają efekty, ale nie są formalnie dobrze... Ja zawsze będę stał na straży legalności. Bo do tego się zobowiązałem w publicznej deklaracji, o czym za chwilę jeszcze powiem.

Pytanie pana o prawdopodobieństwo. Tak, to oznacza dziewięćdziesięciopięć-procentowe prawdopodobieństwo. Do określania tego służą konkretne procedury, metody statystyczne. My zatrudniamy statystyków, żeby uzyskać te parametry. Oczywiście jeśli byśmy chcieli sprawdzić wszystko w 100%, to pan sobie zdaje sprawę, że...

A czy my jesteśmy elementem w rozgrywkach? Najwyższa... przepraszam, Europejski Trybunał Obrachunkowy jest często wykorzystywany do różnych rozgrywek, również politycznych. Nasze wyniki są interpretowane w różny sposób. Przez niektórych parlamentarzystów tak – na szczęście przez mniejszość – że na przykład ileś miliardów złotych ukradziono.

(*Głos z sali:* Euro.)

Słucham?

(*Głos z sali:* Euro.)

Euro, przepraszam, euro.

...Że wielki przekręt itd. Otóż my staramy się tłumaczyć, że tego w ten sposób interpretować nie można. Staram się to tłumaczyć wszędzie tam, gdzie to tylko możliwe.

O tej konkretnej sprawie, którą pan podniósł, nie słyszałem. Nic do nas nie dociera, ażebyśmy my byli przedmiotem jakiejś, no nie wiem... żeby nasze wyniki używane były jako argument. Być może tak jest, nie słyszałem o tym, ale dziękuję za zwrócenie na to uwagi.

To, o czym pan mówił, to jest problem. Tak, płatnicy netto, tu jest problem. Musimy sobie uświadomić, że w sumie jest czterech płatników netto. I w całym systemie zwrotu niewykorzystanych środków to oni są najbardziej zainteresowani rozdzieleniem niewykorzystanych środków budżetowych. Ja chcę powiedzieć, że na działanie trybunału nie ma to najmniejszego wpływu, żeby sprawa była jasna. W działaniach trybunału żadne takie elementy, żadne takie aspekty nie wchodzi w grę. Nas nie interesuje to, jak to zostanie przez kogoś zinterpretowane, jeżeli my wiemy, że mamy rację. I nigdy nie będzie takiej sytuacji, że czegoś nie opublikujemy, bojąc się interpretacji. Uważamy, że my najlepszą przysługę umocnieniu Unii czynimy wtedy, kiedy pokazujemy... kiedy robimy, że tak powiem, fotografię z naszym opisem. Uważamy, że tak właśnie jest. Opisuujemy, co należy zmienić, co należy poprawić. I nigdy nie będziemy się kierować takim podejściem, że może by jednak czegoś nie przedstawiać, bo może to zostać źle odebrane. A że to jest czasem wykorzystywane... No jest. Tak jest na całym świecie, tak jest w Polsce z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Tak jest wszędzie. O tym, jak najlepiej spożytkować wyniki prac najwyższych organów kontroli, to...

Jeszcze jedna sprawa, padło pytanie pana przewodniczącego o to, jak trybunał jest zorganizowany. Otóż, jak powiedziałem, trybunał składa się z dwudziestu siedmiu członków stanowiących gremium, które odpowiada za ogół działań trybunału, podejmuje najważniejsze decyzje merytoryczne, finansowe, organizacyjne oraz kieruje instytucją zatrudniającą dzisiaj w sumie około dziewięćdziesięciu pięćdziesięciu osób.

Trybunałem kieruje prezydent wybierany spośród członków przez członków, przy czym nie ma on żadnych prerogatyw na przykład do określania zakresu kontroli

czy zakresu wydawania opinii. Prezydent jest wśród członków trybunału primus inter pares. Jego zadaniem jest koordynowanie i organizowanie prac, reprezentowanie trybunału na zewnątrz, nie ma jednak żadnych prerogatyw, gdy chodzi konkretnie o sam audyt. Prezydentowi nie podlegają żadne grupy audytorskie, on nie może niczego nakazać ani... Podpisuje przyjęty przez dwudziestu siedmiu członków na przykład raport, który musi być przez wszystkich przyjęty. Jeżeli są kontrowersje, to rozstrzyga się je przez głosowanie. Prezydent sygnuje raporty.

Jest też sekretarz generalny, jak wiadomo, od spraw administracyjnych i ekonomicznych.

Dwudziestu siedmiu członków, z wyłączeniem prezydenta, jest zgrupowanych w czterech grupach kontrolnych, które są odpowiedzialne za określone obszary. Do zakresu działań pierwszej grupy należą takie obszary, jak: polityka rolna, zasoby naturalne – a, jest to tu na slajdzie – ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi, a w tym mieszczą się wspólna polityka rolna, rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska. Do zakresu grupy drugiej – działania strukturalne, transport, badania i energia. Grupa trzecia: współpraca z krajami rozwijającymi się, wydatki związane z krajami Europy itd. Ja jestem członkiem tej grupy. I grupa czwarta: środki własne, bankowość, wydatki administracyjne, instytucje wspólnotowe itd.

Procedura jest taka, że dana grupa przygotowuje raport, ale zarówno program kontroli, jak i potem raport z wykonania audytu muszą być w ostateczności zatwierdzone przez pełne gremium dwudziestu siedmiu członków. I, na przykład, chociaż ja nie biorę udziału w pracach grupy czwartej, to wszystkie dokumenty do mnie trafiają, już o tym mówiłem. Ja mogę brać udział w posiedzeniach grupy czwartej, mogę zgłaszać własne postulaty w dyskusji, mogę również na forum trybunału, kiedy omawiamy cały raport, przedstawiać własne stanowisko. Nie mam tylko prawa do głosowania. Czyli, gdy grupa, której nie jestem członkiem, podejmuje decyzje, wtedy ja nie mam prawa do głosowania. Innymi słowy, nie ma tu izolacji, my jesteśmy przypisani do różnych obszarów, ale nie jesteśmy odizolowani od innych, i uważam, że to jest duża wartość tego sposobu organizacji pracy.

Oprócz tych czterech grup, nazwijmy to, branżowych, są jeszcze dwie grupy horyzontalne. Jedną z nich jest grupa CEAD. Bardzo ważna grupa, odpowiedzialna za koordynację, ocenę wiarygodności, rozwój metodologii trybunału i rozwój samego trybunału. W skład tej grupy wchodzi przedstawiciele każdej z czterech wymienionych grup. Ja mam przyjemność i zaszczyt reprezentować naszą grupę w tej grupie horyzontalnej. Grupa CEAD to grupa kluczowa, gdy chodzi o kontrole DAS, kontrole finansowe. Kluczowa także na przykład dla rozwoju informatycznego trybunału itd. Grupa ta podzielona jest na dwie części. Pierwsza to dyrekcja do spraw metodologii, szkoleń i zapewnienia jakości koordynacji, a zapewnienie jakości jest bardzo ważnym elementem. Druga to dyrekcja B, dyrekcja, która zajmuje się *déclaration d'assurance*, czyli deklaracją w sprawie wiarygodności rozliczeń trybunału, koordynacją prac poszczególnych grup w tym zakresie. Jak mówię, jest to grupa kluczowa.

Drugą grupą horyzontalną jest komitet administracyjny, który przygotowuje decyzje trybunału w najważniejszych sprawach dotyczących administracji, zarządzania, kwestii budżetowych itd.

Tak w skrócie wyglądają struktura trybunału i zadania poszczególnych członków. Członkowie, jak powiedziałem, są ustanawiani przez Radę. My składamy ślubowanie,

publiczne ślubowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, mówiące między innymi o tym, że będziemy się w swoim postępowaniu kierować wyłącznie interesem Unii, ślubujemy niezależność i ślubujemy również, że nie będziemy ani przyjmować instrukcji od rządów państw członkowskich, ani się o nie ubiegać. A więc pozycja członka trybunału jest dosyć specjalna. To oczywiście nie zwalnia nas z obowiązku kontaktowania się na przykład z parlamentami narodowymi. Polityka trybunału zakłada, że jego członkowie powinni mieć takich kontaktów jak najwięcej. Żeby można było wyjaśniać wyniki naszych prac, żeby można było sygnalizować najważniejsze problemy, bo to jest właśnie, w naszym rozumieniu, działanie na rzecz Unii Europejskiej.

Kwestia Komisji. Pan senator był właśnie łaskaw potwierdzić to, co ja mówiłem. Ja po prostu nie użyłem nazwisk. Tam nie tylko chodziło o panią Hübner, ale o jeszcze jednego komisarza. Pan komisarz Špidla i pani Hübner są politycznie odpowiedzialni za ten obszar. Ja nie chcę tu nikogo rozgrzeszać, ale na pewno pani komisarz Hübner i pan Špidla mają w pewnym sensie rację, że nawarstwiło się ileś błędów z poprzednich lat. To jest kwestia Parlamentu. Ale to potwierdza to, co mówiłem, że Komisja była bardzo bliska negatywnego zaopiniowania, skwitowania w tym obszarze, czego skutkiem byłoby nieudzielenie absolutorium całej Komisji. Jednak, jak mówiłem, w końcu postawiono warunek, którym było przygotowanie programu naprawczego w tym określonym obszarze. Pierwszy program nie został przyjęty, drugi został przyjęty i jest realizowany. Jak? O tym powiemy pewnie za rok omawiając wyniki kontroli budżetu za rok 2009.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Aha, że po zaostrzeniu kontroli będzie mniej beneficjentów. Otóż ja nie podzielam tego poglądu. Komisja Europejska, zresztą z inspiracji trybunału obrachunkowego, wprowadza system jednolitej kontroli wewnętrznej, o czym już powiedziałem. Ten system ma właśnie za zadanie wprowadzić przede wszystkim ekonomię kontroli wewnętrznej. Ekonomię rozumianą tak, że po pierwsze kontrola obejmie najważniejsze obszary, a po drugie wyniki będą wiarygodne. To wcale nie musi rzutować na zmniejszenie liczby beneficjentów.

Pozwolę też sobie nie w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem, że im więcej kontroli, tym lepiej. To nie jest tak. Można bardzo łatwo kontrolami doprowadzić do chaosu. Właśnie tu pojawia się kwestia optymalizacji działań kontrolnych. I to podejście, ten program Komisji... Jakie jest polskie tłumaczenie? Program jednolitej, pojedynczej kontroli, *singularity approach*, to program ukierunkowany na stworzenie takiego systemu, w którym jedna kontrola by wystarczała. Oczywiście wprowadzenie tego w dwudziestu siedmiu państwach członkowskich, w których są różne systemy prawne, różne instytucje kontroli zewnętrznej... Bo przecież nie wszystkie te instytucje działają tak, jak na przykład Najwyższa Izba Kontroli, inne są umocowania prawne, inne kompetencje, a w związku z tym instytucje te nie mogą być tak samo wykorzystywane itd. Nie jest to wcale łatwe, ale Komisja ma bardzo precyzyjny plan działania. I ja mam nadzieję, że ta idea, która nie jest już tylko ideą, bo ona się zmaterializowała w formie tego programu działania, będzie zrealizowana. Czyli Komisja i państwa członkowskie dopracują się systemu, w którym nie będzie powielania kontroli, w którym będą one wiarygodne, oparte na zdrowej metodyce. Ale zobaczymy, jak to będzie w przyszłości.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Chciałbym podziękować panu Jackowi Uczkiewiczowi za wszystkie informacje, które nam przedstawił, za udział w dyskusji, za odpowiedzi na pytania. Chciałbym po-

dziękować też wszystkim osobom towarzyszącym, było nam bardzo miło. Spotkanie to przybliżyło nam działanie nie tylko samego trybunału, ale i całej Unii Europejskiej w obszarze, który dotyczy finansów. To jest niezwykle ważne. Dziękuję też młodzieży. Co prawda nie zadawała pytań, ale myślę, że to była dobra lekcja, prawda?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Wytrwałości na pewno.

(Wesołość na sali)

Wytrwałości na pewno.

Proszę państwa, dziękuję również senatorom i wszystkim osobom biorącym udział w posiedzeniu komisji.

Na tym zamykam posiedzenie. Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 54)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851