



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1209)

81. posiedzenie
Komisji Spraw Unii Europejskiej
w dniu 17 listopada 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Informacja na temat „Rocznego raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Komisji Europejskiej w 2008 r.”.

(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 00)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Maciej Klima)

Zastępca Przewodniczącego Maciej Klima:

Otwieram posiedzenie Komisji Spraw Unii Europejskiej poświęcone prezentacji rocznego raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu Komisji Europejskiej w roku 2008.

Witam bardzo serdecznie zaproszonych gości – pana Jacka Uczkiewicza i towarzyszące mu osoby. Witam kolegów senatorów, witam wszystkich uczestniczących w naszym posiedzeniu.

Proszę pana Jacka Uczkiewicza o rozpoczęcie prezentacji.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz:

Dziękuję bardzo. Będę mówił na stojąco, bo podobno na stojąco mówi się szybciej. Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dziękuję niezmiernie w imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za umożliwienie przedstawienia najważniejszego raportu, jaki trybunał publikuje w ciągu roku, czyli rocznego raportu z audytu wykonania budżetu Unii Europejskiej za rok 2008. Jest już tradycją, można by powiedzieć nawet, że dobrą tradycją, przedstawianie tych spraw polskiemu parlamentowi w najkrótszym możliwym czasie po opublikowaniu raportu przez trybunał.

Postaram się przedstawić państwu wyniki tego raportu w określonym skrócie, być może w odniesieniu do niektórych spraw nawet w bardzo dużym skrócie. Ale myślę, że kiedy przyjdzie pora na dyskusję, w dyskusji będziemy mogli rozwinąć wątki, które będą interesować panie i panów senatorów. Chciałbym powiedzieć również parę słów o Strategii Lizbońskiej, a właściwie o jej skutkach dla budżetu czy budżetowania, mówiąc nie bardzo ładnie, oraz udzielić paru informacji na temat nowości w Europejskim Trybunale Obrachunkowym.

Jeśli chodzi o budżet Unii Europejskiej, to na początek parę liczb. Dochody planowane to jest 115 miliardów, uzyskane są nieco mniejsze. Udział Polski w dochodach stanowi 3,1%, prognozowane środki na pokrycie płatności – 125,6 miliarda, zrealizowane – 116,5 miliarda. Udział Polski w płatnościach – 7%, środki na zobowiązania w przyszłych okresach – 140,6 miliarda. Wykorzystanie zobowiązań w 2008 r. – 95,7%. Jedną liczbę tutaj wyeksponowaliśmy, mianowicie wykorzystanie środków na zobowiązania w tytule „Bezpośrednie badania naukowe”. To jest 58%, najniższy wskaźnik, ponieważ średnia wynosi 80%.

Dochody Unii Europejskiej to są sprawy znane: 61% pochodzi z dochodów narodowych brutto, 14,8% z VAT, 14% stanowią tradycyjne dochody własne, 10% – inne operacyjne. Ta struktura niewiele się zmienia w porównaniu do poprzednich lat. Podobnie jest, jeśli chodzi o płatności. Największym obszarem płatności jest jak zwykle „Rolnictwo i zasoby naturalne”, potem „Spójność”... Uciekły tutaj procenty, ale to jest 32%, o ile sobie przypominam. Dalej są: „Wydatki administracyjne”, „Badania naukowe, energia i transport”, „Pomoc zewnętrzna, rozwój, rozszerzenie”, „Edukacja i obywatelstwo”, „Sprawy gospodarcze i finansowe” – operacje finansowe to jest pół procenta – „Wydatki administracyjne i inne”.

Budżet Unii Europejskiej to trzydzieści jeden grup polityk. W naszym sprawozdaniu nie jesteśmy w stanie, nawet gdyby zaszła taka konieczność i gdybyśmy chcieli ułatwić paniom i panom senatorom czytanie, przedstawić dla każdej z tych grup osobnego poświadczenia wiarygodności, bo na to nie mamy sił i środków. Dlatego dzielimy te trzydzieści jeden grup na siedem rozdziałów i według tych rozdziałów prezentujemy raport. Oczywiście badaniem objęta jest cała pula, a dzięki temu uproszczeniu my możemy wykonać zadanie w terminie.

Budżet Unii Europejskiej to około dwustu zadań, z czego sto dziesięć stanowią tytuły budżetowe. Realizacja budżetu następuje w dwudziestu siedmiu krajach członkowskich i w ponad stu krajach poza Unią Europejską. Przypominam o tym po to, żeby przedstawić tezę, że budżet Unii Europejskiej to jeden z najbardziej złożonych i trudnych, a być może najbardziej złożony i najtrudniejszy, budżetów publicznych na świecie. Pokazujemy te złożone systemy zarządzania finansowego właśnie w poszczególnych rozdziałach, według których badaliśmy jego realizację, także po to, żeby na tę złożoność zwrócić uwagę.

Przypomnę informacje o trybunale w kilku słowach, ponieważ miałem przyjemność o tym mówić rok temu. Trybunał jest zewnętrznym i niezależnym audytorem Unii Europejskiej. Naszą misją jest poprawa zarządzania finansowego Unii i pełnienie funkcji niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii. Jednym słowem, wydając poświadczenia, chcemy, ażeby przekaz kierowany przez trybunał do obywateli, do płatników podatku Unii Europejskiej był klarowny. Trybunał, który liczy dwudziestu siedmiu członków, po jednym z każdego z państw, ma siedzibę w Luksemburgu.

Pokażę może cały zróżnicowany system kontrolny Unii Europejskiej. Europejski Trybunał Obrachunkowy działa jako zewnętrzny audytor, Komisja Europejska ma swoje służby audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej, a państwa członkowskie mają jednostki wdrażające oraz krajowe organy kontroli. Tak wygląda system kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. O tyle jest to ważne, że będę chciał również pokazać, jak istotna dla jakości audytu, a więc w sumie dla jakości zarządzania finansowego, jest współpraca tych różnych zajmujących się kontrolą i audytem instytucji.

Główne zadania w tym obszarze to jest wydanie tak zwanego DAS, czyli poświadczenia wiarygodności rozliczeń przedstawianych przez Komisję Europejską po zakończeniu roku budżetowego oraz opinii trybunału o legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych rozliczeń. To jest kontrola finansowa i kontrola zgodności. Niezależnie od tego trybunał przeprowadza kontrolę wykonania zadań, której celem jest ocena oszczędności, wydajności i skuteczności ich realizacji. Jej efekty publikujemy w tak zwanych raportach specjalnych. Trybunał jest również zobowiązany do wydawania opinii na temat projektów zmian legislacyjnych mających znaczenie dla finansów Unii.

Na czym polega ten pierwszy człon, czyli kontrola wiarygodności rozliczeń. Otóż my na podstawie naszych badań audytorskich weryfikujemy wiarygodność skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu i wypowiadamy się o tym, czy przedstawione tam informacje rzeczywiście odzwierciedlają globalny stan finansów Unii Europejskiej. W ramach kontroli wiarygodności dokonujemy również oceny działań naprawczych systemu obrachunkowości w systemach zarządzania finansowego Unii.

Drugi człon: kontrola legalności i prawidłowości. Tutaj traktat unijny zobowiązuje trybunał do kontroli transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Chodzi, inaczej mówiąc, o elementarne transakcje, o transakcje leżące na najniższym poziomie całej tej drabinki decyzji finansowych. W tym celu posługujemy się dwoma rodzajami działań. Po pierwsze, przeprowadzamy badanie systemów nadzoru i kontroli, i oceniamy, czy one funkcjonują prawidłowo. Po drugie, dokonujemy oceny tych transakcji. A ponieważ tych transakcji są miliony, możemy to robić, i robimy, metodami statystycznymi, dobierając odpowiednie reprezentatywne próbki. Na tych próbkach, na podstawie wyników z tych próbek, formułujemy wnioski. Przypomnę, że formułowane w ten sposób wnioski nie mogą być wnioskami o stuprocentowej pewności, bo stuprocentową pewność można uzyskać tylko wtedy, kiedy się przebadają 100% transakcji, a to jest niemożliwe. Trybunał założył dziewięćdziesięciopięćprocentowy poziom ufności, uzyskanie ufności w 95%. Podejście kontrolne jest przy tym, co bardzo ważne, w pełni skorelowane z międzynarodowymi standardami. W zakresie kontroli finansowej zostało ono skonsultowane z audytorami środków publicznych i audytorami audytorskich firm prywatnych, tak aby jak najlepiej adaptować międzynarodowe standardy do warunków Unii Europejskiej.

Badanie próby transakcji polega, jak już powiedziałem, na zastosowaniu odpowiednich technik doboru próby, dobór próby jest losowy, i w ten sposób dochodzimy do płatności u niektórych poszczególnych odbiorców finalnych. Z tego wniosku jednakże jest taki, że jeżeli mamy przykładowo płatność na rzecz jakiegoś projektu w Polsce, czy też na rzecz odbiorcy indywidualnego w Polsce, to wynik ten składa się na ogólny wynik próby i na opinię dotyczącą całości finansów. Rzecz jasna nie można wyciągać z tej próbki wniosków dotyczących Polski, ponieważ tu byłoby potrzeba wniosków generalnych dotyczących Polski. To jest tylko przykład pochodzący z próbki statystycznej.

Błędy. Jeżeli trybunał mówi o błędach, to my rozumiemy przez to odstępstwo od obowiązujących przepisów w momencie podejmowania finansowych decyzji. Przy czym są błędy, które mają wpływ na finanse unijne, ten wpływ na stan finansów jest konkretny, i my je nazywamy błędami kwantyfikowalnymi, oraz takie, które takiego bezpośredniego wpływu nie mają, i to są błędy niekwantyfikowalne. Jeżeli trybunał wypowiada się co do poziomu błędu w danym obszarze finansów publicznych, to uwzględnia tylko błędy kwantyfikowalne, czyli tylko te, których wpływ na budżet jest bezpośredni. Ważne jest, trybunał przyjął takie założenie, taki standard, i od lat się tego trzyma, że za odchylenie dopuszczalne uznajemy błąd nie przekraczający 2% wartości badanej populacji. Czyli tam, gdzie skutki budżetowe są nie większe niż 2%, tam trybunał daje opinię pozytywną.

Jeżeli chodzi o ten pierwszy człon, to znaczy o wiarygodność rozliczeń przedstawianych przez Komisję, to w opinii trybunału jest ona bez zastrzeżeń. Trybunał

stwierdza, że roczne sprawozdanie finansowe prezentowane przez Komisję przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii Europejskiej. Podkreślamy w swoim sprawozdaniu kroki już podjęte w celu wzmocnienia systemu rachunkowości memoriałowej oraz wskazujemy na te miejsca, w których jeszcze potrzebna jest poprawa.

Jeżeli chodzi o legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw, to formułujemy opinię w pełni pozytywną, bez zastrzeżeń, w obszarze dochodów unijnych „Edukacja i obywatelstwo” oraz „Wydatki administracyjne i inne”. We wszystkich innych obszarach, w trzydziestu jeden obszarach polityk unijnych, trybunał formułuje opinie z zastrzeżeniami. Przy czym opinie negatywne, a więc formułowane wtedy, kiedy poziom błędu przekracza 5% populacji, dotyczą obszarów „Spójność”, „Badania naukowe, energia i transport”, a także „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie”, czyli tego, co Unia oferuje naszym partnerom poza Unią. Na marginesie powiem, że Unia Europejska jest największym donorem pomocy w świecie.

Jaka jest istotna różnica między tegorocznym a poprzednim sprawozdaniem, czyli między sytuacją budżetową w roku 2007 a w roku 2008. Otóż płatności rolne w grupie polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne” są we wszystkich istotnych aspektach, zdaniem trybunału, legalne i prawidłowe, z wyjątkiem wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Oznacza to, że po raz pierwszy trybunał stwierdził, że poziom błędu w rolnictwie traktowanym jako całość jest niższy od 2%, chociaż w obszarze wydatków na rozwój obszarów wiejskich jest wyższy niż 2%. Ale globalnie rzecz biorąc, po raz pierwszy w historii trybunału, po raz pierwszy odkąd wydajemy te opinie, mogliśmy wydać taką opinię.

Opinia z zastrzeżeniem odnosi się również do płatności w grupie polityk „Sprawy gospodarcze i finansowe”, z wyjątkiem wydatków związanych z Szóstym Programem Ramowym Badań i Rozwoju Technologicznego, do którego mamy zastrzeżenia głównie w odniesieniu do system nadzoru i prawidłowość transakcji. On jest przyczyną zastrzeżeń, ale generalnie w obszarze „Sprawy gospodarcze i finansowe”, z wyjątkiem tego szóstego programu, płatności są legalne i prawidłowe.

Formułując opinie, kierujemy się dwiema przesłankami, wynikami prowadzonego dwoma kanałami badania. Pierwszy to ocena systemów nadzoru i kontroli klasyfikowanych jako skuteczne, częściowo skuteczne bądź nieskuteczne. Drugi to usytuowanie ich w ustalonych przedziałach błędów. Jak powiedziałem, poniżej progu istotności, czyli poniżej 2%, uważamy system za dobry, między 2% a 5% – żółty z ostrzeżeniem, czyli wymagający zmian, oraz powyżej 5% – czerwony, wymagający radykalnych i głębokich zmian, co znaczy, że tu ocena jest negatywna, taka, krótko mówiąc, która jest nie do zaakceptowania przez trybunał.

A więc tak wygląda to porównanie, które chcieliśmy tu państwu przedstawić, porównanie budżetu w roku 2008 i budżetu w roku 2007. Jeśli chodzi o błędy, to różnicę widzimy właśnie w „Rolnictwie i zasobach naturalnych” – przedtem był tu kolor żółty, teraz jest zielony. „Spójność” niestety jest bez zmian, nadal na czerwono, czyli w obszarze spójności dopiero do tego dojdziemy. „Edukacja i obywatelstwo” też się w roku 2008 poprawiła, ale „Edukacja i obywatelstwo” nie ma w wymiarze budżetowym takiego wpływu jak obszar rolnictwa czy spójności.

Na tym rysunku, na tym diagramie, chcieliśmy państwu przedstawić pewien szacunek wydawanych przez Unię Europejską środków w podziale na to, z jakim błę-

dem w poszczególnych latach były one wydawane. Muszę tu wyjaśnić, że metodologia pozwala na takie szacunki, i jeszcze raz powtórzę, że to tylko szacunki, ponieważ uległa zmianie Perspektywa Finansowa, mieliśmy starą Perspektywę Finansową, teraz mamy nową, w związku z czym zmiany nastąpiły również w tytułach. A więc nie wygląda to tak prosto, ale chcieliśmy poglądowo pokazać, jak to się zmienia. Widać tutaj postępujący spadek liczby części budżetu wydawanych z błędem powyżej 5%, on jest wyraźny zwłaszcza w tym ostatnim roku, a przyczyną jest właśnie obszar rolnictwa. Widzimy tu ten wpływ rolnictwa, gdyby nie rolnictwo właściwie byłoby to na zbliżonym poziomie, bo 45 i 47% to jest mniej więcej tyle samo.

Jak wygląda sprawa w poszczególnych obszarach. Jeśli chodzi o dochody przedstawiane przez Komisję, to stwierdzamy, że w transakcjach, czyli w tym, co wpływa do budżetu, nie występuje istotny poziom błędu. Systemy nadzoru i kontroli są skuteczne, ale... Otóż w tym roku, w tegorocznych badaniach za poprzedni rok, trybunał zbadał systemy kontroli i nadzoru w urzędach statystycznych odpowiedzialnych za przedstawianie wyników w czterech państwach, w tym zresztą również w Polsce. I tutaj formułujemy pewne opinie krytyczne w stosunku do systemów nadzoru w tych urzędach statystycznych dotyczące zjawisk, które nie muszą, ale mogą stać się przyczyną błędów. Na razie tylko to zaznaczam, bo chciałbym wrócić do tej sprawy troszkę później.

„Rolnictwo i zasoby naturalne”, największy obszar – 55 miliardów. Jak powiedziałem, cała grupa jest w przedziale poniżej 2%, z wyjątkiem wydatków na rozwój obszarów wiejskich, gdzie jest powyżej 2%, ale mniej niż 5%. Większość błędów ma charakter błędów niespełniających kryterium kwalifikalności i wynika z zawyżania danych we wnioskach. Wiąże się z tym pewna ciekawa historia. Także w Polsce przeprowadzaliśmy badania dotyczące rolnictwa i okazało się, że uchybienia w polskim Systemie Identyfikacji Działek Rolnych prowadzą do tego, że zawyżane są deklarowane arealy, ale nie te deklarowane przez rolników indywidualnych, chociaż tutaj też są takie błędy. Wynika to z niespójności, z tego, że Systemu Identyfikacji Działek Rolnych w Polsce nie jest jeszcze spójny. Chodzi o uchybienia, o niedociągnięcia w tym systemie, w jego bazie danych, w systemie ortofotomap. Stwierdziliśmy, że na sześćset zbadanych decyzji w stu trzydziestu przypadkach, w których należało podjąć typowo administracyjną decyzję o podaniu mniejszego arealu, podano akurat arealy większe. Oczywiście jest to uchybienie.

Przy okazji powiem, że jeśli chodzi o Polskę, to podczas kontroli tak zwanej dobrej kultury rolnej stwierdzamy brak ścieżki audytu dla kar. Co to oznacza? To oznacza, że nie ma wystarczającej dokumentacji, która byłaby potrzebna, gdyby należało naliczyć kary. A więc gdyby należało naliczyć kary i domagać się zwrotu środków, napotkalibyśmy problemy w odniesieniu do Polski. Oczywiście występuje tradycyjne zawyżanie deklarowanych powierzchni przez rolników, przy czym trybunał stwierdza, że jedną z przyczyn takiego deklarowania powierzchni są złożone przepisy dotyczące kwalifikalności wydawane przez Unię.

Kolejna grupa polityk, polityki w ramach „Spójności”. Tu jest niestety poziom błędów powyżej 5%. Przyczyn jest bardzo wiele, ale najpoważniejszą są, zdaniem trybunału, słabości krajowych systemów korygowania błędów i słabości krajowych systemów kontroli, które tylko częściowo są skuteczne i nie pozwalają na wykrywanie, i korygowanie błędów. Problemem są też oczywiście złożone przepisy. Niemniej jed-

nak zatrważające jest, według mnie, że co najmniej 11% łącznej kwoty dokonanych zwrotów nie powinno zostać wypłacone, co oznacza, że przedstawione do rozliczeń dokumenty nie dawały podstaw do zwrotów. Ale żeby prawidłowo interpretować tę daną, którą często posługuje się prasa, powiem, że nie należy jej odnosić do 36 miliardów, tylko do 24 miliardów z groszami. Ponieważ są to zwroty dokonane na podstawie zaliczek udzielonych w latach poprzednich, czyli w poprzedniej Perspektywie Finansowej, dotyczą one kwoty 24 miliardów.

Główne przyczyny błędów kwalifikalności to niespełnienie przez projekty lub beneficjentów kryteriów obowiązujących w danym funduszu i poważne naruszenia przepisów w dziedzinie zamówień publicznych. Przy czym Komisja alarmuje, i nie pierwszy raz, od wielu lat to czyni, w sprawie obszaru „Spójność”. Jak państwo wie, w tym roku bardzo blisko było do nieudzielenia Komisji absolutorium w związku ze stwierdzonymi w poprzednich latach nieprawidłowościami w obszarze „Spójność”. Parlament zdecydował się na jego warunkowe udzielenie, na skwitowanie Komisji Europejskiej pod warunkiem wdrożenia odpowiedniego programu. No, my jeszcze tego programu ani jego wpływu nie jesteśmy w stanie ocenić.

W obszarze „Spójność” do puli próbek weszły również projekty prowadzone w Polsce. Stwierdziliśmy – z zastrzeżeniem, że tego nie można na Polskę uogólniać, bo to jest tylko to, co u nas w próbkach stwierdzono – niespełnianie warunków kwalifikalności projektów, uchybienia w procedurze przetargowej, uchybienia w analizie kosztów i korzyści, zastosowanie zbyt restrykcyjnych kryteriów przy wyłanianiu oferenta. Szczególnie charakterystyczny jest przypadek, to jest tylko jeden przypadek, ale dosyć charakterystyczny, zgłoszonego do finansowania projektu nowatorskiej technologii, która nie jest wcale, jak się okazało w trakcie badania, nowatorska, ponieważ ileś lat wcześniej została już wdrożona. Polska wycofała się z tego projektu, tutaj nie ma dalszych konsekwencji, ale sprawa sama w sobie jest charakterystyczna. Z tym że nie ma czegoś takiego jak typowo polskie błędy ani w tym obszarze, ani w obszarze rolnym. Takie same błędy spotykamy gdzie indziej. Chcieliśmy tu tylko pokazać nasz urobek, urobek z terenu naszego kraju.

„Badania naukowe, energia i transport” – 7,5 miliarda, istotny poziom błędów. Wprawdzie środki podjęte przez Komisję przyczyniły się do obniżenia poziomu błędów w porównaniu z latami ubiegłymi, ale niestety są wciąż powyżej poziomu 5%. Tutaj główny problem stanowi zwrot niekwalifikowalnych kosztów, czyli kosztów, które zostały poniesione, a nie powinny zostać zakwalifikowane, na przykład koszty osobowe w projektach badawczych. To są te same błędy niestety, które były, które ustaliliśmy rok temu. Trybunał odnotowuje poprawę systemów nadzoru i kontroli, ale nie można jeszcze mówić o radykalnej poprawie sytuacji, być może nastąpi to w przyszłym roku. Podnosimy również tutaj problem złożoności przepisów prawnych, znacznej liczby kryteriów kwalifikowalności, obowiązku udowodnienia, że koszty zostały rzeczywiście poniesione i były niezbędne do realizacji projektów. Są to dosyć złożone i skomplikowane wymogi, które powinny, zdaniem trybunału, zostać uproszczone, bo po części to właśnie one stanowią źródło błędów.

Kolejną grupą polityk jest „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” – 6,2 miliarda euro z budżetu Unii. Do tego trzeba dodać 2,7 miliarda, ale o tym będziemy za chwilę mówić, z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Poziom błędów jest mniejszy niż w obszarze „Spójność”, mieści się w przedziale 2–5%. Typowe błędy to kwalifi-

kowalność, braki w dokumentacji, nieprzestrzeganie terminów, nieprawidłowości w procedurach przetargowych. No ale te środki są w dużej mierze adresowane do krajów o zwiększonym poziomie ryzyka, krajów zdecydowanie bardziej eksponowanych, jeśli chodzi o korupcję, niż kraje Unii Europejskiej. Są to kraje, które najczęściej są na topie rankingów wszystkich instytucji antykorupcyjnych. Komisja podjęła już szereg działań naprawczych i spodziewam się, że w przyszłym roku wyniki mogą być już istotnie lepsze, ale w tym roku jeszcze wpływu działań naprawczych nie odnotowujemy. Tam chodzi między innymi o systemy informatyczne, ale jednym z istotnych powodów powstawania błędów jest również, co podkreśla trybunał, duża rotacja kadr akurat w tym obszarze, a kadry powinny być stabilne, żeby zapewnić ciągłość nadzoru i kontroli.

„Edukacja i obywatelstwo” – 1,7 miliarda euro w płatnościach, które w tym czasie, na początku Perspektywy Finansowej, są głównie zaliczkami. Nie występuje tu istotny poziom błędów, systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne. W Polsce w ramach kontroli w tym obszarze zbadaliśmy system nadzoru i kontroli Ministerstwa Edukacji Narodowej nad narodową agencją, którą była Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji. System nadzoru w ministerstwie został przez trybunał oceniony jako niewystarczający, nieskuteczny, zaś system wdrożony w tej fundacji jako skuteczny częściowo, czyli lepszy niż w ministerstwie. W jednym i w drugim przypadku jest jednak konieczna istotna poprawa. Główne zastrzeżenia dotyczą braku listy kontrolnej do kontroli składanej przez beneficjentów dokumentacji poświadczającej, brak jakiegoś interfejsu łączącego system księgowy agencji z systemem zarządzającym, co oczywiście nie wpływa na jakość nadzoru. A więc tutaj formułujemy wnioski o poprawę.

„Sprawy gospodarcze i finansowe” – 600 milionów. Nie występuje istotny poziom błędów z wyjątkiem tego Szóstego Programu Badań i Rozwoju Technologicznego, częściowo realizowanego w tym obszarze, a to z powodów, o których mówiłem przy okazji badań naukowych. System nadzoru jest tam nieskuteczny.

„Wydatki administracyjne i inne” – 8,5 miliarda euro. Pan przewodniczący pytał mnie o porównanie z poprzednim rokiem. W poprzednim roku było 8,2 miliarda euro, a więc o 300 milionów więcej, ale też większy jest poziom wydatków, tak że procentowo różnice są niewielkie. Nie zgłaszamy tutaj zastrzeżeń ani co do wiarygodności przedstawionych danych, ani co do systemów nadzoru i kontroli, wszystkie one spełniają wymogi. To jest ten obszar zaznaczony na zielono.

„Nadzór i kontrola”. Tutaj chcieliśmy pokazać, że jeżeli błąd nie jest zidentyfikowany na samym dole, u końcowych beneficjentów, to on się potem przenosi na kolejne poziomy kontroli, fałszując całkowity obraz. Znaczy to, że kontrola wewnętrzna, kontrola na najniższym poziomie w znacznej mierze decyduje o jakości zarządzania finansowego w Unii. W obszarze zarządzania finansowego odnotowujemy dalszą poprawę systemu nadzoru i kontroli. Na marginesie powiem, Panie Przewodniczący, Panie i Panowie, że rysuje się taki oto obraz, iż odnotowujemy postęp w Komisji i w agendach Komisji, ale w dalszym ciągu jest wiele zastrzeżeń do wiarygodności danych przedstawianych przez kraje członkowskie. Innymi słowy wygląda na to, że kontrole wewnętrzne w krajach członkowskich rozwijają się w wolniejszym tempie niż w Komisji. I jakkolwiek zastrzeżenia obniżające stopień pewności wykazany w oświadczeniach dyrektorów generalnych są bardziej precyzyjne i użyteczne, to jednakże trzeba powiedzieć, że my nie przedstawiamy zastrzeżeń do tych oświadczeń dy-

rektorów generalnych tylko w trzech dyrekcjach generalnych. W odniesieniu do pozostałych trybunał formułuje mniej lub więcej zastrzeżeń, stwierdzając, że te oświadczenia, krótko mówiąc, nie potwierdzają ustaleń kontrolnych trybunału. Uchybienia dotyczą zakresu i skali zastrzeżeń w niektórych rocznych sprawozdaniach, o czym mówiłem, i oceny funkcjonowania systemu kontroli i nadzoru. Poprawa nastąpiła w zarządzaniu rocznymi podsumowaniami i w całkowitym, prawie całkowitym, wdrożeniu zmienionych i uproszczonych standardów kontroli wewnętrznej, ale zrobiono to w ostatnim roku, a więc o skutkach będziemy mogli mówić, dopiero w latach następnych. Na razie trybunał stwierdza, że nie jest w stanie wykazać, że wdrożenie zmienionych standardów kontroli wewnętrznych przyczynia się do poprawy systemu nadzoru i jest skuteczne w ograniczaniu ryzyka błędów, ponieważ biorąc pod uwagę chociażby obszar spójności, nie odnotowujemy tej poprawy.

Jak powiedziałem, w wielu aspektach, w wielu obszarach przejawia się ten motyw, że źródłem wielu błędów są niedoskonałości kontroli w państwach członkowskich. Dlatego kontrola wydatków w państwach członkowskich jest, według mnie, kluczowym problemem w dyskusji o możliwościach poprawy zarządzania finansowego w Unii Europejskiej. Przypomnę, że około 80% środków unijnych, może nawet nieco ponad 80%, jest wydawanych w krajach członkowskich.

Jakie formułujemy zalecenia. Trybunał uważa, że należy zwrócić uwagę na obszary wydatków, w których poziom błędów jest wysoki, że wynika z tego konieczność przeprowadzenia oceny kosztów i wartości mechanizmów kontrolnych w poszczególnych politykach, a także usprawnienia mechanizmu, w ramach którego za pomocą korekt finansowych, wycofania kwot lub odzyskiwania środków będzie można skorygować powstałe błędy. Ten mechanizm odzyskiwania kwot i korygowania nie funkcjonuje w sposób zadowalający, czego przykłady są w naszym sprawozdaniu, i tutaj opinia trybunału jest jednoznaczna.

Jak wspomniałem, wiele przyczyn powstawania nieprawidłowości trybunał dostrzega w skomplikowanych regulacjach. Dlatego wnioskujemy o przegląd ram regulacyjnych i struktury zarządczej, tak aby możliwe było racjonalne uproszczenie tych regulacji.

Jak powiedziałem, trybunał jest zobowiązany do kontroli i przedstawiania rocznego sprawozdania z wyników audytu Europejskich Funduszy Rozwoju. Jest to kwota 2,7 miliarda euro. Środki te, tworzone ze składek krajów członkowskich, nie wchodzi do budżetu Unii, odpowiedzialna za ich wydatkowanie jest Komisja Europejska i trybunał traktatowo jest zobowiązany do przedstawiania tego sprawozdania. Podobnie jak w pomocy zagranicznej tutaj również występuje istotny poziom błędów, ponieważ właściwie te same dyrekcje generalne są za to odpowiedzialne.

Największym problemem jest, według mnie, ta forma pomocy, która jest realizowana przez fundusze rozwoju i budżetową działalność Komisji prowadzoną drogą bezpośredniego wsparcia budżetowego. Innymi słowy, zamiast realizować konkretne projekty, podejmuje się decyzje o tym, żeby zasilić bezpośrednio budżety konkretnych państw w celu poprawy sytuacji w danym państwie. Samo w sobie nie jest to złe, to jest pewnie w wielu wypadkach potrzebne. Problem polega wszelako na tym, że stwierdzamy, że Komisja dosyć często stosuje tutaj tak zwaną zasadę dynamicznej interpretacji przepisów, chodzi zwłaszcza o przepisy Umowy z Cotonou, która określa warunki udzielania pomocy budżetowej. Stwierdzamy, że w wielu wypadkach udzielenia takiej pomocy te warunki nie zostały spełnione, a Komisja mówi, że wynika to z dynamicznej

interpretacji. My uważamy, że jest pewien postęp, ponieważ zapowiadany czy wdrażany jest jakiś program naprawczy, i w naszej ocenie jest to wystarczające.

Ja sygnalizuję ten problem jako jeden z nielicznych, w których Komisja przedstawiła odrębne niż trybunał zdanie, nie zgodziła się ze stanowiskiem trybunału, mimo że w ubiegłym roku Parlament Europejski w swojej rezolucji w pełni stanowisko trybunału poparł i zobowiązał Komisję nie do zaprzestania praktyki bezpośredniego wsparcia budżetowego, tylko do tego, żeby obwarować decyzje odpowiednimi procedurami, które na określonym poziomie dadzą gwarancję, że środki nie zostaną, trywialnie mówiąc, za ten trywializm przepraszam, utopione w błocie.

Parę słów na temat Strategii Lizbońskiej. Dla przypomnienia podam, jak będzie wyglądała sytuacja egzekutywy, czyli Komisji Europejskiej, oraz instytucji niezależnych, czyli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w takiej konstelacji, do której doszedł Europejski Bank Centralny. A także w kontekście dużych zmian związanych z traktatem lizbońskim, który wprowadza podstawy prawne do pięcioletnich zamiast siedmioletnich ram finansowych. Teraz do ich przyjęcia będzie potrzebna zgoda parlamentu, wspólne ustalanie wszystkich wydatków przez parlament i Radę, zniesienie dotychczasowego rozróżnienia wydatków na obowiązkowe i nieobowiązkowe. Jednym słowem, wszystko to jest upraszczaniem procedury budżetowej wewnątrz Unii, i bardzo dobrze. Wzmocniona będzie pozycja Parlamentu Europejskiego, jego uprawnienia będą rozciągały się na cały budżet, to on będzie zatwierdzał wieloletnie ramy finansowe i współdecydował we wszystkich zmianach dotyczących zasad finansowania w zakresie budżetu.

Wzmocnieniu ulega rola parlamentów narodowych. Z punktu widzenia trybunału ważne jest to, że tak jak teraz do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w określonym dniu przekazujemy raporty roczne z wykonania budżetu, tak od teraz będziemy je przekazywać również do parlamentów narodowych. Oczywiście będziemy to czynić z dużą radością, ponieważ współpraca z narodowymi parlamentami, a zwłaszcza narodowymi organami kontrolnymi jest jednym z naszych celów. Kreuje to jednak pytanie, co z tymi raportami będą robić parlamenty narodowe.

Ważny z punktu widzenia budżetu artykuł traktatu lizbońskiego, na który chciałbym zwrócić uwagę, to art. 317. Stwierdza się w nim, że Komisja wdraża budżet we współpracy z krajami członkowskimi na swoją odpowiedzialność. Do tej pory zapisane było tylko, że czyni to na swoją odpowiedzialność, teraz traktat lizboński mówi „we współpracy”. W kolejnym paragrafie tego artykułu ustala się, że regulacje, chodzi chyba o finansowe, chociaż niekoniecznie, ustanowią powinności krajów członkowskich w zakresie kontroli i audytu podczas wdrażania budżetu oraz stosowne odpowiedzialności. Możemy się zatem spodziewać inicjatyw ustawodawczych, które będą normować zadania państw członkowskich i instytucji państw członkowskich w zakresie kontroli i audytu.

A skoro mam okazję przed państwem wystąpić, to może parę słów o najważniejszych zmianach, nowinkach z trybunału. Podstawowa zmiana polega na tym, że trybunał, którego struktura jest w tej chwili oparta na funkcjonowaniu grup audytorskich, przechodzi na strukturę izb. Nie chodzi przy tym tylko o zmianę nazwy, ale o znaczne usamodzielnienie dotychczasowych grup, które jako kolegium dwudziestu siedmiu członków przejmą większość uprawnień trybunału, z procedurą kontradyktoryjną włącznie. W gestii owego kolegium dwudziestu siedmiu członków pozostaną

sprawy zasadnicze, to znaczy raporty roczne, strategiczne programy oraz wszystkie te sprawy, w odniesieniu do których sześciu członków trybunału złoży wniosek o rozważenie na ogólnym forum Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Zmienia się także charakter Komitetu Administracyjnego. Do tej pory komitet, w skład którego wchodziło sześć członków po jednym z każdej grupy i sekretarz generalny, zajmował się wyłącznie sprawami organizacyjnymi. W tej chwili zmieni nazwę, będzie to Komitet Zarządzający, którym będzie kierował prezydent trybunału, wejdzie w jego skład pięciu szefów izb, o których wspomniałem wcześniej, a także sekretarz generalny. Jego zadaniem będzie przygotowywanie dla trybunału projektów decyzji dotyczących dokumentów strategicznych, takich jak roczny program pracy, zmiany w funkcjonowaniu oraz monitorowanie wdrażania poszczególnych strategii, ponieważ trybunał przyjął różne strategie, a także zarządzania na przykład informatycznego z wyłączeniem IT, ponieważ to jest inna problematyka.

Inną nowinką jest wydanie w najbliższym czasie przez trybunał, po raz pierwszy zresztą, takiego opracowania, w którym chcemy przedstawić największe obszary ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach budżetowych. Taką sugestię wysunął w zeszłym roku parlament. To jest oczywiście zadanie horyzontalne obejmujące wszystkie grupy kontrolne. Chcemy opisać problemy, ich przyczyny, dotychczasowe przedsięwzięcia Komisji i oczywiście rekomendacje trybunału. Robimy wszystko, żeby nowej Komisji jak najlepiej pomóc na samym starcie.

Mówiłem o współpracy z narodowymi organami kontrolnymi. Otóż w moim przekonaniu, nie ma innej drogi jak harmonijna współpraca Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i narodowych organów kontrolnych w kontroli środków unijnych wydawanych w krajach członkowskich. W związku z tym trybunał przygotowuje pilotażową kontrolę koordynowaną, wspólną z paroma najwyższymi organami kontrolnymi z Czech, Niderlandów i Danii. Chcemy pokazać innym narodowym organom kontroli, że taka współpraca jest możliwa i przynosi konkretne owoce. W tej chwili nie możemy tego zrobić z wielu powodów. Po pierwsze, tylko niektóre kraje i to dobrowolnie, oprócz tych wymienionych jest to jeszcze Królestwo Szwecji, przedstawiają roczne deklaracje prawidłowości wydania środków unijnych. Te deklaracje są bardzo różne, różne kraje podchodzą do nich w różny sposób i z racji tej różnorodności trudno je jakoś zebrać i uwzględnić w naszych działaniach kontrolnych, ale niektóre z nich są opiniowane przez narodowe organy kontroli. Chcemy pokazać, że to jest bardzo dobra droga do poprawy, jak się spodziewamy, audytu środków unijnych i tym samym do poprawy zarządzania. Niestety jest to o tyle złożone zadanie, że musimy w tym celu zawrzeć ileś porozumień bilateralnych z poszczególnymi narodowymi organami kontrolnymi po to, ażeby uzyskać pełną zgodę co do zasad metodologicznych i ram czasowych.

Parę słów o Polakach w trybunale. W obszarze audytu pracuje prawie połowa zatrudnionych Polaków, to jest bardzo dobry wynik. W administracji także mamy swoich przedstawicieli i jest oczywiście duża grupa tłumaczy. Akurat obecnie mało jest stażystów, ale to się w ciągu roku bardzo dynamicznie zmienia. Mamy za to dwóch ekspertów krajowych, których wcześniej nie było. Jednym słowem, jest nas prawie czterdziestu, co nie jest ostateczną liczbą, bo w najbliższym czasie, po rozstrzygnięciu trwającej obecnie fazy naboru, pewnie będą zatrudnieni następni.

Do rozważenia przy tej okazji chciałbym państwu w Senacie i w Sejmie, i w Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawić następujące kwestie.

Mówimy o skuteczności audytu, o podejmowanych działaniach, no ale w sumie decydować będzie wdrożenie rekomendacji i zaleceń trybunału. W Unii Europejskiej na szczeblu Komisji funkcjonuje zespół międzydepartamentalny, którego zadaniem jest stałe monitorowanie wdrażania rekomendacji zewnętrznych audytorów Unii Europejskiej, nie tylko trybunału, ponieważ niektóre sprawy są audytowane przez audytorów komercyjnych.

Wiąże się z tym kolejna zmiana, i może warto się także w Polsce zastanowić nad podobnym mechanizmem, mówimy przecież o skuteczności wykorzystania środków wydatkowanych na instytucje kontrolne i audytorskie, można by powiedzieć, z takiego typowo księgowego punktu widzenia, polegająca na tym, że w Komisji Europejskiej utworzony został centralny rejestr zaleceń trybunału obrachunkowego. Może warto byłoby o czymś takim pomyśleć u nas w kraju, bo na pewno ułatwiłoby to działanie tego zespołu i w ogóle wprowadziło większy porządek, poprawiło skuteczność systemu audytu zewnętrznego w kraju, a co za tym idzie także w Unii Europejskiej.

To tyle, Panie Przewodniczący, tytułem wstępu, wprowadzenia do tematu. Starłem się to zrobić jak najbardziej zwięźle, ale oczywiście jesteśmy do państwa dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Maciej Klima:

Dziękuję panu bardzo za prezentację.

Witam bardzo serdecznie posłów do Parlamentu Europejskiego, pana Ryszarda Czarneckiego i pana Janusza Wojciechowskiego. Witam panią Anitę Janusz, głównego specjalistę Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, oraz pana Bernarda Rumowskiego głównego specjalistę z Ministerstwa Finansów.

Oddaję głos gościom, jeżeli mają jakieś pytania w tym zakresie.

Proszę bardzo, Panie Pośle.

Posel do Parlamentu Europejskiego Ryszard Czarnecki:

Dziękuję bardzo za zaproszenie, Panie Przewodniczący.

Dziękuję za ciekawą prezentację panu prezesowi.

Jedno pytanie. Czy pańskim zdaniem fakt, że w dwóch obszarach, jak wynika z pańskiej prezentacji, w szóstym programie ramowym, a także w polityce rozwoju obszarów wiejskich nastąpiły nieprawidłowości. Nie wchodzę w to, jak znaczące były ich konsekwencje finansowe, ale jak rozumiem, były one ponadprzeciętne. Czy to może mieć jakikolwiek wpływ, czy to może być wykorzystywane w debacie na temat filozofii i struktury nowego siedmioletniego budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 w kontekście debaty, która się w tej chwili toczy? Wbrew wczorajszej publikacji w „Gazecie Prawnej” ta debata się nie zakończyła, ona przez cały czas toczy się i toczyć się będzie przez najbliższe dwa lata. Może przecież tak być, że ustalenia trybunału staną się, upraszczając trochę sprawę, elementem debaty nad tym, czy warto w sposób znaczący zwiększać środki na badania naukowe, skoro... i tutaj powołanie się na te ustalenia, czy nie lepiej zabrać środki z CIP, ponieważ nastąpiły nieprawidłowości w ich wydatkowaniu. Pytanie de facto nawiązuje do tego, czy ustalenia państwa, bardzo interesujące, mogą być wykorzystane w pewnym sensie wbrew państwa zamierzeniom w tej debacie. Dziękuję.

(Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz: Czy mam odpowiedzieć, Panie Przewodniczący?)

Zastępca Przewodniczącego Maciej Klima:

Tak, bardzo proszę.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz:

Zacznę od czegoś innego. Otóż rozmawiając ze mną kiedyś w Luksemburgu już poza oficjalną dyskusją na temat współpracy z narodowymi organami kontrolnymi, jeden z szefów tych organów powiedział mi tak: słuchaj, nie wyobrażaj sobie, że ja współpracując z trybunałem, narażę się w moim kraju na zarzut, że w ten sposób działam na szkodę swojego kraju. Przyznam, że trochę to mną tąpnęło, ale zapaliło również światelko i skłoniło mnie do przemyśleń nad bardzo ważnym problemem. Nad tym, czy znowu istnieją dwa rodzaje prawdy, prawda czasu i prawda ekranu, czy też my jako audytorzy jesteśmy zobowiązani, o tym mówi nasza etyka zawodowa, do przedstawiania tego, co uznajemy za rzeczywistość.

Ja myślę, Panie Pośle, że będzie bardzo dobrze, jeżeli ustalenia trybunału będą wykorzystywane w każdej debacie, ponieważ według nas przedstawiają one, jak powiedziałem, z dziewięćdziesięciopięcioprocentową pewnością stan faktyczny. To po pierwsze. Po drugie, na to, czy one mogą być kontestowane na niekorzyść Unii Europejskiej, my nie mamy wpływu. My będziemy przedstawiać taki obraz, jaki uzyskujemy z naszych badań, uznając, że w ten sposób najlepiej, jak możemy, działamy dla dobra Unii, bo pokazujemy to, co trzeba naprawić. Jeżeli w obszarze badań naukowych występują problemy, to jest to kwestia decyzji politycznych. I tu wychodzimy w naszej dyskusji poza ramy uprawnień trybunału, ale jako obywatel mogę powiedzieć, że nie wyobrażam sobie, żeby Unia Europejska zrezygnowała z tego rodzaju wydatków, ponieważ w bardzo krótkim czasie, jeśli patrzeć na sprawy globalnie, znajdziemy się w sytuacji ekonomicznej świata tam, gdzie na pewno nie chcielibyśmy się znaleźć.

Tak, trzeba te systemy doskonalić. My pokazujemy, co trzeba zrobić, pomagamy, podpowiadamy. Może ktoś będzie mówił: a widzicie, należałoby być może dać na te obszary, gdzie jest lepiej. Ale w takim razie, Panie Pośle, najlepsze wydatkowanie jest w administracji, a nie o to przecież chodzi, prawda? Myślę, że jesteśmy na dobrej drodze i trybunał na pewno nie przyjmie nigdy takiej opcji, że będziemy na przykład zmieniać stanowisko tylko dlatego, że ono mogłoby być przez eurosceptyków kontestowane. Etyka zobowiązuje nas do przedstawienia tego, co wynika z naszych badań.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Zastępca Przewodniczącego Maciej Klima:

Dziękuję.

Proszę, Panie Pośle.

Posel do Parlamentu Europejskiego Janusz Wojciechowski:

Dziękuję za zaproszenie i za możliwość wysłuchania tej prezentacji.

Krótkie trzy pytania. Niestety nie byłem obecny od początku i nie wysłuchałem tej części prezentacji, która dotyczyła spraw rolnych, Wspólnej Polityki Rolnej. Ale może króciutko.

Pierwsza sprawa. Pan audytor mówił, że w kontrolach trybunału bardzo często podnoszony jest problem, wychodzi problem nadmiernego skomplikowania przepisów. Czy tak jest na szczeblu unijnym czy bardziej na szczeblu krajowym? W Polsce widzimy często, że komplikacja w ramach Wspólnej Polityki Rolnej następuje na szczeblu krajowym. A potem pojawia się zarzut, chociaż komplikacja jest na szczeblu krajowym, że to Unia tak to pokomplikowała, że nie możemy wydać pieniędzy na przykład na owoce w szkole. Na ile trybunał potwierdza tezę, że jest podwójny stopień tego skomplikowania?

Druga sprawa. Pytanie może nie do końca właściwie do trybunału jest kierowane, ale może ma pan jakąś wiedzę na ten temat. Chodzi o rolników, którzy są za te nieprawidłowości, na przykład za zawyżenie powierzchni karani właściwie trzykrotnie. Raz tym, że muszą zwracać pobrane dopłaty, drugi raz tym, że tracą dopłaty na trzy lata naprzód, a trzeci tym, że z reguły kierowane są wnioski do prokuratury. Ja znam pewną liczbę spraw, gdzie to się nawet kończy tym, że u nas rolnicy siedzą za dopłaty w więzieniu. Według mojej wiedzy jesteśmy w Unii Europejskiej pod tym względem wyjątkiem. Represyjność systemu prawa wewnętrznego idzie tak daleko, że aż mamy więźniów za wyłudzenie dopłat. Jest to przede wszystkim problem prawa krajowego, ale chciałbym jednak wiedzieć, czy trybunał ma jakąś wiedzę na ten temat.

W trzeciej sprawie, w sprawie kontroli budżetu, zwracam się do pana jako do kolegi, razem pracowaliśmy w Najwyższej Izbie Kontroli. Pan Jacek Uczkiewicz był przez sześć lat wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli i już prawie sześć lat pracuje w trybunale, a to taki okres, że można porównać doświadczenia. Najkrócej mówiąc, chciałbym wiedzieć, kto od kogo może się najwięcej nauczyć, jeśli chodzi o kontrolę budżetu. Czy NIK od trybunału, czy trybunał od NIK? Który model kontroli jest głębszy i bardziej wnikliwy? Dziękuję.

Członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Jacek Uczkiewicz:

Co do pierwszego pytania, to my odnosimy się głównie oczywiście do przepisów Unii, kiedy kierujemy nasze wnioski do Komisji. Ale chwileczkę. Dostrzegamy również, nie tylko zresztą w rolnictwie, chciałoby się powiedzieć, nadgorliwość, choć może to będzie złe słowo. Mam na myśli taką sytuację, którą stwierdziliśmy podczas kontroli programów z obszaru spójności w jednym z kontrolowanych budżetów, że w procedurze zamówień publicznych zastosowano o wiele ostrzejsze normy, wymogi niż to wynikało z unijnych przepisów. Jest to pewien rodzaj nadgorliwości, ostrożności, zwiększonej ostrożności procesowej, że tak powiem. To oczywiście nie są dobre znaki. Ale my, krótko mówiąc, przede wszystkim do Unii to adresujemy, chociaż oczywiste jest, że również regulacje krajów członkowskich nie są tutaj bez znaczenia.

Jest pytanie, na ile ta przesadna ostrożność, to skomplikowanie przepisów w dążeniu do tego, aby na wszelki wypadek się zabezpieczyć, jest spowodowane funkcjonowaniem systemów kontrolnych. To jest dosyć ciekawy problem. Według mnie sprawę można byłoby w znacznej mierze uprościć, gdyby w pełni wdrożono jednolity system kontroli wewnętrznej w Unii Europejskiej, nad którym Komisja od paru lat pracuje.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ale to chodzi o jednolity system kontroli wewnętrznej i w Unii, i w krajach członkowskich. Wtedy moglibyśmy mówić o uproszczeniu kontroli i odpowiednio przepisów.

A więc głównie Unia Europejska, choć dostrzegamy również problem w krajach członkowskich, tyle że naszym celem nie jest ocenianie krajowych rozwiązań, krajowych regulacji.

Jeśli chodzi o rolników, to trudno mi się do tego odnieść, chyba tylko z taką uwagą, że o ile sobie przypominam, to pierwsze naruszenie nie powoduje konsekwencji. Dopiero kolejne naruszenia...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

My zwracamy tutaj uwagę na dwie sprawy. Jak już powiedziałem, w wielu wypadkach to zawyżenie, deklarowane zawyżenie, jest spowodowane zbyt złożonymi kryteriami kwalifikowalności. Często takie uchybienia wynikają również z dysfunkcji systemowych, z niespójności w Systemie Identyfikacji Działek Rolnych.

Jeżeli chodzi o więzienie za dopłaty, to do tego się nie odnoszę, proszę mi wybaczyć, ponieważ jest to kwestia systemu kontrolnego danego państwa.

Kto od kogo powinien się uczyć kontroli budżetowej. Ja myślę, że w ogóle ciekawy jest problem, kto od kogo powinien się uczyć w audycie, i kto czego powinien się uczyć w audycie. Są takie sprawy, w których według mnie Najwyższa Izba Kontroli może niewątpliwie skorzystać ze współpracy z trybunałem. To są obszary metodologii kontroli finansowej, bo trybunał na pewno lepiej rozwinię metodologię tej kontroli i gdyby doszło do współpracy Najwyższa Izba Kontroli mogłaby na tym zyskać. Także te praktyki, o których tu wspominałem, byłoby można przenieść do polskiego systemu, zwiększając przez to skuteczność Najwyższej Izby Kontroli. Mówiłem o polityce, o centralnym rejestrze, ustawicznym monitoringu zaleceń zewnętrznego audytora. Ale i trybunał mógłby się, według mnie, to jest moje osobiste zdanie, paru rzeczy od Najwyższej Izby Kontroli nauczyć, no chociażby.... Są dwa obszary, pierwszy to jest kontrola wewnętrzna, w Polsce uważam nie najlepsza, drugi to jest pozycja zewnętrznego kontrolera czy też audytora w tym froncie bezpośredniej walki z nadużyciami. U nas jest ona lepsza. W Europejskim Trybunale Obrachunkowym, złożonym z dwudziestu siedmiu członków, na razie dominuje przekonanie, że zewnętrzny audytor może ingerować w tych sprawach tylko wówczas, kiedy ma dowody, że nieprawidłowości zostały popełnione celowo. A ponieważ my nie mamy możliwości stwierdzenia, czy ktoś dopuścił się błędu celowo, nie dochodzi do zawiadomienia właściwych organów przeciętnie w trzech, czterech przypadkach rocznie. Według mnie, takie jest moje osobiste zdanie, trybunał obrachunkowy mógłby, no ale to już jest, Panie Pośle, sprawa parlamentu odgrywać większą rolę. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Maciej Klima:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z kolegów ma jeszcze jakieś pytania? Nie widzę zgłoszeń.

Chcę panu bardzo podziękować za prezentację i za wyczerpujące odpowiedzi na pytania.

Dziękuję wszystkim za obecność na dzisiejszym spotkaniu.

(Koniec posiedzenia o godzinie 19 minut 06)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851