

SPRAWOZDANIE

dotyczące sprawozdania finansowego Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej za rok budżetowy 2014 wraz z odpowiedziami Wspólnego Przedsięwzięcia

(2015/C 422/05)

SPIS TREŚCI

| | <i>Punkt</i> | <i>Strona</i> |
|---|--------------|---------------|
| Wprowadzenie | 1-3 | 34 |
| Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności | 4 | 34 |
| Poświadczenie wiarygodności | 5-17 | 34 |
| Opinia na temat wiarygodności rozliczeń | 10 | 35 |
| Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń .. | 11 | 35 |
| Objaśnienie uzupełniające | 12-16 | 36 |
| Uwagi dotyczące zarządzania budżetem i finansami | 18-19 | 37 |
| Sprawozdanie finansowe | 18 | 37 |
| Wykonanie budżetu | 19 | 37 |
| Uwagi dotyczące kluczowych mechanizmów kontrolnych w stosowanych przez Wspólne Przedsięwzięcie systemach nadzoru i kontroli | 20-25 | 37 |
| Zamówienia i dotacje na składniki operacyjne | 21-22 | 38 |
| Kontrola i monitorowanie na poziomie ogólnym zamówień i dotacji na składniki operacyjne | 23-25 | 39 |
| Inne kwestie | 26-27 | 39 |
| Ramy prawne | 26 | 39 |
| Roczne sprawozdanie z działalności | 27 | 39 |
| Działania podjęte w związku z poprzednimi ustaleniami | 28-34 | 39 |
| Polityka w zakresie praw własności intelektualnej i przemysłowej | 28-31 | 39 |
| Konflikt interesów | 32 | 40 |
| Umowa z państwem przyjmującym | 33 | 40 |
| Przepisy wykonawcze do regulaminu pracowniczego | 34 | 40 |

WPROWADZENIE

1. Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER ⁽¹⁾ i Rozwoju Energii Termojądrowej („F4E”) zostało ustanowione w marcu 2007 r. ⁽²⁾ na okres 35 lat. Główne urządzenia do syntezy jądrowej mają zostać zbudowane w Cadarache we Francji, natomiast siedziba Wspólnego Przedsięwzięcia znajduje się w Barcelonie.
2. Zadania Wspólnego Przedsięwzięcia są następujące ⁽³⁾:
 - a) wnoszenie wkładu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej („Euratom”) na rzecz Międzynarodowej Organizacji Energii Termojądrowej (organizacji ITER) ⁽⁴⁾;
 - b) wnoszenie wkładu Euratomu na rzecz realizowanych wspólnie z Japonią działań w ramach szeroko zakrojonej koncepcji (dodatkowe, wspólne badania w dziedzinie syntezy jądrowej) mających na celu szybkie uzyskanie energii termojądrowej;
 - c) przygotowanie i koordynacja programu działań mających na celu przygotowanie do budowy demonstracyjnych reaktorów syntezy jądrowej wraz z instalacjami towarzyszącymi, w tym międzynarodowej instalacji napromieniowywania materiałów przeznaczonych do syntezy jądrowej (IFMIF – International Fusion Materials Irradiation Facility).
3. Członkami Wspólnego Przedsięwzięcia są Euratom reprezentowany przez Komisję Europejską, państwa członkowskie Euratomu oraz inne kraje, które zawarły z Euratomem umowy o współpracy w dziedzinie kontrolowanej syntezy jądrowej (na dzień 31 grudnia 2014 r.: Szwajcaria).

INFORMACJE LEŻĄCE U PODSTAW POŚWIADCZENIA WIARYGODNOŚCI

4. Przyjęte przez Trybunał podejście kontrolne obejmuje analityczne procedury kontrolne, badanie transakcji na poziomie Wspólnego Przedsięwzięcia oraz ocenę kluczowych mechanizmów kontrolnych w stosowanych systemach nadzoru i kontroli. Elementami uzupełniającymi to podejście są dowody uzyskane na podstawie prac innych kontrolerów (w stosownych przypadkach) oraz analiza oświadczeń kierownictwa.

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI

5. Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Trybunał zbadał:
 - a) roczne sprawozdanie finansowe Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej ⁽⁵⁾, obejmujące sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu ⁽⁶⁾ za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2014 r., jak również
 - b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania.

Zadania kierownictwa

6. Na mocy art. 39 i 50 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1271/2013 ⁽⁷⁾ kierownictwo odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację rocznego sprawozdania finansowego Wspólnego Przedsięwzięcia oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw.

⁽¹⁾ ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) – międzynarodowy eksperymentalny reaktor termojądrowy.

⁽²⁾ Decyzja Rady 2007/198/Euratom z dnia 27 marca 2007 r. powołująca Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej oraz przyznająca mu określone korzyści (Dz.U. L 90 z 30.3.2007, s. 58), zmieniona decyzją Rady 2013/791/Euratom z dnia 13 grudnia 2013 r. (Dz.U. L 349 z 21.12.2013, s. 100) i decyzją Rady (Euratom) 2015/224 z dnia 10 lutego 2015 r. (Dz.U. L 37 z 13.2.2015, s. 8).

⁽³⁾ Do celów informacyjnych w załączniku skrótkowo przedstawiono kompetencje, działania i dostępne zasoby Wspólnego Przedsięwzięcia.

⁽⁴⁾ Międzynarodowa Organizacja Energii Termojądrowej została powołana w październiku 2007 r. na początkowy okres 35 lat w celu realizacji projektu ITER mającego wykazać realność wykorzystania syntezy jądrowej pod względem naukowym i technicznym. Jej członkami są Euratom, Chińska Republika Ludowa, Republika Indii, Japonia, Republika Korei, Federacja Rosyjska oraz Stany Zjednoczone Ameryki.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu oraz sprawozdania z finansowych wyników działalności, rachunku przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w aktywach netto, opisu znaczących zasad (polityki) rachunkowości i informacji dodatkowej.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie to obejmuje sprawozdanie z wykonania budżetu oraz podsumowanie zasad budżetowych i informację dodatkową. Dz.U. L 328 z 7.12.2013, s. 42.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 328 z 7.12.2013, s. 42.

- a) Zadania kierownictwa w zakresie rocznego sprawozdania finansowego Wspólnego Przedsięwzięcia obejmują: zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i rzetelną prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem, a także wybór i stosowanie właściwych zasad (polityki) rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji⁽⁸⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych, które są racjonalne w danych okolicznościach. Dyrektor zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe Wspólnego Przedsięwzięcia po tym, jak zostanie ono sporządzone przez księgowego Wspólnego Przedsięwzięcia na podstawie wszystkich dostępnych informacji. Do sprawozdania finansowego księgowy dołącza oświadczenie, w którym stwierdza między innymi, czy uzyskał wystarczającą pewność, że daje ono prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Wspólnego Przedsięwzięcia we wszystkich istotnych aspektach.
- b) Zadania kierownictwa w zakresie legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń i zgodności z zasadą należytego zarządzania finansami obejmują zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie skutecznego i wydajnego systemu kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowanie odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz – w razie konieczności – podejmowanie kroków prawnych w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych.

Zadania Trybunału

7. Zadaniem Trybunału jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie⁽⁹⁾, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego rocznego sprawozdania finansowego oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Trybunał przeprowadza kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI (ISSAI). Zgodnie z tymi standardami Trybunał zobowiązany jest zaplanować i przeprowadzić kontrolę w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność, że roczne sprawozdanie finansowe Wspólnego Przedsięwzięcia nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

8. W ramach kontroli stosuje się procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty i informacje zawarte w rocznym sprawozdaniu finansowym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Dobór procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od oceny ryzyka wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnego zniekształcenia w rocznym sprawozdaniu finansowym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów Unii Europejskiej. W celu zaprojektowania procedur kontroli odpowiednich w danych okolicznościach kontroler, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej w zakresie dotyczącym sporządzania i rzetelnej prezentacji rocznego sprawozdania finansowego oraz systemu nadzoru i kontroli wprowadzone w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalności sporządzonych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji rocznego sprawozdania finansowego.

9. Trybunał uznał, że uzyskane dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania poniższych opinii.

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

10. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe Wspólnego Przedsięwzięcia przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach jego sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz wyniki transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami jego regulaminu finansowego oraz z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji.

Opinia na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń

11. W opinii Trybunału transakcje leżące u podstaw rocznego sprawozdania finansowego Wspólnego Przedsięwzięcia za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2014 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

⁽⁸⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego Komisji opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR)/Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

⁽⁹⁾ Art. 107 rozporządzenia (UE) nr 1271/2013.

Objaśnienie uzupełniające

12. Nie podważając opinii wyrażonych w pkt 10 i 11, Trybunał zwraca uwagę na następującą kwestię. W przyjętych w dniu 7 lipca 2010 r.⁽¹⁰⁾ konkluzjach Rady zatwierdzono kwotę 6,6 mld euro (wg wartości w roku 2008) tytułem wkładu Wspólnego Przedsięwzięcia w etap budowy projektu ITER. Kwota ta, dwukrotnie wyższa od zakładanych pierwotnie w budżecie kosztów tego etapu realizacji projektu, nie obejmuje kwoty 663 mln euro zaproponowanej w 2010 r. przez Komisję tytułem rezerwy na nieprzewidziane wydatki⁽¹¹⁾.

13. Ze względu na stopień złożoności działań prowadzonych przez Wspólne Przedsięwzięcie⁽¹²⁾ istnieje poważne zagrożenie, że kwota wkładu Wspólnego Przedsięwzięcia w etap budowy projektu ITER wzrośnie⁽¹³⁾. Jest ono następstwem przede wszystkim zmian dotyczących zakresu⁽¹⁴⁾ produktów projektu, a także opóźnień w stosunku do aktualnego harmonogramu, który uznawany jest za nierealistyczny⁽¹⁵⁾. Ogłoszenie nowej podstawy projektu ITER (obejmującego zakres, harmonogram i koszty) przez Radę międzynarodowej organizacji ITER⁽¹⁶⁾, zaplanowane na czerwiec 2015 r., zostało przeniesione na listopad 2015 r. W czasie przeprowadzania kontroli (marzec 2015 r.) Wspólne Przedsięwzięcie oceniało, że opóźnienie etapu budowy wyniesie co najmniej 43 miesiące.

14. Zgodnie z ostatnimi obliczeniami przeprowadzonymi w listopadzie 2014 r. Wspólne Przedsięwzięcie ocenia, że niedobór („dodatkowe wydatki”) do czasu ukończenia etapu budowy wyniósł 428 mln euro (wg wartości w roku 2008)⁽¹⁷⁾. Wspólne Przedsięwzięcie opracowuje obecnie bardziej precyzyjne i aktualne szacunki.

15. Wspólne Przedsięwzięcie wciąż opracowuje centralny, jednolity system, który umożliwiłby zintegrowanie wszystkich danych operacyjnych i regularne monitorowanie i kontrolę szacunków, kosztów i odstępstw od wartości⁽¹⁸⁾. Ponadto nie zaktualizowano jeszcze wyceny wkładu Wspólnego Przedsięwzięcia w projekt ITER po ukończeniu etapu budowy.

16. W związku z wyzwaniem dotyczącym realizacji projektu ITER nowy Dyrektor Generalny organizacji ITER przedłożył Radzie ITER plan działania obejmujący konkretne kroki zmierzające do usunięcia głównych przeszkód wstrzymujących obecnie realizację projektu⁽¹⁹⁾. Jeżeli chodzi o Wspólne Przedsięwzięcie, nowy p.o. dyrektor⁽²⁰⁾ przedłożył radzie zarządzającej plan działania Wspólnego Przedsięwzięcia, który w dużym stopniu stanowi wsparcie planu działań ITER IO⁽²¹⁾. W czasie przeprowadzania kontroli wciąż trwało określanie praktycznych aspektów realizacji obu planów działania.

⁽¹⁰⁾ Konkluzje Rady z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stanu zaawansowania projektu ITER (11902/10).

⁽¹¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 maja 2010 r. w sprawie stanu zaawansowania i możliwości rozwoju projektu ITER (COM(2010) 226 final).

⁽¹²⁾ Wynika ono w szczególności z innowacyjnych rozwiązań i wyzwań technicznych związanych z wieloma wkładami rzeczowymi, które zostaną wniesione na rzecz organizacji międzynarodowej ITER (ITER IO) oraz ze zmian w specyfikacjach technicznych i zakresie, które należą do kompetencji ITER IO i nad którymi Wspólne Przedsięwzięcie ma niewielką kontrolę lub nie ma jej wcale.

⁽¹³⁾ Taką informację ujęto także w sprawozdaniu z postępu prac przedstawionym Radzie Unii Europejskiej w listopadzie 2014 r. i w sprawozdaniu z trzeciej rocznej oceny wspólnego przedsiębiorstwa przedstawionym Radzie Unii Europejskiej w listopadzie 2014 r.

⁽¹⁴⁾ Jeżeli chodzi o zmiany w zakresie wkładów rzeczowych, które mają zostać wniesione na rzecz ITER IO, to bieżące mechanizmy kompensowania wzrostów kosztów wynikających z tych zmian są nadal kwestią sporną pomiędzy ITER IO a Wspólnym Przedsięwzięciem, przy czym Wspólne Przedsięwzięcie jest zdania, że bieżący system nie jest stosowany zgodnie z przeznaczeniem i że wspólne przedsiębiorstwo pozostawiono z nieskompensowanymi wzrostami kosztów (sprawozdanie z postępu prac za 2014 r. przedstawione Radzie Unii Europejskiej w listopadzie 2014 r.).

⁽¹⁵⁾ Przypis 12 do pkt 12 sprawozdania Trybunału za rok 2013 (Dz.U. C 452 z 16.12.2014, s. 44).

⁽¹⁶⁾ Rada międzynarodowej organizacji ITER (IO).

⁽¹⁷⁾ Wartość ta jest o 7,2% wyższa niż zatwierdzona przez Radę w 2010 r. (sprawozdanie z postępu prac przedstawione Europejskiej Radzie ds. Konkurencyjności w listopadzie 2014 r.). Wzrost w odniesieniu do tego odstępstwa od wartości ujęty w sprawozdaniu z listopada 2013 r. (290 mln euro) wynosi 138 mln euro i jest związany przede wszystkim z dodatkowymi zasobami otrzymanymi przez ITER IO oraz dodatkowym wkładem na rzecz Japonii w związku z zamówieniami publicznymi UE przeniesionymi do Japonii, nieprzewidzianym w ramach kosztów wyjściowych (zob. pkt 2.7 sprawozdania Wspólnego Przedsięwzięcia za 2014 r.).

⁽¹⁸⁾ Zob. pkt 20.

⁽¹⁹⁾ W dniu 5 marca 2015 r. Rada ITER IO powołała nowego Dyrektora Generalnego oraz zatwierdziła plan działania ITER IO na 2015 r.

⁽²⁰⁾ Nowy p.o. dyrektor został mianowany przez radę zarządzającą Wspólnego Przedsięwzięcia w dniu 3 grudnia 2014 r. na rok, począwszy od dnia 1 marca 2015 r., do czasu zakończenia procesu wyboru nowego dyrektora.

⁽²¹⁾ Rada zarządzająca Wspólnego Przedsięwzięcia zatwierdziła główne zasady określone w jego planie działania, a w szczególności działania na rzecz utworzenia nowej zintegrowanej organizacji, zgodnie z przewidywaniami nowej Dyrekcji Generalnej Komisji odpowiedzialnej za realizację projektu ITER oraz zgłosiła wniosek o zbadanie wszystkich zagadnień prawnych dotyczących realizacji planu działania.

17. Przedstawione poniżej uwagi nie podważają opinii Trybunału.

UWAGI DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM I FINANSAMI

Sprawozdanie finansowe

18. W tabeli i informacjach zawartych w dziale 4.3.1.1 informacji dodatkowych do sprawozdania finansowego zatytułowanym „Ustalenia w sprawie zamówień ITER podpisanych z Międzynarodową Organizacją ITER” przedstawiono zamówienia podpisane (kolumna 3) i zamówienia, na które do tej pory przekazano środki (kolumna 4). W tabeli nie przedstawiono jednak informacji o stanie zaawansowania robót w toku, a pozostałe informacje są okrojone. Ma to kluczowe znaczenie dla uzyskania prawidłowego obrazu stanu i wartości działań zrealizowanych dotychczas przez Wspólne Przedsięwzięcie.

Wykonanie budżetu

19. Ostateczny budżet na 2014 r., który trafił do wykonania, obejmował środki na zobowiązania w wysokości 1 168,8 mln euro oraz środki na płatności w wysokości 567,6 mln euro. Wskaźniki wykorzystania środków na zobowiązania i środków na płatności wyniosły odpowiednio 100 % i 88,5 %. Natomiast w odniesieniu do pierwotnego budżetu na 2014 r. poziom wykorzystania środków na płatności wyniósł 73 %⁽²²⁾. Jeśli chodzi o środki na zobowiązania, z kwoty 1 125,2 mln euro dostępnej na działalność operacyjną 23 % zostało wykorzystane na bezpośrednie zobowiązania indywidualne, a pozostałe 77 % – na zobowiązania globalne. Niski wskaźnik wykorzystania środków w ramach indywidualnych zobowiązań można wyjaśnić ogólnym opóźnieniem w realizacji projektu ITER oraz licznymi wnioskami o zmiany pochodzącymi od ITER IO.

UWAGI DOTYCZĄCE KLUCZOWYCH MECHANIZMÓW KONTROLNYCH W STOSOWANYCH PRZEZ WSPÓLNE PRZEDSIĘWZIĘCIE SYSTEMACH NADZORU I KONTROLI

20. Trybunał Obrachunkowy odnotował, że w wielu obszarach poczyniono znaczne postępy. W chwili przeprowadzania kontroli (marzec 2015 r.) Wspólne Przedsięwzięcie wciąż prowadziło działania w związku z kilkoma głównymi zagadnieniami dotyczącymi zarządzania Wspólnym Przedsięwzięciem:

- Wspólne Przedsięwzięcie wciąż opracowuje centralny, jednolity system, który umożliwiłby zintegrowanie wszystkich danych operacyjnych oraz regularne monitorowanie i kontrolę szacunków i odstępstw od kosztów, w tym także system służący do szacowania wartości każdego punktu programu prac na poziomie ogólnym dotyczącym realizacji zamówienia. Do czasu przeprowadzenia kontroli Wspólne Przedsięwzięcie dokonało aktualizacji swoich kosztów wyjściowych⁽²³⁾ na poziomie 4 struktury podziału prac (WBS), lecz nie na poziomie ogólnym dotyczącym realizacji zamówienia (poziom 6). Ponadto należy opracować system udostępniania informacji na temat stopnia realizacji działań (metody wartości wypracowanych).
- Plany działania przyjęte przez Wspólne Przedsięwzięcie w odpowiedzi na przeprowadzone audyty wewnętrzne obiegu środków finansowych, zarządzania dotacjami i umów z ekspertami do chwili przeprowadzenia kontroli (marzec 2015 r.) zostały wdrożone w całości lub w przeważającej mierze. Jeżeli chodzi o stan realizacji planów działania przyjętych przez Wspólne Przedsięwzięcie w odpowiedzi na przeprowadzone dotychczas audyty wewnętrzne⁽²⁴⁾, w chwili przeprowadzania kontroli w toku realizacji było 46 zaleceń, z których 29 powinno było już się zakończyć.

⁽²²⁾ Przyjęta w dniu 11 grudnia 2013 r. pierwotna wersja budżetu obejmowała środki na płatności w wysokości 698 mln euro. W budżetach korygujących z dnia 11 czerwca i dnia 3 grudnia 2014 r. środki te następnie zmniejszono do 567,6 mln euro, głównie ze względu na opóźnienia w realizacji działań związanych z etapem budowy projektu ITER.

⁽²³⁾ Koszty wyjściowe określono w przypisie 3 do sprawozdania z postępu prac za 2014 r. przedłożonego Radzie Unii Europejskiej jako: „Kwotę oszacowanego kosztu projektu, elementu struktury podziału prac, pakietu prac lub działania ujętego w harmonogramie w chwili określania podstawy projektu. Chodzi o koszty wyjściowe, które stanowiły podstawę budżetu Wspólnego Przedsięwzięcia wynoszącego 6,6 mld euro, odpowiednio uaktualnione poprzez dodanie tylko tych szacunkowych wartości kosztów, które wiążą się z wszelkimi zmianami zakresu, jakie do tej pory miały miejsce. Jest to punkt odniesienia, za pomocą którego będzie mierzony poziom kosztów Wspólnego Przedsięwzięcia. Koszty wyjściowe dla danej kwoty zakresu są podane wraz z gęstością prawdopodobieństwa danych kosztu”.

⁽²⁴⁾ Przeprowadzone audyty wewnętrzne dotyczyły obiegu środków finansowych, zarządzania dotacjami, umów z ekspertami, przygotowywania zamówień na składniki operacyjne, zamówień w zakresie budynków ITER, selekcji i naboru, monitorowania realizacji zamówień w dziedzinie budynków ITER, przygotowania postępowań o przyznanie zamówienia publicznego we Wspólnym Przedsięwzięciu na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej, przeglądu postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego na potrzeby części 3 zamówienia (budynek tokamaka). Przeprowadzono też ograniczony przegląd zarządzania zamówieniami.

- W 2014 r. jednostka kontroli wewnętrznej Wspólnego Przedsięwzięcia dokonała przeglądu monitorowania realizacji zamówień w obszarze budynków ITER⁽²⁵⁾ i poinformowała o istnieniu poważnych zagrożeń, takich jak niedopracowana koncepcja niektórych działań ITER, duża liczba wniosków o zmianę projektu, nierealistyczny harmonogram projektu i bieżące opóźnienie w realizacji działań. Skuteczne ograniczenie niektórych z tych zagrożeń stanowi dla Wspólnego Przedsięwzięcia trudność, ponieważ odpowiedzialna za nie jest ITER IO. W wyniku przeglądu zidentyfikowano także potrzebę wzmocnienia mechanizmów kontroli i zmian w procesach, w szczególności w zakresie kontroli zarządzania i zmian, finansowego zarządzania zamówieniami i zarządzania w przypadku wystąpienia niezgodności.
- Jednostka kontroli wewnętrznej Komisji Europejskiej przeprowadziła ograniczony przegląd zarządzania zamówieniami⁽²⁶⁾ i poinformowała, że we Wspólnym Przedsięwzięciu zachodzi proces przejścia od organizacji nastawionej na udzielanie zamówień publicznych do organizacji, która przede wszystkim zarządza zamówieniami. O ile we wnioskach z przeglądu stwierdzono postęp w ustanawianiu mechanizmów kontroli w całej jednostce w celu wyeliminowania zagrożeń związanych z realizacją zamówień, wyodrębniono także pewną liczbę obszarów, w których istniejące mechanizmy kontroli nie są wystarczająco dopracowane, w szczególności w obszarze zarządzania zmianami w zamówieniach i nieprzewidzianych wydatkach.
- W 2014 r. w wewnętrznym systemie zarządzania ryzykiem Wspólnego Przedsięwzięcia stwierdzono dziesięć nowych zagrożeń. Z 32 działań określonych w październiku 2014 r. w celu wyeliminowania sześciu bardzo dużych zagrożeń 13 zostało zrealizowanych, dziewięć było w trakcie realizacji, jedno działanie zostało anulowane, gdyż uznano je za nieaktualne, a realizacji dziewięciu działań nie rozpoczęto.

Zamówienia i dotacje na składniki operacyjne

21. W 2014 r. procedury negocjacyjne stanowiły 58 % spośród 67 postępowań o przyznanie zamówienia na składniki operacyjne (w 2013 r. było to 44 %). Wspólne Przedsięwzięcie wprawdzie prowadzi działalność w wyspecjalizowanym obszarze technicznym, lecz powinno wciąż starać się zwiększyć poziom konkurencyjności w postępowaniach o przyznanie zamówienia. W przypadku dotacji średnia liczba otrzymanych wniosków wyniosła tylko jeden na zaproszenie.

22. Skontrolowano pięć postępowań o udzielenie zamówienia na składniki operacyjne i stwierdzono następujące uchybienia:

- W czasie rozpoczynania postępowań Wspólne Przedsięwzięcie nie zapewniło, z jednym wyjątkiem, kwot przydzielonych na różne zamówienia z budżetu ograniczonego pułapem 6,6 mld euro. Dodatkowo nie zagwarantowało kwoty o wartości szacowanego kosztu końcowego (EAC)⁽²⁷⁾ tych działań. Jest to kluczowa informacja służąca do ustalenia odchylenia kosztów w ramach ograniczonego pułapem budżetu.
- W ramach jednego zamówienia odstępstwo od wartości udzielonego zamówienia w stosunku do kosztów wyjściowych wyniosło 29 % (12,4 mln euro według wartości w 2008 r.). Odstępstwa tego nie ujęto w sprawozdaniu komisji ewaluacyjnej.
- Komisja ewaluacyjna wykryła uchybienia w ocenie ofert finansowych. W jednym przypadku w ocenie nie wzięto pod uwagę ani opcji dotyczących zamówienia (na kwotę 32 mln euro), ani związanych z nimi dodatkowych kosztów. W innym przypadku ofert nie porównano z przydzieloną wartością z budżetu ograniczonego pułapem ani z kosztami wyjściowymi. W sprawozdaniach komisji ewaluacyjnej w przypadku żadnego z zamówień objętych przeglądem nie podano szacowanego kosztu końcowego dla tych zamówień.
- Odnotowano, że przy przeprowadzaniu jednego postępowania o udzielenie zamówienia nastąpiło opóźnienie o 21 miesięcy w stosunku do planowanej daty ukończenia postępowania. W dwóch innych przypadkach zamówień udzielono 10 i 5 miesięcy po planowanej dacie.

⁽²⁵⁾ Przegląd monitorowania realizacji zamówień w obszarze budynków ITER dokonany przez jednostkę kontroli wewnętrznej Wspólnego Przedsięwzięcia w październiku 2014 r.

⁽²⁶⁾ Ograniczony przegląd zarządzania zamówieniami – kontrole w całej jednostce przeprowadzone przez jednostkę kontroli wewnętrznej we Wspólnym Przedsięwzięciu na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej w październiku 2014 r.

⁽²⁷⁾ W przypisie 4 do sprawozdania z postępu prac za 2014 r. przedłożonego Radzie Unii Europejskiej szacowany koszt końcowy określono jako: „Oczekiwany całkowity koszt działania ujętego w harmonogramie, element struktury podziału prac lub projekt w chwili, gdy określony zakres prac został zakończony. W praktyce definicja ta obejmuje wszystkie najbardziej aktualne szacunki kosztów działań Wspólnego Przedsięwzięcia, z uwzględnieniem realnych kosztów ukończonych zamówień, uaktualnionych szacunków kosztów całkowitych bieżących zamówień, a także prognozowanych kosztów przyszłych zamówień. W związku z tym szacowany koszt końcowy obejmuje także koszt oczekiwanych zmian i zagrożeń, które mogą nastąpić w trakcie realizacji obecnych i przyszłych zamówień. Szacowany koszt końcowy jest podany wraz z gęstością prawdopodobieństwa danych kosztu”.

- W jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia Wspólne Przedsięwzięcie musiało uwzględnić w programie prac na 2014 r. ⁽²⁸⁾ jedno działanie nieprzewidziane i nieobjęte budżetem. Wartość dodatkowych zamówień wyniosła 2,88 mln euro.
- W jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia ocena technicznych kryteriów udzielenia zamówienia wydawana przez komisję ewaluacyjną w sprawozdaniu z oceny była zbyt ogólna, a przytoczone w niej uwagi nie były wystarczająco szczegółowe, by uzasadnić przyznane liczby punktów.
- W trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia, mimo że Wspólne Przedsięwzięcie opublikowało odpowiednie ogłoszenia o tych zamówieniach oraz przeprowadziło szereg przygotowań do zamówień, wbrew radom zawartym w Vademecum zamówień publicznych Komisji nie opublikowało ono wstępnego ogłoszenia informacyjnego o zamówieniu w celu nagłośnienia przetargu i zwiększenia konkurencji.

Kontrola i monitorowanie na poziomie ogólnym zamówień i dotacji na składniki operacyjne

23. We Wspólnym Przedsięwzięciu funkcjonuje system przeprowadzania kontroli ⁽²⁹⁾ na poziomie kontrahentów. Celem tych kontroli jest weryfikacja spełnienia wymagań w zakresie zapewnienia jakości ⁽³⁰⁾.
24. Jeżeli chodzi o kontrolę i monitorowanie na poziomie ogólnym zamówień na składniki operacyjne (z uwzględnieniem weryfikacji finansowych i weryfikacji zgodności), obszar ten został objęty planami kontroli na 2014 r. ⁽³¹⁾ przez jednostki kontroli wewnętrznej i jednostki audytu wewnętrznego Komisji Europejskiej.
25. Do czasu przeprowadzania kontroli nie ukończono kontroli *ex post* dotacji (stanowiących część stosowanej przez Wspólne Przedsięwzięcie kompleksowej strategii kontroli i monitorowania).

INNE KWESTIE

Ramy prawne

26. Nowe rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do budżetu ogólnego Unii ⁽³²⁾ zostało przyjęte w dniu 25 października 2012 r. i zaczęło obowiązywać z dniem 1 stycznia 2013 r. ⁽³³⁾. Ramowe rozporządzenie finansowe dotyczące organów ⁽³⁴⁾, o których mowa w art. 208 nowego rozporządzenia finansowego, weszło w życie z dniem 8 grudnia 2013 r. W czasie przeprowadzania kontroli w regulaminie finansowym Wspólnego Przedsięwzięcia nie wprowadzono jeszcze wynikających stąd zmian.

Roczne sprawozdanie z działalności

27. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2014 r. przewodniczący rady zarządzającej Wspólnego Przedsięwzięcia zawarł informację o potrzebie poszukiwania oszczędności wszystkich kosztów, zaś dyrektor – o dalszym rozwoju i poprawie systemu kontroli wewnętrznej w celu odpowiedniego ograniczania zagrożeń, jakie Trybunał wskazał w objaśnieniu uzupełniającym do sprawozdania rocznego za 2013 r. ⁽³⁵⁾.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z POPRZEDNIMI USTALENIAMI

Polityka w zakresie praw własności intelektualnej i przemysłowej

28. W dniu 27 czerwca 2013 r. rada zarządzająca przyjęła decyzję w sprawie realizacji polityki przemysłowej Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej oraz jego polityki w zakresie praw własności intelektualnej i rozpowszechniania informacji.

⁽²⁸⁾ Wynikało to z konieczności poniesienia przez Wspólne Przedsięwzięcie kosztów niepowodzenia na etapie produkcji komponentu.

⁽²⁹⁾ W 2014 r. przeprowadzono 19 kontroli systemów jakości, z czego 17 zakończono do marca 2015 r. W ramach przeprowadzonych kontroli stwierdzono 21 przypadków niezgodności z procedurami i 129 obszarów wymagających poprawy.

⁽³⁰⁾ Zakres kontroli objął plan jakości, przypadki niezgodności (wszystkie okoliczności niezgodne z określonymi wymaganiami), kontrolę zakupów i zarządzanie pracami zleconymi, zarządzanie dokumentacją i danymi, zarządzanie zmianami i odstępstwami, plan kontroli jakości robót inżynierskich, szczegółowy harmonogram realizacji projektu, zarządzanie ryzykiem obciążającym umowę oraz plan kontroli jakości prac technicznych.

⁽³¹⁾ Zob. pkt 20 tiret czwarte i piąte.

⁽³²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

⁽³³⁾ Z wyjątkami wymienionymi w art. 214 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

⁽³⁴⁾ Dz.U. L 38 z 7.2.2014, s. 2.

⁽³⁵⁾ Pkt 30 sprawozdania sporządzonego przez Trybunał za rok 2013 (Dz.U. C 452 z 16.12.2014, s. 50).

29. Część działań związanych z realizacją polityki w zakresie praw własności intelektualnej i polityki przemysłowej ukończono w 2014 r.⁽³⁶⁾, inne są wciąż realizowane⁽³⁷⁾, natomiast w przypadku trzech mają nastąpić dalsze postępy prac⁽³⁸⁾. Po ukończeniu realizacji działań Wspólne Przedsięwzięcie zamierza przeprowadzić ocenę oddziaływania w celu dokonania pomiaru oddziaływania różnych podjętych kroków na osiągnięcie celów polityki przemysłowej.

30. Jednym z kroków podjętych przez Wspólne Przedsięwzięcie w 2013 r. w celu wzbudzenia zainteresowania branży projektem ITER oraz zwiększenia konkurencji, polega na oferowaniu wykonawcom wyłącznych praw do eksploatacji własności intelektualnej, którą wytworzą w dziedzinach innych niż synteza jądrowa, oraz praw niewyłącznych w dziedzinie syntezy jądrowej.

31. W celu złagodzenia zagrożeń związanych ze zobowiązaniem Wspólnego Przedsięwzięcia do zachowania prawa dostępu do pełnych praw własności intelektualnej (istniejącej i nowej wiedzy) związanej z europejskimi wkładami rzeczowymi oraz w celu uzyskania możliwości przeniesienia tego prawa na organizację ITER w razie potrzeby, Wspólne Przedsięwzięcie przyjęło szczegółowe zapisy w umowach mających zastosowanie do działalności Wspólnego Przedsięwzięcia.

Konflikt interesów

32. Rada zarządzająca Wspólnego Przedsięwzięcia przyjęła przepisy w zakresie zarządzania konfliktami interesów dotyczące członków personelu. Weszły one w życie z dniem 1 lipca 2014 r.⁽³⁹⁾. Zgodnie z art. 6 przepisów dotyczących konfliktu interesów utworzono bazę danych w celu monitorowania głównych przypadków takiego konfliktu, w której umieszczane są informacje dotyczące członków personelu, rodzaju konfliktu i sytuacji, która do niego doprowadziła. Rada utworzyła także bazę danych ogólnych deklaracji rodzajów interesów, o której mowa w art. 7 przepisów dotyczących konfliktu interesów.

Umowa z państwem przyjmującym

33. Zgodnie z umową z państwem przyjmującym podpisaną z Królestwem Hiszpanii w dniu 28 czerwca 2007 r. stała siedziba miała zostać udostępniona Wspólnemu Przedsięwzięciu w terminie do czerwca 2010 r. Rząd Hiszpanii, po wymianie informacji z przedstawicielami Wspólnego Przedsięwzięcia, przedstawił Wspólnemu Przedsięwzięciu formalną ofertę w dniu 10 marca 2015 r. Rada zarządzająca otrzymała ofertę w dniu 19 marca. Obecnie trwają rozmowy na jej temat z władzami Hiszpanii.

Przepisy wykonawcze do regulaminu pracowniczego

34. W 2014 r. Wspólne Przedsięwzięcie przyjęło pewne wspólnotowe przepisy wykonawcze do regulaminu pracowniczego⁽⁴⁰⁾. W chwili przeprowadzania kontroli (marzec 2015 r.) należało jeszcze przyjąć pewne szczegółowe przepisy wspólnotowe⁽⁴¹⁾.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Milan Martin CVIKL, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 20 października 2015 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

⁽³⁶⁾ Między innymi: bezpośrednie ograniczenie odpowiedzialności za szkody bezpośrednie lub pośrednie dotyczące wartości ceny zamówienia, dokonanie przez Wspólne Przedsięwzięcie płatności dodatkowych kosztów poniesionych przez wykonawcę w konsekwencji zmiany odpowiednich przepisów, podział ryzyka popełnienia błędów w wejściowej dokumentacji technicznej, wypłacenie odszkodowania wykonawcom w przypadku zawieszenia realizacji zamówienia na okres przekraczający minimalny określony czas, zwrot kosztów dodatkowych poniesionych przez wykonawcę w przypadku opóźnień w bezpłatnej dostawie towarów, plan dotyczący usprawnienia portalu przemysłowego Wspólnego Przedsięwzięcia i realizacja kolejnych rozwiązań dotyczących elektronicznych zamówień publicznych, opracowanie ujednoczonych wytycznych w zakresie określenia i stosowania kryteriów selekcji i udzielania zamówień.

⁽³⁷⁾ Wytyczne dotyczące rekompensaty finansowej za udział w dialogu konkurencyjnym.

⁽³⁸⁾ Rozszerzone zwolnienie od odpowiedzialności za zobowiązania w dziedzinie atomowej, przejście na zamówienia publiczne oparte głównie na wynikach oraz badanie możliwości wprowadzenia dwustopniowego dialogu konkurencyjnego.

⁽³⁹⁾ Decyzja rady zarządzającej Wspólnego Przedsięwzięcia o przyjęciu przepisów dotyczących zapobiegania konfliktom interesów i zarządzania nimi w odniesieniu do członków personelu Wspólnego Przedsięwzięcia.

⁽⁴⁰⁾ W szczególności dotyczące emerytury i rent, wynagrodzeń i świadczeń, warunków pracy, wydatków medycznych, zasad etyki i postępowania oraz personelu zatrudnionego poza UE.

⁽⁴¹⁾ Między innymi w odniesieniu do rekrutacji pracowników tymczasowych, zatrudniania pracowników kontraktowych oraz procedur oceny pracowników i awansów.

ZAŁĄCZNIK

Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej (Barcelona)

Kompetencje i zadania

| | |
|---|---|
| <p>Zakres kompetencji Unii według Traktatu</p> <p>(art. 45 i 49 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej)</p> | <p>Rozdział V „Wspólne przedsiębiorstwa” Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, a w szczególności:</p> <p>Artykuł 45</p> <p>„Przedsiębiorstwa o podstawowym znaczeniu dla rozwoju przemysłu jądrowego we Wspólnocie mogą być tworzone jako wspólne przedsiębiorstwa w rozumieniu niniejszego Traktatu, zgodnie z postanowieniami poniższych artykułów...”.</p> <p>Artykuł 49</p> <p>„Wspólne przedsiębiorstwa tworzy się decyzją Rady. Każde wspólne przedsiębiorstwo ma osobowość prawną”.</p> |
| <p>Kompetencje Wspólnego Przedsięwzięcia</p> <p>(Decyzja Rady 2007/198/Euratom, zmieniona decyzją Rady 2013/791/Euratom i decyzją Rady (Euratom) 2015/224)</p> | <p>Cele</p> <ul style="list-style-type: none"> — Wnoszenie wkładu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej („Euratom”) na rzecz Międzynarodowej Organizacji Energii Termojądrowej ITER, — wnoszenie wkładu Euratomu na rzecz realizowanych wspólnie z Japonią działań w ramach szeroko zakrojonej koncepcji mających na celu szybkie uzyskanie energii termojądrowej, — przygotowanie i koordynacja programu działań mających na celu przygotowanie do budowy demonstracyjnych reaktorów syntezy jądrowej wraz z instalacjami towarzyszącymi, w tym międzynarodowej instalacji napromieniowywania materiałów przeznaczonych do syntezy jądrowej (IFMIF – International Fusion Materials Irradiation Facility). <p>Zadania</p> <ul style="list-style-type: none"> — Nadzór nad przygotowaniem obiektu do realizacji projektu ITER, — dostarczanie Organizacji ITER komponentów, sprzętu, materiałów i innych środków, — zarządzanie zamówieniami na podstawie ustaleń zawartych z Organizacją ITER oraz, w szczególności, zarządzanie związanymi z tym procedurami zapewnienia jakości, — przygotowanie i koordynacja udziału Euratomu w naukowym i technicznym wykorzystaniu projektu ITER, — koordynacja badań naukowych i technicznych oraz prac rozwojowych w ramach wkładu Euratomu w Organizację ITER, — przekazywanie wkładu finansowego Euratomu na rzecz Organizacji ITER, — organizacja udostępniania zasobów ludzkich na rzecz Organizacji ITER, — utrzymywanie kontaktów z Organizacją ITER i prowadzenie wszelkich innych działań na rzecz realizacji umowy ITER. |

| | |
|--|---|
| Zarządzanie | <p>Rada zarządzająca, dyrektor i inne organy</p> <p>Rada zarządzająca odpowiada za nadzorowanie Wspólnego Przedsięwzięcia ITER w realizacji jego celów oraz zapewnia bliską współpracę między Wspólnym Przedsięwzięciem i jego członkami w ramach prowadzonej przez nie działalności. Oprócz rady zarządzającej i dyrektora, który pełni obowiązki naczelnego członka zarządu, odpowiadając za bieżące zarządzanie Wspólnym Przedsięwzięciem i będąc jego prawnym przedstawicielem, organy Wspólnego Przedsięwzięcia to:</p> <p>biuro, techniczny panel doradczy, komitet wykonawczy, komitet administracyjno-finansowy i komitet kontroli.</p> <p>Audyt wewnętrzny: jednostka audytu wewnętrznego i Służba Audytu Wewnętrznego Komisji Europejskiej (IAS) od dnia 1 stycznia 2012 r.</p> <p>Kontrola zewnętrzna: Europejski Trybunał Obrachunkowy.</p> <p>Organ udzielający absolutorium z wykonania budżetu: Parlament Europejski działający na zalecenie Rady.</p> |
| Środki udostępnione Wspólnemu Przedsięwzięciu w roku 2014 | <p>Budżet</p> <p>550,6 mln euro ostatecznych dochodów (środków na płatności), z czego 77 % pochodziło z wkładu Wspólnoty.</p> <p>Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2014 r.</p> <p>262 stanowiska dla urzędników UE i stanowiska dla pracowników tymczasowych w planie zatrudnienia, z czego 249 obsadzonych;</p> <p>144 obsadzone stanowiska dla pracowników kontraktowych.</p> |
| Działalność i usługi w roku 2014 | <p>Szczegółowe informacje dotyczące działalności i usług w 2014 r. można znaleźć na stronie internetowej Wspólnego Przedsięwzięcia: http://www.fusionforenergy.europa.eu/</p> |

Źródło: Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej.

ODPOWIEDZI WSPÓLNEGO PRZEDSIĘWZIĘCIA

13. W ostatnich latach F4E zostało poproszone o wdrożenie projektu wiążącego się z wyzwaniami technicznymi i warunkami brzegowymi w zakresie zarządzania właściwie bez precedensu na świecie: w kontekście już dużych wyzwań związanych z wdrożeniem tak nowatorskiego i technicznie zaawansowanego urządzenia jak ITER specyfikacja techniczna opiera się w dużym stopniu na wkładzie innego podmiotu, organizacji ITER, i odchylenia od specyfikacji, nawet w trakcie wdrażania projektu, są bardzo częste. F4E jest docelowym podmiotem specyfikacji, którą musi wdrażać przeważnie bez rekompensaty.

Przyjęcie w 2011 r. przez Radę ITER tak zwanych wytycznych MAC-10 określających zadania w zakresie finansowania zmian projektowych, pierwotnie służących usprawnieniu procesu podejmowania decyzji, pogorszyło opisaną wyżej sytuację zamiast ją poprawić. Doprowadziło to do umiarkowanych wysiłków na rzecz inżynierii systemów i analizy wartości w integracji organizacji ITER oraz do przekroczenia kosztów i dalszych napięć między organizacją ITER a wszystkimi agencjami wewnętrznymi. Jest to poważny problem dla wszystkich agencji wewnętrznych, ale szczególnie dla F4E, ponieważ ciągłe zmiany w poszczególnych komponentach wpływają niemal automatycznie na budynki, co potwierdzają dokumenty przekazane radzie zarządzającej F4E na posiedzeniu w grudniu 2014 r.

Koszt zależy oczywiście od zakresu prac (czyli projektu), szczególnie kiedy już na etapie budowy wymagane są zmiany. Fakt, że budowa znajduje się w dużym stopniu pod kontrolą organizacji ITER, a za projekt odpowiada F4E, wyraźnie pokazuje niewłaściwy podział zadań.

Jest to jeden z najtrudniejszych aspektów projektu ITER, wskazany także w analizie Parlamentu Europejskiego z 2013 r. dotyczącej opłacalności projektu ITER opracowanej przez Ernst and Young. W podsumowaniu można przeczytać, że *„Wzrost kosztów nastąpił w znacznej mierze na poziomie projektu i jest poza bezpośrednią kontrolą F4E”* i *„F4E jest wyjątkową organizacją działającą w złożonym otoczeniu, co ogranicza możliwość zapewnienia oszczędności kosztowej”*. Krótko mówiąc, z uwagi na kształt umowy i jej instrumentów znaczna część kosztów, które F4E musi ponieść, jest poza jego bezpośrednią kontrolą.

W szczególności w kwestii kontroli kosztów, co jest kluczowym celem F4E, na mocy poprzednich wytycznych MAC-10 system kontroli o ograniczonym zastosowaniu w F4E nie byłby w stanie ograniczyć napływu zmian ze strony organizacji ITER (która występuje jako właściciel i integrator). Dopiero teraz dzięki wycofaniu wytycznych MAC-10 i wprowadzeniu systemu je zastępującego i mającego ten sam cel (fundusz rezerwy organizacji ITER) oraz dzięki obietnicy nowego kierownictwa organizacji ITER dotyczącej wdrożenia kompleksowego systemu zarządzania konfiguracją możliwe jest wdrożenie bardziej efektywnego systemu kontroli kosztów poprzez stopniową integrację procesów zarządzania technicznego.

W związku z powyższym strony zainteresowane projektem (organizacja ITER i agencje wewnętrzne – w tym F4E) doszły do wniosku, że obecny harmonogram nie jest realistyczny, co potwierdziło kilka niezależnych opinii w ciągu ostatnich dwóch lat (2013–2014). Z tego powodu organizacja ITER/F4E razem z agencjami wewnętrznymi pozostałych stron pracują nad nowym, zmienionym harmonogramem, który ma zostać przedstawiony Radzie ITER w listopadzie 2015 r. Zmieniony harmonogram zostanie wówczas oceniony przez strony ITER z uwzględnieniem dostępnych zasobów oraz wielkości kosztów, ponieważ elementy te są ściśle ze sobą powiązane. Jest więc wielce prawdopodobne, że w wyniku zmienionego harmonogramu konieczne będzie omówienie i zaproponowanie ogólnego szacowanego kosztu. Nie wpłynie to na zasoby niezbędne w obecnych wieloletnich ramach finansowych, ale może mieć konsekwencje w dłuższym okresie.

14. F4E musi wdrożyć narzucone przez organizację ITER wymogi i zmiany w projekcie, nawet jeżeli może to wpływać na koszt i nieść ze sobą ryzyko kosztowe. Jednocześnie F4E intensywnie wdraża szereg środków ograniczających koszty pod ścisłym nadzorem rady zarządzającej, aby nie przekroczyć budżetu przewidzianego w obecnych wieloletnich ramach finansowych do 2020 r. Niektóre z tych środków to:

- lepsze wykorzystanie różnych dostępnych rodzajów procedur udzielania zamówień publicznych umożliwiających F4E ograniczenie kosztów i bardziej efektywną pracę; oznacza to większe wykorzystanie dialogu konkurencyjnego i procedury negocjacyjnej w granicach rozporządzenia finansowego F4E, co pomaga w określeniu wraz z wykonawcami rozwiązań racjonalnych pod względem kosztów,
- poprawa stosunku jakości do ceny procedur udzielania zamówień poprzez zwiększenie konkurencji wśród potencjalnych dostawców: wiąże się to ze stosowaniem kilkuetapowych strategii udzielania zamówień, w których kilku dostawców równolegle opracowuje prototypy na pierwszych etapach, a następnie rywalizuje o produkcję seryjną,

- ułatwienie wzmocnionej analizy wartości, promowanie efektywnego podziału zobowiązań w zakresie udzielania zamówień pomiędzy różne podmioty (organizacja ITER i agencje wewnętrzne), uzgadnianie standardów i wykorzystywanie w miarę możliwości efektu skali.

Kontrola kosztów nadal będzie priorytetem na poziomie globalnym zarządzania projektem pod kierownictwem nowego dyrektora generalnego organizacji ITER od marca 2015 r.

Jeżeli chodzi o koszty na poziomie F4E, opracowywany jest szczegółowy szacowany koszt końcowy w strukturze podziału pracy poziom 6 dla wkładu rzeczowego UE poprzez uwzględnienie ryzyk i niepewności. Wynikiem będzie ocena nowych wymogów warunkowych.

15. Jak F4E informowało wcześniej przy różnych okazjach, budżet przewidziany na obecne wieloletnie ramy finansowe został określony na podstawie założeń z testu przeprowadzonego w 2008 r. (sprawozdanie Toschiego), które przyjęto dla poziomu 3 (system) i poziomu 4 (ustalenia w sprawie udzielania zamówień) struktury podziału prac. Nie oznacza to w żadnym razie, że nie istnieje system monitorowania kosztów. W rzeczywistości istnieje w pełni działający system kontroli i monitorowania kosztów na poziomie ustaleń w sprawie udzielania zamówień, struktura podziału prac poziom 4 i na poziomie systemu, struktura podziału prac poziom 3 (co potwierdził Trybunał w sprawozdaniu z 2013 r.). To, czego F4E nie miał w momencie audytu (marzec 2015 r.), to wszystkie dane z poziomu 6 (umowy). Nie oznacza to, że F4E nie oszacowało kosztów w poszczególnych umowach; zrobiło to, ale w pojedynczych zespołach projektowych, a nie w sposób scentralizowany i jednolity.

Ponieważ F4E od lat korzysta z wielu narzędzi do zarządzania danymi do zachowania/zarządzania swoimi danymi operacyjnymi i finansowymi (np. ABAC, ABAC Contracts, Primavera, IDM itd.) zebranych w główny „zintegrowany system sprawozdawczy”, F4E potwierdza, że trwają prace nad usprawnieniem systemu do zarządzania danymi kosztowymi i odchyleniami. Pierwsza część, system i metodologia monitorowania szacunkowych kosztów i odstępstw na poziomie umowy, została przedstawiona we wrześniu 2015 r. Służbie Audytu Wewnętrznego Komisji podczas jej wizyty w sprawie kolejnego audytu poświęconego przygotowaniu ustaleń w sprawie udzielania zamówień. Drugim etapem będzie wdrożenie w pełni zintegrowanego systemu planowania zasobów przedsiębiorstwa, do którego włączone zostaną dane i procesy: od budżetu, poprzez udzielanie zamówień do zarządzania odstępstwami i dostawy. Wdrożenie planowania zasobów przedsiębiorstwa zostało uzgodnione na szczeblu rady zarządzającej wraz z utworzeniem specjalnego czwartego departamentu w strukturach F4E odpowiedzialnego za zarządzanie projektami (koszty, zakres, jakość, harmonogram i ryzyko) oraz infrastrukturę (modele danych, narzędzia, procesy).

F4E potwierdza, że została wykonana aktualizacja kosztów wyjściowych opracowanych przez grupę Toschiego w 2008 r. na poziomie 4 z uwzględnieniem pochodzących od organizacji ITER zmian zakresu z przeszłości. Aktualizacji dokonuje się za każdym razem, gdy zatwierdzone są zmiany kosztów wyjściowych (głównie w ramach żądania zmiany projektu) przez Radę ITER. Ponieważ chodzi o koszty wyjściowe na poziomie 6, zmiana szacunków Toschiego na tym poziomie była możliwa tylko dla niektórych systemów (np. Magnet), ponieważ nie ma wystarczających danych w wynikach grupy Toschiego, aby możliwe było całościowe (tj. zsumowanie całego zakresu) przeniesienie wartości z poziomu 4 do poziomu 6.

Dlatego celem pracy było stworzenie nowych kosztów wyjściowych, obejmujących nie tylko ryzyka wpływające na ceny (jak w analizie Toschiego), ale także uwzględniające szacowany koszt końcowy dla wszystkich planowanych działań poziomu 6.

W tym celu dyrektor F4E powołał grupę zadaniową do stworzenia i zastosowania uporządkowanego i możliwego do przesłania procesu w celu uzyskania szacowanego kosztu końcowego na poziomie 6 dla całej pracy realizowanej przez F4E w celu wywiązania się ze zobowiązań w ramach projektu ITER. Jest to także odpowiedź na potrzebę zapewnienia i utrzymania wiarygodności szacunków kosztów i czynników (np. ryzyka i niepewności), które wpływają na wyniki i ich dokładność. System i metodologia zostały już przedstawione Służbie Audytu Wewnętrznego w czasie kolejnej wizyty we wrześniu 2015 r.

Nie dokonano aktualizacji wkładu UE do projektu ITER po etapie budowy i nie jest ona planowana do czasu, aż projekt dostarczy odpowiednich informacji, które umożliwią taką analizę.

16. F4E pragnie podkreślić, że te dwa plany działania dotyczą, w granicach prawnych projektu ITER, środków, które rekompensują niektóre wskazane wyżej słabe punkty.

Po pierwsze w dniu 5 marca 2015 r. Rada ITER (w której Europę reprezentuje Komisja) wyznaczyła nowego dyrektora generalnego organizacji ITER i poparła plan działania, który przygotował on między innymi w odpowiedzi na ocenę zarządzania ITER 2013. Poza ogłoszeniem nowej podstawy projektu ITER (zakres, harmonogram i koszt) plan działania organizacji ITER zawierał szereg środków specjalnych, takich jak:

- powołanie nowej organizacji charakteryzującej się głęboką integracją agencji wewnętrznych i zespołu centralnego organizacji ITER,

- powołanie Zarządu Projektu składającego się z dyrektora generalnego organizacji ITER i agencji wewnętrznych, aby umożliwić scentralizowane i szybkie podejmowanie decyzji w kwestiach technicznych,
- stworzenie funduszu rezerwy w celu zrekomensowania agencjom wewnętrznym wzrostu kosztów poniesionych w związku ze zmianami pierwotnych specyfikacji technicznych przez zespół centralny organizacji ITER, więc zastąpienie tak zwanych „wytycznych MAC-10” od 2011 r.,
- stworzenie wspólnych zespołów projektowych z udziałem kierowników i pracowników z zespołu centralnego organizacji ITER i agencji wewnętrznych dla konkretnych obszarów oraz ułatwienie większej wymiany i mobilności personelu.

Po drugie nowy p.o. dyrektor F4E przygotował plan działania i w dniu 24 marca 2015 r. przedstawił go radzie zarządzającej F4E, która w pełni go poparła. Plan działania F4E w wielu aspektach uzupełnia plan działania ITER, ale także zawiera szereg usprawnień w działaniu F4E. Główne elementy to:

- wkład do realistycznego harmonogramu umożliwiającego bardziej trafne określenie zobowiązań oraz lepsze wykonanie budżetu zgodnie z planami,
- określenie szacunkowych kosztów z wykorzystaniem lepszej i bardziej realistycznej metodyki oraz wdrożenie systemu na potrzeby zarządzania środkami. F4E wdrożyło centralny i jednolity system do zarządzania danymi kosztowymi, aby lepiej kontrolować szacunki, koszty i odstępstwa. Pozwoli to F4E na zachowanie ścisłej kontroli nad zmianami w budżecie oraz regularne monitorowanie odstępstw od kosztów oraz zapewnienie dyrektorowi F4E i ścisłemu kierownictwu możliwości efektywnego i należytego zarządzania finansami projektu,
- wzmocnienie zasad zarządzania ryzykiem F4E, w tym określenie odpowiedniego apetytu na ryzyko, aby poprawić sprawność F4E oraz należyte zarządzanie finansami,
- dokonanie dalszych zmian organizacyjnych w F4E mających na celu poprawę efektywności organizacji, w szczególności w zakresie narzędzi i procesów zarządzania projektami,
- dalsze wdrażanie zaleceń audytu wydanych przez wewnętrznych i zewnętrznych audytorów, aby odpowiednio zniwelować słabe punkty wewnętrznego systemu kontroli F4E (koszty, zarządzanie umowami, działania w zakresie udzielania zamówień itd.), usprawnić wewnętrzne procesy oraz zoptymalizować działania na rzecz dalszego zwiększania efektywności.

Od marca 2015 r. te plany działania są wdrażane przez organizację ITER oraz F4E i oczekuje się, że przyniosą poprawę w odniesieniu do wielu spostrzeżeń Trybunału Obrachunkowego i Parlamentu Europejskiego zawartych w ich sprawozdaniu w sprawie absolutorium za rok 2013. Wdrażanie tych planów działania jest uważnie obserwowane przez najwyższe szczeble zarządzania projektem ITER, zarówno w organizacji ITER, jak i w F4E.

18. F4E zapewnia w imieniu Europy wkład rzeczowy dla projektu ITER w postaci komponentów. Kiedy projekt komponentu osiąga odpowiednią fazę, przyjmowane są tak zwane ustalenia w sprawie zamówień między F4E a organizacją ITER, które określają, co ma być zrobione i do kiedy. Ponieważ działania są realizowane dla organizacji ITER, F4E stopniowo otrzymuje kredyt ITER jako uznanie postępu prac tożsamego z określonymi, wcześniej ustalonymi celami. Jest to system uzgodniony przez partnerów ITER w ramach określania odpowiedniego poziomu informacji dla Rady ITER, a więc zapewniania zintegrowanej sprawozdawczości ze wszystkich agencji wewnętrznych i odpowiedniej miary postępu projektu.

W rachunkach zysków i strat z 2014 r. (włączonych do rocznego sprawozdania finansowego F4E za 2014 r.) F4E umieścił tabelę pokazującą wartość podpisanych ustaleń w sprawie zamówień oraz kwoty środków dotąd otrzymanych od organizacji ITER, które są naprawdę niskie. Uzasadnieniem jest to, że pierwotne kierownictwo organizacji ITER rozdzielało środki z zamówień w dużej mierze pod koniec i braki powodują pewien „pesymizm” w sprawozdaniach. Określono to jako problem, który musi zostać rozwiązany, i w organizacji ITER już rozpoczęto przegląd dystrybucji środków w trakcie realizacji zamówień w sposób lepiej pokazujący postęp osiągnięty przez każdą z agencji wewnętrznych. Problem ma zostać rozwiązany przed końcem 2015 r.

To z tego względu F4E zawarło w rachunkach zysków i strat za 2014 r. szacunkowy procent ukończonych prac, w oparciu o kwotę związanych z zamówieniami wydatków poniesionych w 2014 r. i poprzez porównanie ich z szacowaną wartością rzeczowego wkładu do projektu.

Ponadto F4E przygotowuje roczne sprawozdanie z postępów oraz roczne sprawozdanie z działalności, które zawierają szczegółowe informacje dotyczące ogólnego postępu, jeżeli chodzi o europejski wkład do projektu ITER oraz osiągnięcie kluczowych wskaźników efektywności oraz celów biznesowych. Ponadto F4E poddawane jest corocznym ocenom zewnętrznym, podczas których niezależni eksperci oceniają postęp projektu na podstawie istniejących sprawozdań, aby przedstawić radzie zarządzającej i Radzie Europejskiej obraz postępów projektu ITER.

19. Znaczne opóźnienia projektu w odniesieniu do obecnej podstawy (pierwsza plazma w listopadzie 2020 r.) spowodowały przesunięcie zobowiązań w przypadku wielu systemów.

Wielokrotne żądania zmiany przez organizację ITER opóźniły bowiem znacznie projekt i spowodowały opóźnienia oraz liczne odstępstwa od bieżących umów, a także ogólne opóźnienia projektowe. Choć zdarzenia te były w większości poza kontrolą F4E, zostało ono poproszone o wdrożenie tych odstępstw zgodnie z wytycznymi MAC-10 zatwierdzonymi przez Radę ITER (gdzie Europę reprezentuje Komisja, a nie F4E). W związku z tymi częstymi zmianami F4E często decydowało się także na powstrzymanie się od działań w przypadku niektórych zamówień, do czasu gdy specyfikacje traktowane były jako względnie stabilne. Zmiany w umowach otwartych są bowiem istotną przyczyną wzrostu kosztów, a więc muszą zostać ograniczone do minimum, aby odpowiedzieć na problemy związane z ograniczaniem kosztów, na które Trybunał wskazuje w innych ustaleniach.

Ponadto sztywność budżetu przewidzianą w wieloletnich ramach finansowych trudno pogodzić z ewolucją tego rodzaju innowacyjnego projektu, który wymaga bardziej realistycznego harmonogramu. W efekcie wykorzystanie środków na zobowiązania dla F4E było w ostatnich latach pod presją. Plan dla Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych pozwolił na przeniesienie 500 mln EUR środków na zobowiązania z roku 2015 na lata 2018–2020. Zmiana ta lepiej odpowiada na potrzeby wdrożenia i bardziej pasuje do nowego realistycznego harmonogramu.

Jeżeli chodzi o środki na zobowiązania, opóźnienia w projekcie opóźniły podpisanie umów, a więc uniemożliwiły zaplanowane płatności zaliczkowe oraz inne planowane płatności.

Zmiana kierownictwa organizacji ITER i trwające obecnie ponowne określenie podstawy projektu powinny przyczynić się do usprawnień w zakresie tego problemu w przyszłości.

20. F4E z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał zauważa dokonanie znacznego postępu i traktuje obecne działania jako część ciągłego usprawniania i rozwoju systemów kontroli.

Odnosnie do centralnego systemu monitorowania kosztów: odsyłamy do odpowiedzi w punkcie 15. F4E ma obecnie centralny system monitorowania i kontroli danych kosztowych na poziomie umowy.

Odnosnie do planów działań po audytach wewnętrznych: F4E aktywnie realizuje wdrożenie otwartych działań zgodnie z priorytetami określonymi przez dyrektora i uzgodnionymi przez komitet audytu oraz radę zarządzającą, odpowiadających, w trybie pilnym, na zalecenia określone jako krytyczne i bardzo ważne. Odnotowano znaczny postęp we wdrażaniu tych planów działania:

- Jeżeli chodzi o audyty dotyczące zarządzania dotacjami, umów ekspertów i działań operacyjnych przed udzieleniem zamówienia, jednostka audytu wewnętrznego wykonała zobowiązania następcze. Rezultaty zostały omówione przez komitecie audytu, który był zadowolony z wyniku, dlatego audyty te uważane są teraz za zakończone.
- Plany działania przyjęte przez F4E w reakcji na audyty wewnętrzne dotyczące obiegu środków finansowych, przygotowania ustaleń w sprawie zamówień oraz dialogu konkurencyjnego TB03 są obecnie w pełni wdrażane, a jednostka audytu wewnętrznego wykonuje obecnie kontrole następcze.
- Jeżeli chodzi o audyt dotyczący doboru kadr i zatrudnienia, wdrażane są 34 działania, dwa działania są realizowane, jedno jest zawieszona i jedno nieaktualne.
- Jeżeli chodzi o audyt dotyczący udzielania zamówień w zakresie budynków ITER, zostało wdrożonych 31 działań, dwa nadal są realizowane, a jedno zostało anulowane.

Realizowany przez jednostkę audytu wewnętrznego przegląd monitorowania wdrażania umów w zakresie budynków ITER: plan działania będący reakcją na ten audyt został przyjęty w lutym 2015 r. i osiągnięto znaczny postęp: z 24 zaproponowanych działań 20 zostało wdrożonych, jedno zostało anulowane, a 3 są realizowane.

Realizowany przez jednostkę audytu wewnętrznego przegląd dotyczący zarządzania umowami: plan działania został przyjęty w listopadzie 2014 r. i obecny status jest następujący: z 19 zaproponowanych działań 12 zostało wdrożonych, a 7 jest realizowanych.

Ryzyka biznesowe: Zostanie przeprowadzona aktualizacja wysokich ryzyk z 2015 r. na następny AC w listopadzie oraz określony zostanie odpowiedni apetyt na ryzyko, aby poprawić sprawność F4E oraz należyte zarządzanie finansami.

21. F4E pragnie podkreślić, że względnie duży udział procedury negocjacyjnej jest konsekwencją złożonego i innowacyjnego kontekstu, w którym funkcjonuje. Powoduje to często ograniczoną konkurencję lub (w szczególnych przypadkach) monopol, a nawet brak udziału w zaproszeniach do składania ofert. W przypadku 15 z 39 zamówień udzielonych w trybie procedury negocjacyjnej przeprowadzonych w 2014 r. szczególne okoliczności rynkowe lub okoliczności usług/robót budowlanych będących przedmiotem zamówień uzasadniały procedurę negocjacyjną jako najlepszy wybór, zgodnie z art. 100 ust. 2 przepisów wykonawczych F4E.

Pozostałe 24 zamówienia udzielone w trybie procedury negocjacyjnej odpowiadają umowom niskiej wartości zgodnie z art. 100 ust. 1 przepisów wykonawczych F4E. Należy zauważyć, że te 24 umowy odpowiadają 36 % całkowitej liczby podpisanych umów (wszystkie rodzaje procedur udzielania zamówień), ale tylko 0,3 % w ujęciu wartościowym. Niskiej wartości zamówienia udzielone w trybie negocjacji wymagają znacznie mniejszego wykorzystania zasobów wewnętrznych niż w przypadku procedury otwartej, negocjacyjnej czy dialogu konkurencyjnego (z powodu uproszczenia procedur), więc korzystanie z procedury negocjacyjnej jest przez F4E postrzegane jako wartościowe narzędzie, które może skupić ograniczone zasoby wewnętrzne na zamówieniach wysokiej wartości/wysokiego ryzyka.

F4E pragnie przypomnieć, że charakter działań związanych z zakresem projektu ITER sprawia, że ograniczona konkurencja jest niestety faktem, na który F4E ma tylko ograniczony wpływ. Większość dostępnych dla F4E możliwości zwiększenia konkurencji zostało wykorzystanych (tj. szerokie rozpowszechnianie we wszystkich państwach członkowskich za pośrednictwem branżowych oficerów łącznikowych i spotkań tematycznych, tematycznych i ogólnych dni informacji dla przemysłu w różnych lokalizacjach w całej Europie, zwiększenie wysiłków na rzecz stabilizacji i lepszego rozumienia naszego łańcucha dostaw, wewnętrzne zasady dotyczące wstępnego ogłoszenia informacyjnego, intensyfikacja badań rynkowych, prawo własności intelektualnej w przemyśle i rezerwy na zobowiązania itd.). Działania F4E należy porównać z podobnymi bezprecedensowymi projektami zaawansowanymi technologicznie na świecie. Nie można zaprzeczyć, że F4E mogło włożyć więcej wysiłku na potrzeby zwiększenia konkurencji, ale pochłonęłoby to więcej zasobów wewnętrznych i negatywnie wpłynęło na inne obszary.

Także jeżeli chodzi o niewielką liczbę ofert otrzymanych na zaproszenie do ubiegania się o dotacje, jest to spowodowane przede wszystkim dwoma czynnikami: z jednej strony wyjątkowo specjalistyczny charakter dotacji F4E powoduje, że charakter prac jest interesujący tylko dla ograniczonej liczby wnioskodawców w Europie, a z drugiej strony powodzenie europejskiego programu syntezy w stworzeniu europejskiego obszaru badawczego w zakresie syntezy z minimalnym zdublowaniem wysiłków i bliską współpracą między zespołami działającymi w jednym obszarze. Drugi czynnik widoczny jest w ogólnoeuropejskich konsorcjach, które w składają większość ofert w odpowiedzi na zaproszenia F4E.

22. Jeżeli chodzi o pięć procedur przetargowych, F4E ma następujące uwagi:

Kwota przyznana na poszczególne umowy:

Trybunał zauważa, że w chwili uruchomienia procedur przetargowych (2013 i 2014) F4E nie przyznało wartości od 6,6 mld EUR na poszczególne umowy. Jak F4E zgłaszało wcześniej, budżet ograniczony do 6,6 mld EUR został stworzony na podstawie założeń ze sprawozdania Toschiego, które wykonano na poziomie 3 (system) i 4 (zamówienia) w strukturze podziału pracy, a nie na poziomie 6 (umowy). Wynikało to z faktu, że w tamtym czasie poziom szczegółowości dotyczący tego, jak całkowity zakres mógł zostać podzielony między różnymi umowami, nie był jednolity w różnych systemach. Stąd konieczność monitorowania zmian zakresu i jego kosztu na poziomie 3 i 4, co umożliwiło bezpośrednie porównanie z wartością referencyjną ze sprawozdania Toschiego a więc z 6,6 mld EUR.

Odstępstwo wartości udzielonego zamówienia od kosztów wyjściowych:

Przypadek odnotowany przez Trybunał Obrachunkowy odpowiada procedurze przetargowej w obszarze budynków, gdzie niski poziom określenia projektu (na poziomie specyfikacji funkcjonalnej) i ciągle zmieniające się wymogi narzucone przez organizację ITER, także w związku z nowymi żądaniami francuskiej agencji bezpieczeństwa, spowodowały eskalację kosztów w tym obszarze wykraczającą poza pierwotnie przyznaną część budżetu.

Aby zmniejszyć ryzyka kosztowe i zminimalizować wpływ na koszty wynikający przede wszystkim z ciągłych zmian w zakresie produktów projektu, które dotknęły F4E w niektórych obszarach będących w zakresie jego odpowiedzialności, w szczególności w przypadku budynków, w grudniu 2014 r. radzie zarządzającej F4E została przedstawiona szczegółowa analiza przyczyn i zdobytego doświadczenia. Pokazano, że opóźnienia w dostarczeniu danych wejściowych i ciągłe żądania zmiany ze strony organizacji ITER oraz zwiększenie wymogów bezpieczeństwa po wypadku w Fukushima opóźniają postęp prac przez F4E i prowadzą do wielu odstępstw wpływających znacznie na koszt.

Nawet jeżeli F4E wprowadziło działania naprawcze, aby ograniczyć koszty, w wielu przypadkach wprowadzenie zmian narzuconych projektowi wraz z kosztami było nieuniknione.

Braki w ocenie ofert finansowych:

F4E uważa, że nie było braków w ocenie ofert finansowych.

Należy pamiętać, że w czasie tych procedur przetargowych śledzenie i kontrola zmiany zakresu i związanego z nim kosztu odbywały się na poziomie 3 i 4. Należy także podkreślić, że zawsze gdy F4E udzielało dużego zamówienia, oprócz obowiązkowego zalecenia komitetu wykonawczego zawsze przeprowadzane były specjalne spotkania z urzędnikiem zatwierdzającym, aby przed udzieleniem zamówienia zapewnić pełen obraz sytuacji, zarówno jeżeli chodzi o koszty, jak i ryzyko. Kiedy uruchomione zostały procedury przetargowe, kierownik zespołu projektowego już oszacował możliwe koszty zamówienia (tj. na podstawie oceny własnej, wkładu eksperta lub szacunków branżowych) i dopilnował, aby pierwotny zakres miał pokrycie, a jego wartość pozwoliłaby na zachowanie ogólnego kosztu na poziomie 4 struktury podziału pracy w ramach przyznanego pułapu. Obecnie realizowana na poziomie centralnym praca w zakresie określenia rocznego ekwiwalentu kosztu na poziomie 6 struktury podziału pracy przewiduje lepsze podejście do kontrolowania i dalszego ograniczania kosztów.

W przypadku umowy zawierającej opcje wynoszące 32 mln EUR oraz koszty dodatkowe należy zauważyć, że opcje te mają na celu zabezpieczenie potencjalnych ryzyk całego zamówienia (toroidalne cewki). Zarządzanie finansowym wpływem ryzyk odbyło się na poziomie zamówień (więc na poziomie 4 struktury podziału pracy). W tym szczególnym systemie F4E uzyskało oszczędności: całkowita wartość finansowa 3 umów zawartych na potrzeby wyprodukowania cewek toroidalnych wynosi obecnie ok. 50 mln EUR poniżej wartości finansowej przyznanej na cewki toroidalne poziom 4 (co odpowiada budżetowi ograniczonemu do 6,6 mld EUR). Kwota ta znajduje się znacznie powyżej 32 mln EUR powiązanych z opcjami tej umowy, a więc jest to więcej niż odpowiednia kwota do pokrycia ryzyk nie tylko tej umowy, ale także pozostałych 2 umów. Należy także zauważyć, że dzięki strategii ograniczania ryzyka przyjętej przez F4E dla tych 3 umów prawdopodobieństwo wystąpienia tych ryzyk jest obecnie mniejsze wystąpienia (obecnie poniżej 5 %).

Opóźnienia w procedurach przetargowych:

F4E uważa, że opóźnienia te nie stanowią słabego punktu w procedurach przetargowych, ponieważ w istocie są one efektem wyjątkowych okoliczności, w których działa F4E (brak konkurencji i złożone umowy) oraz potrzeby szukania oszczędności poprzez zapewnienie odpowiedniego dopracowania specyfikacji przed rozpoczęciem procedur przetargowych.

Działalność nieprzewidziana:

F4E musiało wprowadzić do planu pracy na 2014 r. istotną działalność w zakresie udzielania zamówień, co początkowo nie było przewidziane w planie projektu w ramach szeroko zakrojonej koncepcji JT60SA. Rozpoczęła się ona po opinii ekspertów w celu przewyższenia nieprzewidzianej trudności technicznej. Działanie to oraz potencjalne ryzyka i szkoda wizerunkowa związana z zaniechaniem tego działania zostały omówione na posiedzeniu rady zarządzającej w grudniu 2013 r., która zgodziła się na pilne zajęcie się tym ważnym zamówieniem. Ta dodatkowa działalność była prowadzona w ramach planu awaryjnego przewidzianego dla tego konkretnego projektu i pomimo pilności F4E udało się utrzymać racjonalną konkurencję i uzyskać rozsądną cenę.

Ocena technicznych kryteriów udzielenia zamówienia:

Specyfikacje techniczne zostały przygotowane na podstawie wyniku przeglądu eksperta, a wymogi zawarte w specyfikacjach w pełni określały istotne wymagania. Wyrażna akceptacja wszystkich warunków przez każdego z dwóch oferentów (w formie odpowiednio wypełnionej „matrycy zgodności”) wraz z opisem proponowanego procesu wytwórczego i oceną ryzyka dołączonymi do ofert w pełni zapewniała jakość techniczną ofert. Na tej podstawie komisja oceniająca jednogłośnie stwierdziła, że przyznanie maksymalnej punktacji technicznej obu ofertom było uzasadnione.

Stosowanie wstępnego ogłoszenia informacyjnego

F4E uważa, że nie stanowiło to słabego punktu w procedurze przetargowej, ponieważ w celu zwiększenia konkurencji stosowano działania łagodzące.

W trzech procedurach wskazanych przez Trybunał Obrachunkowy nie było bowiem publikacji wstępnego ogłoszenia informacyjnego, ponieważ nie było to wówczas przewidziane przez wewnętrzne procedury (w międzyczasie zmieniono to, aby odpowiedzieć na ryzyka wskazane przez inne audyty i teraz stosowanie wstępnego ogłoszenia informacyjnego jest obowiązkowe dla zamówień powyżej 10 mln EUR). F4E uważa, że ograniczyło ryzyko niewielkiej konkurencji poprzez przeprowadzenie ukierunkowanych działań (dni informacyjne, wydarzenia takie jak business forum, badania rynkowe, korzystanie z sieci branżowych oficerów łącznikowych itd.). Taką strategię powiadamiania uważa się za bardziej skuteczną niż zwykle opublikowanie wstępnego ogłoszenia informacyjnego w Dz.U. UE, ponieważ jest kierowana bezpośrednio do zainteresowanych podmiotów gospodarczych.

25. Z trzech audytów prowadzonych w 2014 r. dwa ostateczne raporty z audytu otrzymano w grudniu 2014 r. i przekazano Trybunałowi. Wstępny raport z trzeciego audytu otrzymano w grudniu 2014 r. i obecnie trwają rozmowy z audytorem i beneficjentem.

Planowanie audytu *ex post* dotyczącego dotacji F4E na 2015 r. rozpoczęło się we wrześniu 2014 r. poprzez wybranie 3 beneficjentów i podpisanie w lutym 2015 r. poszczególnych umów z zewnętrznymi firmami audytorskimi. Odpowiednie 3 wstępne raporty z audytu otrzymano i są one obecnie analizowane.

26. Rozporządzenie finansowe F4E musi zostać zmienione, aby odzwierciedlić zmiany wprowadzone przez zmienione ramowe rozporządzenie finansowe i ogólne rozporządzenie finansowe, zgodnie z uwagami Trybunału Obrachunkowego.

Rozporządzenie finansowe F4E i przepisy wykonawcze do niego przekazano Komisji przez F4E w dniu 25 lipca 2014 r. i od tego dnia trwają rozmowy. Komisja pragnie przedstawić ogólną opinię na temat rozporządzenia finansowego F4E i przepisów wykonawczych, kiedy przepisy nowej dyrektywy w sprawie zamówień publicznych 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. zostaną przeniesione do ogólnego rozporządzenia finansowego i przepisów wykonawczych do niego oraz do ramowego rozporządzenia finansowego i przepisów wykonawczych do niego.

Aby dalej nie opóźnić zmiany rozporządzenia finansowego F4E i przepisów wykonawczych do niego, rada zarządzająca zgodziła się na ostatnim posiedzeniu w czerwcu 2015 r. na zastosowanie dwuetapowej procedury w tym zakresie.

- F4E i Komisja powinny dążyć do jak najszybszego zakończenia rozmów w sprawie rozporządzenia finansowego F4E (bez rozdziału dotyczącego zamówień publicznych).
- Gdy tylko nowe przepisy dotyczące zamówień będą dostępne, F4E i Komisja powinny rozpocząć rozmowy o nowym rozdziale dotyczącym zamówień publicznych, aby przedstawić go radzie zarządzającej do zatwierdzenia na wiosnę 2016 r.

W międzyczasie dnia 3 lipca 2015 r. Komisja przedstawiła F4E nowy projekt przepisów dotyczących zamówień publicznych, więc w zależności od procesu zatwierdzenia przez Radę/PE (ogólne rozporządzenie finansowe) i przez Komisję (zasady stosowania ogólnego rozporządzenia finansowego) proces jednoetapowy nadal może być możliwy.

29. Odpowiednia decyzja rady zarządzającej wprowadza środki do wdrażania zobowiązań, jeżeli chodzi o własność intelektualną w odniesieniu do dostępności technologii i przyznawania praw użytkownika: obydwa te aspekty uwzględniono we wzorcowych klauzulach F4E dotyczących własności intelektualnej. Jeżeli chodzi o wdrożenie pozostałych działań dotyczących polityki przemysłowej, należy zauważyć, że F4E wdrożyło do końca 2014 r. 24 z 32 przewidzianych działań.

F4E uważa, że jego podejście do praw własności intelektualnej zwiększa konkurencję, ponieważ warunki umowne są bardziej atrakcyjne dla wykonawców, co przyczynia się do ograniczenia kosztów i rozpowszechnienia obecności F4E w Europie.

33. W marcu 2015 r. hiszpański rząd zaoferował F4E nowe pomieszczenia w budynku do podziału z Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). F4E z zadowoleniem przyjęło ofertę, a jej zatwierdzenie było przedmiotem szczegółowej kontroli i analizy ekspertów.

W czerwcu 2015 r. niezależny architekt zewnętrzny przeprowadził analizę w celu próby dopasowania oferty do wymogów. Wynik pokazał, że nadal istnieją krytyczne problemy, w szczególności dotyczące dostępnej powierzchni w krótkiej i średniej perspektywie, które muszą zostać rozwiązane przez państwo przyjmujące, zanim propozycja będzie w pełni odpowiadać potrzebom F4E.

F4E i państwo przyjmujące są w trakcie oceniania sposobu postępowania, aby rozwiązać te krytyczne problemy i móc szybko znaleźć rozwiązanie.

34. Aby uniknąć próżni prawnej do czasu formalnego przyjęcia potrzebnych przepisów wykonawczych do regulaminu pracowniczego, F4E skorzystało z dwóch środków przejściowych:

- przyjęcie decyzji *ad hoc* dyrektora określających zasady wdrażania odpowiednich przepisów regulaminu pracowniczego. W decyzjach tych zasadniczo odzwierciedlono zasady i praktyki Komisji dotyczące wdrażania, ale z pewnymi dostosowaniami odzwierciedlającymi specyfikę F4E, oraz
- przyjęcie decyzji dyrektora przewidujących, że wzorcowe przepisy wykonawcze mające zastosowanie do przepisów agencji lub Komisji Europejskiej będą stosowane do Wspólnego Przedsięwzięcia przez analogię (chyba że postanowi się inaczej).

Dokonano znacznego postępu i liczba przepisów wykonawczych formalnie przyjętych przez Wspólne Przedsięwzięcie lub stosowanych przez analogię do Wspólnego Przedsięwzięcia obecnie wynosi 26. Cztery kolejne przepisy wykonawcze są obecnie przyjmowane przez F4E w procedurach pisemnych i oczekuje się, że zostaną formalnie przyjęte do listopada 2015 r.

Jeżeli chodzi o pozostałe przepisy wykonawcze, które mają zostać przyjęte, po reformie regulaminu pracowniczego UE z 2014 r.:

- Komisja przyjmuje obecnie 5 nowych wzorcowych przepisów wykonawczych mających zastosowanie do agencji i wspólnych przedsięwzięć. F4E rozpocznie proces przyjmowania tych nowych przepisów, jak tylko „wyjdą one” z Komisji. Zgodnie z art. 110 regulaminu pracowniczego Wspólne Przedsięwzięcie będzie miało 9 miesięcy na sfinalizowanie własnego przyjęcia od dnia wyjścia z Komisji,
- kolejnych 8 przepisów wykonawczych czeka na informacje zwrotne od Komisji po zwróceniu się F4E o klauzulę *opt-out* lub zatwierdzenie.