PL 2016 nr 36

Sprawozdanie specjalne

Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (http://europa.eu).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6739-9	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/89808	QJ-AB-16-035-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6711-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/098573	QJ-AB-16-035-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6762-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/21833	QJ-AB-16-035-PL-E

© Unia Europejska, 2017
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

PL 2016 nr 36

Sprawozdanie specjalne

Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Zespół kontrolny

02

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie, jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Iwanowa – zajmującą się inwestycjami w takich obszarach wydatków jak spójność, wzrost gospodarczy i włączenie społeczne. Kontrolę przeprowadzono we współpracy z Izbą I, która zajmuje się obszarem wydatków dotyczącym zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych. Kontrolą kierował Ladislav Balko, członek sprawozdawca, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Branislav Urbanič, szef gabinetu; Niels-Erik Brokopp, kierownik; Maria Żekowa, koordynator zadania, Charlotta Törneling, zastępca koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Milan Smid, Judit Oroszki i Maria Ploumaki.

Od lewej: Ch. Törneling, B. Urbanič, J. Oroszki, M. Smid, L. Balko, N.-E. Brokopp i M. Żekowa.

Spis treści

Punkt

Glosariusz

I–XV **Streszczenie**

1–14 **Wstęp**

1–10 Zamknięcie wieloletnich programów w dziedzinach polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich

11–14 Obowiązki państw członkowskich i Komisji w ramach procesu zamknięcia

15–18 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

19–115 **Uwagi**

19–68 Ulepszono przepisy dotyczące zamknięcia, lecz wymagane są dalsze działania, aby zapewnić większą skuteczność i terminowość

21–29 Istotne zmiany w ustaleniach dotyczących zamknięcia do okresu 2000–2006 w dziedzinie spójności i rozwoju obszarów wiejskich

30–45 Podczas zamykania programów na lata 2007–2013 w obszarze spójności wzięto pod uwagę legalność i prawidłowość, lecz w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich nie są one uwzględniane przy zamknięciu

46–52 W momencie zamknięcia nie uwzględniono w wystarczającym stopniu uzyskanych produktów i osiągniętych rezultatów

53–56 Skonsolidowane sprawozdanie z zamknięcia dotyczące legalności i prawidłowości wydatków, a także uzyskanych produktów i rezultatów nie jest przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie

57–68 Zamknięcie jest inicjowane dopiero kilka lat po zakończeniu okresu programowania ze względu na pokrywanie się okresów kwalifikowalności

Spis treści

69–115 **Komisja zapewniła odpowiednie i terminowe wsparcie państwom członkowskim w przygotowaniu do zamknięcia programów na lata 2007–2013, jednak musi zachować czujność, aby dopilnować prawidłowego wdrożenia przez państwa członkowskie**

69–88 **Komisja wydała w odpowiednim czasie kompleksowe wytyczne dotyczące zamknięcia okresu 2007–2013**

89–91 **Pewne wymogi zawarte w wytycznych polityki spójności wykraczają poza zakres przepisów wykonawczych**

92–103 **Państwa członkowskie są zadowolone ze wsparcia udzielanego przez Komisję, jednak kluczowe znaczenie ma koordynacja między organami krajowymi i regionalnymi**

104–115 **Komisja musi zachować czujność, aby zagwarantować prawidłowe zamknięcie okresu 2007–2013**

116–141 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I — Podstawa prawna do zamknięcia programów na lata 2007–2013

Załącznik II — Zarządzanie programami na lata 2007–2013 i ich kontrola na szczeblu państw członkowskich

Załącznik III — Zmiany ram poświadczania Komisji i ustaleń dotyczących zamknięcia w trzech okresach

Załącznik IV — Przegląd najważniejszych kwestii wymagających dalszego wyjaśnienia w odniesieniu do zamknięcia okresu 2007–2013 – odpowiedzi udzielone przez organy państw członkowskich w ramach ankiety/wywiadów

Odpowiedzi Komisji

Glosariusz

05

Duży projekt: projekt obejmujący ekonomicznie niepodzielną serię prac, spełniający ściśle określoną funkcję techniczną i posiadający jasno określone cele, którego koszt całkowity służący do określenia wkładu funduszy przekracza 50 milionów euro (dla okresu programowania 2007–2013). Zatwierdzenie Komisji jest wymagane na poziomie całego projektu.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne: europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmują pięć osobnych funduszy mających na celu zmniejszenie regionalnych nierówności w Unii. Ramy polityki wyznaczane są na siedmioletni okres budżetowy przewidziany w wieloletnich ramach finansowych. Te fundusze to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

Instrumenty finansowe: ogólny termin określający umowy, które zapewniają posiadaczowi roszczenie względem strony zobowiązanej. UE zapewnia wsparcie względem trzech możliwych typów instrumentów finansowych: instrumentów kapitałowych, pożyczkowych i gwarancyjnych. Instrumenty kapitałowe i pożyczkowe stanowią umowy między inwestorem a jednostką, w której dokonano inwestycji, lub między kredytodawcą a kredytobiorcą. Gwarancje stanowią umowy, w ramach których gwarant gwarantuje prawa inwestorowi lub kredytodawcy.

Kontrola zgodności rozliczeń: decyzje Komisji dotyczące wyłączenia wydatków z finansowania przez UE w przypadku gdy nie były one dokonywane zgodnie z przepisami unijnymi. Takie decyzje zasadniczo dotyczą wydatków poniesionych w więcej niż jednym roku budżetowym.

Korekty finansowe: celem korekt finansowych jest ochrona budżetu UE przed obciążeniem go błędnymi lub nieprawidłowymi wydatkami. W przypadku wydatków objętych zarządzaniem dzielonym za odzyskiwanie nieprawidłowo dokonanych płatności odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie. Korekty finansowe mogą zostać wprowadzone poprzez wycofanie nieprawidłowych wydatków z deklaracji przedstawianych przez państwa członkowskie lub poprzez odzyskanie określonych kwot od beneficjentów. Korekty finansowe mogą być również nakładane przez Komisję.

Korekty finansowe netto: korekty finansowe nakładane przez Komisję, gdy państwa członkowskie są zobowiązane do zwrotu nieprawidłowych środków finansowych do budżetu UE, co prowadzi do definitywnego zmniejszenia środków finansowych dla danego państwa członkowskiego.

Odzyskiwanie środków: jeden z dwóch sposobów dokonania korekty finansowej (drugi sposób stanowi wycofanie). Państwo członkowskie pozostawia wydatek w programie do czasu odzyskania niesłusznie zapłaconej kwoty od beneficjentów oraz odejmuje go w ramach następnej deklaracji wydatków po odzyskaniu środków.

Operacja: projekt, grupa projektów lub inne działanie wybrane zgodnie z kryteriami ustanowionymi dla programu operacyjnego lub programu rozwoju obszarów wiejskich oraz wdrażane przez jednego lub kilku beneficjentów w celu osiągnięcia założeń i celów programu.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich: drugi filar wspólnej polityki rolnej, współfinansowany przez EFRROW. Celem polityki jest poprawa stanu terenów wiejskich i sytuacji ludzi na nich mieszkających przez wzmocnienie konkurencyjności sektora rolnictwa i leśnictwa, poprawę stanu środowiska i jakości życia na obszarach wiejskich oraz zachęcanie do zróżnicowania gospodarki wiejskiej. Polityka ta obejmuje zarówno działania obszarowe, jak i działania inne niż obszarowe. Działania inne niż obszarowe są zwykle działaniami inwestycyjnymi, takimi jak modernizacja gospodarstw rolnych oraz tworzenie infrastruktury publicznej na obszarach wiejskich.

Glosariusz

06

Polityka spójności: polityka spójności to jeden z największych obszarów polityki, na który wydatkowane są środki z budżetu UE. Jej cele to: zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi regionami, restrukturyzacja podupadających stref przemysłowych, różnicowanie obszarów wiejskich oraz wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Finansowana jest poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności.

Poziom ryzyka rezydualnego: szacunkowa część łącznych zadeklarowanych wydatków, dla każdego programu w całym okresie programowania, która nie jest legalna i prawidłowa. Poziom ryzyka rezydualnego obejmuje wszystkie korekty finansowe wdrożone od początku okresu oraz całkowite zadeklarowane wydatki w momencie zamknięcia.

Program operacyjny (PO): PO określa priorytety i szczegółowe cele państwa członkowskiego oraz sposób wykorzystania środków finansowych (współfinansowanie unijne i krajowe publiczne i prywatne) w danym okresie (obecnie siedmioletnim) na finansowanie projektów. Projekty w ramach PO muszą przyczyniać się do osiągnięcia określonej liczby celów. PO mogą otrzymywać finansowanie z EFRR, Funduszu Spójności lub EFS. PO jest przygotowywany przez państwo członkowskie i musi zostać zatwierdzony przez Komisję przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE. PO można modyfikować w okresie programowania za zgodą obu stron.

Program rozwoju obszarów wiejskich (PROW): dokument programowy opracowany przez państwo członkowskie i zatwierdzony przez Komisję, do wykorzystania podczas planowania i monitorowania realizacji unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na szczeblu regionalnym lub krajowym. PROW określa priorytety i szczegółowe cele państwa członkowskiego oraz sposób wykorzystania środków finansowych (współfinansowanie unijne oraz publiczne współfinansowanie krajowe) w danym okresie (obecnie siedmioletnim). PROW są współfinansowane przez EFRROW.

Próg istotności: kontrolerzy wyrażają opinię co do tego, czy sprawozdania finansowe zostały sporządzone zgodnie z określonymi przepisami we wszystkich istotnych aspektach. Ocena tego, co jest istotne, jest kwestią osądu zawodowego. Próg istotności ustanowiony przez Komisję wynosi obecnie 2% i odnosi się do udziału błędnych lub nieprawidłowych wydatków w skontrolowanych wydatkach z budżetu UE.

Rezerwa na wykonanie: zasoby stanowiące 6% zasobów przydzielonych na EFRR, EFS i Fundusz Spójności lub EFRROW, udostępniane po dokonaniu weryfikacji skuteczności działania w 2019 r., jeśli spełnione lub przekroczone są określone wymogi.

Roczne sprawozdanie z działalności: w rocznym sprawozdaniu z działalności wskazane są między innymi rezultaty operacji względem ustanowionych celów, powiązane ryzyko oraz forma kontroli wewnętrznej. Od czasu opracowania budżetu na 2001 r. dla Komisji oraz od 2003 r. w odniesieniu do wszystkich instytucji Unii Europejskiej (UE) „delegowany urzędnik zatwierdzający" musi przekazać swojej instytucji roczne sprawozdanie z działalności dotyczące wykonania swoich obowiązków wraz z informacjami finansowymi i zarządczymi.

Rozliczanie finansowe: coroczna decyzja Komisji dotycząca kompletności, dokładności i prawdziwości rocznych sprawozdań finansowych przedłożonych przez akredytowane agencje płatnicze. Do celów tej decyzji Komisja wymaga certyfikacji rachunków przez niezależne jednostki certyfikujące.

Rozliczanie rachunków: dwuetapowa procedura realizowana przez Komisję w celu zapewnienia, by państwa członkowskie wywiązywały się w odpowiedni sposób z obowiązków dotyczących płatności w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). Procedura obejmuje roczne rozliczanie finansowe rachunków każdej agencji płatniczej oraz wieloletnią kontrolę zgodności rozliczeń dotyczącą zgodności transakcji z przepisami unijnymi.

Glosariusz

Saldo końcowe: kwota zapłacona lub odzyskana w momencie zamknięcia programu operacyjnego lub programu rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zamknięcia.

Wieloletnie ramy finansowe (WRF): WRF określają priorytety dotyczące wydatków oraz maksymalne kwoty, które UE może wydać w poszczególnych obszarach w ustalonym okresie kilku lat. Pułapy wydatków ustanowione w rozporządzeniu w sprawie wieloletnich ram finansowych są zawsze wyższe niż pułapy określone w budżecie UE. WRF obejmują także źródła dochodów dla budżetu UE oraz mechanizmy korekt finansowych dla danego okresu. Obecne WRF obejmują lata 2014–2020; poprzednie obejmowały lata 2007–2013 i 2000–2006 (Agenda 2000).

Zarządzanie dzielone: metoda wykonywania budżetu UE, w myśl której Komisja przekazuje zadania wykonawcze państwom członkowskim, przy równoczesnym zachowaniu ostatecznej odpowiedzialności.

Streszczenie

I

Wydatki w ramach polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich stanowią dużą część (około 44%) ogólnego budżetu Unii Europejskiej (UE). Te dwa kierunki polityki mają uzupełniające się cele i są realizowane za pomocą instrumentów o podobnych systemach zarządzania i kontroli.

II

Wydatki UE są zasadniczo planowane i realizowane na podstawie „wieloletnich ram finansowych" (WRF) obejmujących programowanie w ustalonym okresie kilku lat. Okres ten odpowiada okresom programowania w obszarze spójności i rozwoju obszarów wiejskich. Trzy ostatnie okresy programowania obejmują lata 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał w latach 2007–2013 pokazały, że zarówno w dziedzinie spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich może wystąpić istotny poziom nieprawidłowych wydatków.

III

Na koniec okresu programowania programy spójności i rozwoju obszarów wiejskich muszą zostać zamknięte i rozliczone pod względem finansowym. Obejmuje to określenie udziału UE we współfinansowaniu ewentualnych nieprawidłowych wydatków i ich zwrot do budżetu UE. Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie mają szczególne zadania i obowiązki w procesie zamknięcia. Są one ustanowione w rozporządzeniach i dodatkowo wyjaśnione w wytycznych wydawanych przez Komisję.

IV

W ramach przedmiotowej kontroli Trybunał zbadał, czy przepisy i procedury dotyczące zamknięcia umożliwiają Komisji i państwom członkowskim zamykanie programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich w sposób skuteczny i terminowy. Trybunał porównał ustalenia dotyczące zamknięcia w trzech okresach programowania w odniesieniu do tych dwóch obszarów polityki oraz ocenił w szczególności, w jaki sposób Komisja uzyskuje pewność, że w ostatecznej deklaracji znalazły się legalne i prawidłowe wydatki, które były zgodne z celami programu. Trybunał przeanalizował także terminowość procesu zamknięcia oraz skontrolował, czy władza budżetowa jest informowana o rezultatach zamknięcia programu.

V

W trzech omawianych okresach programowania w ustaleniach dotyczących zamknięcia w obszarze spójności i rozwoju obszarów wiejskich zachodziły zmiany. W odniesieniu do okresu 2000–2006 ustalenia były takie same dla obydwu obszarów. Wydatki były deklarowane zbiorczo i zatwierdzane przez Komisję dopiero w momencie zamknięcia. W latach 2007–2013 od państw członkowskich wymagano przekazania Komisji corocznego poświadczenia, że wydatki w ramach operacji finansowanych przez UE były legalne i prawidłowe, jednak wymóg ten wdrażano w każdym z obszarów w odmienny sposób.

VI

W obszarze spójności zamknięcie może być zasadniczo postrzegane jako ostateczne zatwierdzenie wydatków jako legalnych i prawidłowych. Aby to umożliwić, Komisja oblicza poziom ryzyka rezydualnego dla każdego programu, biorąc pod uwagę korekty finansowe dla okresu jako całości. Natomiast w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich wydatki w ramach programu były rozliczane co roku, a Komisja dokonuje weryfikacji legalności i prawidłowości nawet po formalnym zamknięciu programu. Zamknięcie jest zatem wyłącznie transakcją finansową, nieobejmującą zatwierdzenia wydatków jako legalnych i prawidłowych ani obliczenia poziomu ryzyka rezydualnego dla każdego programu rozwoju obszarów wiejskich.

VII

W przypadku okresu 2014–2020 ramy poświadczania zostały w dalszym stopniu udoskonalone i dostosowane w obrębie dwóch obszarów wydatkowania. Coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków obowiązuje obecnie w obydwu obszarach polityki. Nadal istnieją jednak pewne różnice w terminologii, harmonogramie i terminach wykonania.

Streszczenie

VIII

W odniesieniu do okresu 2007–2013 Trybunał stwierdził niewystarczający nacisk na uzyskiwanie produktów i rezultatów. Państwa członkowskie mają wprawdzie obowiązek przedkładać sprawozdania dotyczące rezultatów programu, które są odpowiednio oceniane przez Komisję, płatność salda końcowego w momencie zamknięcia nie jest jednak bezpośrednio uzależniona od rzeczywistego uzyskania produktów i rezultatów w ramach każdego z tych dwóch obszarów.

IX

Z kolei termin zamknięcia nie odpowiada końcowi okresu programowania, ani końcowi okresu kwalifikowalności. Formalne zamknięcie jest zasadniczo inicjowane po zakończeniu okresu kwalifikowalności, gdy kolejny okres programowania już w pełni obowiązuje; w zależności od okoliczności jego zakończenie może zająć kilka lat. Istotne pokrywanie się zadań w ramach różnych okresów oraz trudności administracyjne napotykane podczas monitorowania działań, z których część była realizowana ponad dziesięć lat wcześniej, stanowią zagrożenie dla skuteczności zamknięcia programu. Ponadto możliwość wydatkowania budżetu programu do dwóch (n+2) lat, a w odniesieniu do okresu 2014–2020 nawet do trzech (n+3) lat po zakończeniu okresu programowania zniechęca do rozpoczynania programów z następnego okresu.

X

Kolejna obawa związana jest ze sprawozdawczością Komisji na temat wyniku procesu zamknięcia programów w obydwu obszarach. Komisja nie informuje bowiem władzy budżetowej o końcowym wyniku tego procesu (prawidłowość wydatków oraz uzyskane produkty i rezultaty). Biorąc pod uwagę, że unijny system budżetowy opiera się na wieloletnim programowaniu, Trybunał uważa, że Komisja powinna przekazywać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie skonsolidowane sprawozdanie z zamknięcia zawierające kluczowe informacje na temat najważniejszych aspektów skuteczności i zgodności wdrażania programu.

XI

W celu zapewnienia, aby ustalenia dotyczące zamknięcia dla obszarów polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich prowadziły do zwiększenia rozliczalności i przejrzystości wykorzystania środków finansowych UE, Trybunał zaleca Komisji, co następuje:

– zaproponowanie dalszego dostosowania przepisów wykonawczych w sprawie zamknięcia w obszarach spójności i rozwoju obszarów wiejskich, tak aby zharmonizować proces corocznego poświadczenia w obydwu obszarach,

– wprowadzenie ostatecznego zatwierdzenia przez Komisję legalności i prawidłowości wydatków oraz produktów i rezultatów uzyskanych po zamknięciu programów. Obejmowałoby to ustanowienie procedury obliczania poziomu ryzyka rezydualnego na szczeblu programu oraz zapewnienie, by wskaźnik ten nie przekraczał progu istotności w momencie zamknięcia, a także ocenę tego, czy cele zostały osiągnięte oraz, w razie konieczności, nałożenie korekt finansowych w przypadku niezadowalających wyników,

– ustalenie, w jaki sposób będzie informować władzę budżetową o rezultacie procesu zamknięcia,

– wyeliminowanie nakładania się okresów kwalifikowalności, dostosowując w miarę możliwości kwalifikowalność do okresu programowania, a także wymaganie, by programy były zamykane niezwłocznie po zakończeniu okresu kwalifikowalności (maksymalnie sześć miesięcy na złożenie dokumentów zamknięcia przez państwa członkowskie i dodatkowe sześć miesięcy na podjęcie decyzji przez Komisję).

Zalecenia te powinny zostać wdrożone podczas przygotowywania ram prawnych obowiązujących po 2020 r.

XII

Trybunał ocenił także, czy podczas przygotowań do zamknięcia programów państw członkowskich na lata 2007–2013 Komisja udzielała im odpowiedniego i terminowego doradztwa oraz wsparcia. W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że wytyczne Komisji dotyczące zamknięcia dla okresu 2007–2013 zarówno w obszarze spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich stanowią dla państw członkowskich odpowiednią podstawę do skutecznego przygotowania się do zamknięcia. Wytyczne były terminowe i kompleksowe, a Komisja udzielała także dodatkowego wsparcia zgodnie z potrzebami państw członkowskich. Państwa członkowskie były zadowolone ze wsparcia ze strony Komisji i w dużej mierze uważały, że są dobrze przygotowane do przeprowadzenia zamknięcia.

XIII

Trybunał wskazał pewne zagrożenia, które należy uwzględnić podczas zamykania programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. W szczególności w przypadku niektórych obszarów związanych z zamknięciem nie ustanowiono wiążących terminów, co może przyczyniać się do dodatkowych opóźnień w procesie zamknięcia. Trybunał stwierdził również, że niektóre wymogi, a mianowicie te dotyczące niefunkcjonujących projektów i zgłaszania poziomu ryzyka rezydualnego, pomagają ograniczyć zagrożenia związane z zamknięciem. Inne wymogi, takie jak podział projektów innych niż duże pomiędzy dwa okresy programowania, są konieczne, ale w obecnym kształcie mogą skomplikować proces zamknięcia. Ponadto Trybunał wyraża zaniepokojenie, że kontrole na szczeblu państw członkowskich lub Komisji nie są wystarczające do zapewnienia legalności i prawidłowości wydatków w momencie zamknięcia w odniesieniu do instrumentów finansowych, zaliczek umownych oraz niektórych dużych projektów istotnych z punktu widzenia pomocy państwa.

XIV

Komisja musi w związku z tym zachować czujność, aby zagwarantować prawidłowe zamknięcie okresu 2007–2013. W celu odpowiedniego uwzględnienia wszystkich zagrożeń podczas zamknięcia programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 Trybunał zaleca Komisji zapewnienie, by:

– decyzje w sprawie zatwierdzania dużych projektów były podejmowane szybko,

– państwa członkowskie wdrażały szczególne procedury w celu zweryfikowania kwalifikowalności wydatków, w szczególności w przypadku instrumentów finansowych i zaliczek umownych.

XV

Trybunał zaleca także, aby instytucje zarządzające państw członkowskich wypłacały terminowo pełny wkład UE beneficjentom projektu.

Zamknięcie wieloletnich programów w dziedzinach polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich

Okresy programowania i przydział budżetu

01

Wydatki w ramach polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich stanowią dużą część (około 44%) ogólnego budżetu UE. Te i inne wydatki UE są planowane i realizowane na podstawie „wieloletnich ram finansowych" (WRF) obejmujących programowanie w ustalonym okresie kilku lat. Okres ten odpowiada okresom programowania w obszarze spójności i rozwoju obszarów wiejskich. Trzy ostatnie okresy obejmują lata 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020.

02

Dziedziny spójności i rozwoju obszarów wiejskich są do siebie podobne pod względem mechanizmów realizacji, instrumentów i systemów kontroli. Obydwa obszary mają na celu ograniczenie regionalnych dysproporcji (zob. ***ramka 1***) i w latach 2014–2020 finansowane są z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych[1].

1 Art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

Ramka 1

Cele w obszarze polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich

Celem polityki spójności jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi regionami, restrukturyzacja podupadających stref przemysłowych, różnicowanie obszarów wiejskich oraz wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

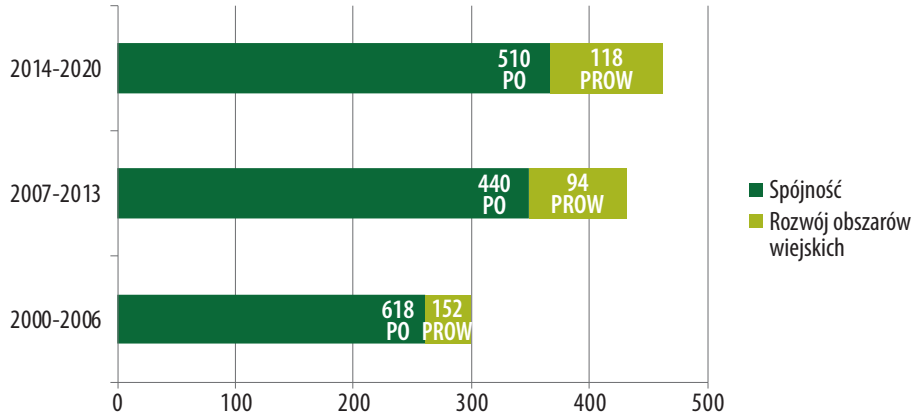
Celem polityki rozwoju obszarów wiejskich jest poprawa stanu terenów wiejskich i sytuacji ludzi na nich mieszkających poprzez wzmocnienie konkurencyjności sektora rolnictwa i leśnictwa, poprawę stanu środowiska i jakości życia na obszarach wiejskich oraz zachęcanie do zróżnicowania gospodarki wiejskiej.

03

W okresie programowania 2014–2020 przeznaczono około 460 mld euro na programy spójności i rozwoju obszarów wiejskich z budżetu UE. W latach 2007–2013 było to około 430 mld euro, zaś w latach 2000–2006 – 300 mld euro (zob. ***rys. 1***). Stanowi to około 40% łącznego budżetu UE na lata 2000–2006, 44% na lata 2007–2013 i 43% na lata 2014–2020.

Rys. 1

Przydzielone środki UE na lata 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020 (w mld euro)



Uwaga: do opracowania wykresu wykorzystano WRF skorygowane odpowiednio dla 2006 r. (UE-25), 2013 r. (UE-27) i 2017 r. (UE-28).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Zarządzanie dzielone polityką spójności i rozwoju obszarów wiejskich

04
Odpowiedzialność za wdrażanie polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich jest dzielona między państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Komisja zatwierdza wieloletnie programy na podstawie wniosków państw członkowskich.

05
W Komisji odpowiedzialność za zarządzanie tymi obszarami polityki spoczywa na DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO), DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) oraz DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI). W państwach członkowskich krajowe lub regionalne organy odpowiedzialne za realizację programu spójności i rozwoju obszarów wiejskich mają za zadanie zapewnić legalność i prawidłowość współfinansowanych operacji pod nadzorem Komisji, przy zachowaniu przez nią ostatecznej odpowiedzialności[2].

Zamknięcie jako ostatni etap w całym okresie trwania programu

06
Zatwierdzenie, wdrażanie i zamknięcie wieloletnich programów to proces cykliczny. Trzy etapy całego okresu trwania programu zostały objaśnione na ***rys. 2***.

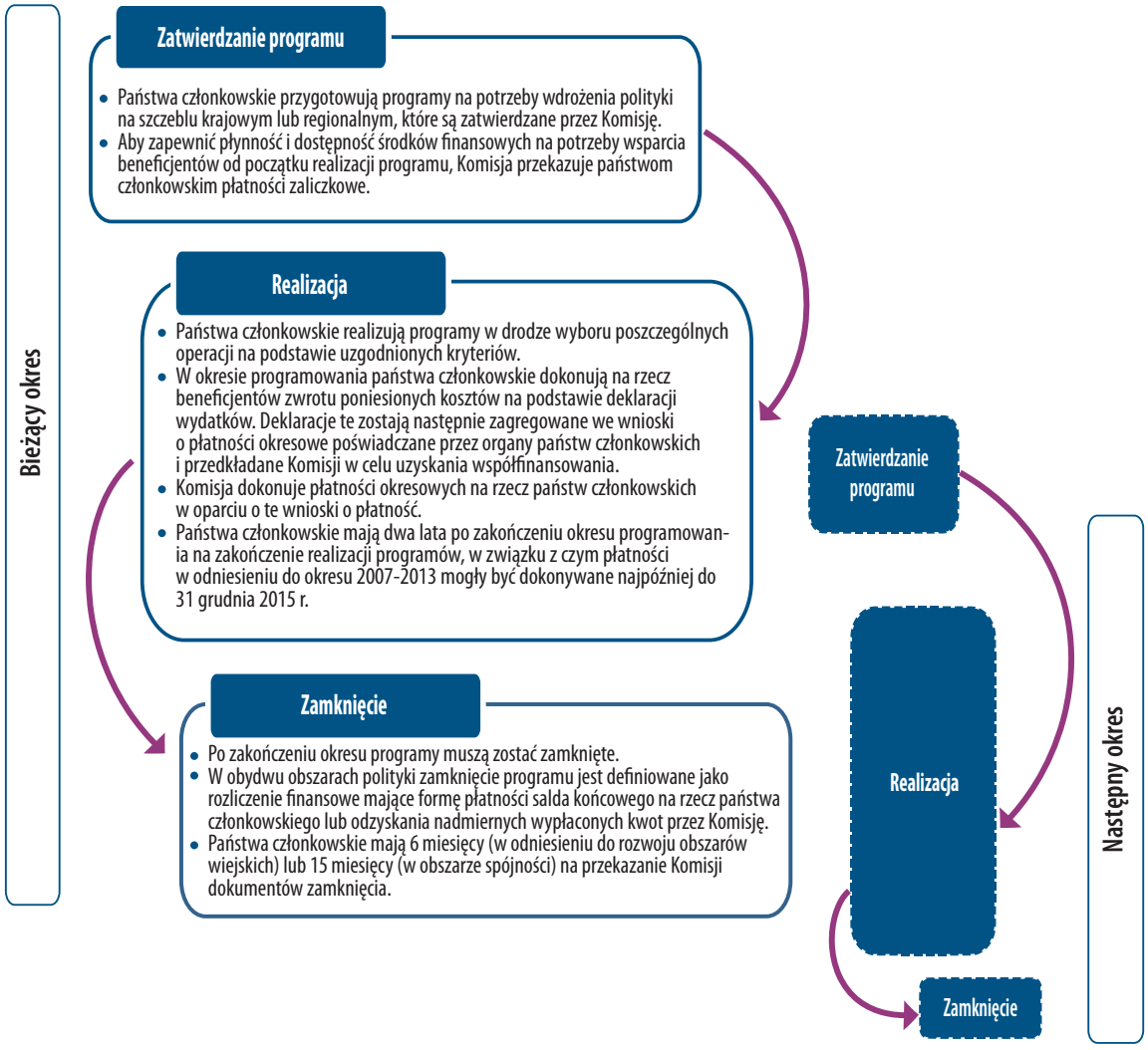
07
Zamknięcie, ostatni etap cyklu realizacji programu, definiowany jest w rozporządzeniu finansowym UE i rozporządzeniach sektorowych dotyczących obydwu obszarów polityki jako następujący po zapłaceniu salda, którym rozlicza się wszystkie poprzednie wydatki (co określa się także mianem salda końcowego) na rzecz państwa członkowskiego lub odzyskaniu nadmiernych wypłaconych kwot przez Komisję[3].

2 Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

3 Art. 90 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (rozporządzenie finansowe) (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1); art. 109 ust. 3 zasad stosowania rozporządzenia finansowego; art. 89 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25); oraz art. 37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549).

Rys. 2

Cykl realizacji wieloletnich programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

08
„Zamknięcie" odnosi się jednak także do procesu zakończenia programu, które obejmuje przekazanie Komisji dokumentów przez państwa członkowskie i skutkuje wypłatą salda końcowego. W odniesieniu do obydwu obszarów polityki ustalenia dotyczące zamknięcia są ustanowione w odpowiednich rozporządzeniach, wymienionych w ***załączniku I***.

09
Zamknięcie jest kluczowym etapem całego cyklu realizacji programu, gdyż:

- od Komisji wymagane jest zatwierdzenie tylko tych wydatków, które były zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi. W szczególności oznacza to, że tylko wydatki wykorzystane zgodnie z celami programu oraz poniesione w sposób legalny i prawidłowy mogą być zwrócone z budżetu UE;

- państwa członkowskie muszą upewnić się, że wydatki są zgodne z mającymi zastosowanie wymogami prawnymi oraz zasadami należytego zarządzania finansami. Wszystkie nieprawidłowe wydatki wykryte i skorygowane przez Komisję po zamknięciu mogą skutkować redukcją netto finansowania unijnego na rzecz programu. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich wszystkie tego rodzaju korekty mają efekt netto dla finansowania unijnego.

10
Jednocześnie rozporządzenia unijne wymagają, by środki finansowe udostępniane przez UE w celu współfinansowania operacji w państwach członkowskich były wydawane w terminach określonych w tych rozporządzeniach. Presja względem państw członkowskich związana z wykorzystaniem tych środków finansowych wzrasta pod koniec okresów kwalifikowalności, gdyż państwa te mogą ryzykować utratę niewydanej części środków pierwotnie im przydzielonych.

Obowiązki państw członkowskich i Komisji w ramach procesu zamknięcia

Organy państw członkowskich składają dokumenty zamknięcia

11
Organy odpowiedzialne za zarządzanie programami spójności i rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 oraz ich kontrolę na szczeblu państw członkowskich są opisane w ***załączniku II***. Ich konkretne obowiązki w ramach procesu zamknięcia są przedstawione w ***tabeli 1*** poniżej.

Tabela 1

Obowiązki organów państw członkowskich w momencie zamknięcia

Spójność	Rozwój obszarów wiejskich
(i) **Instytucja zarządzająca** składa sprawozdanie końcowe z realizacji obejmujące cały okres programowania[1].	(i) **Instytucja zarządzająca** składa ostatnie roczne sprawozdanie z postępu prac dotyczące realizacji[4].
(ii) **Instytucja certyfikująca** składa wniosek o płatność salda końcowego oraz deklarację wydatków[2].	(ii) **Agencja płatnicza** składa roczne sprawozdanie finansowe za ostatni rok realizacji[5].
(iii) **Instytucja audytowa** ocenia zasadność wniosku o wypłatę salda końcowego oraz legalność i prawidłowość transakcji będących podstawą wydatków objętych końcową deklaracją wydatków, do której dołącza się końcowe sprawozdanie z kontroli[3]. W swojej deklaracji zamknięcia instytucja audytowa musi ująć poziom ryzyka rezydualnego dla każdego PO (lub grupy PO) dla całego okresu programowania. Jeśli jest on wyższy od progu istotności ustanowionego przez Komisję i wynoszącego 2%, w normalnych warunkach będzie to skutkować zastosowaniem korekty finansowej. Programy nie powinny być zamykane, jeśli ich zweryfikowany poziom ryzyka rezydualnego przekracza próg istotności.	(iii) **Jednostka certyfikująca** przedstawia opinię i sporządza sprawozdanie na temat kompletności, poprawności oraz prawdziwości ostatnich rocznych sprawozdań finansowych oraz funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej[6].

1 Art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

2 Art. 61, 78 i 89 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

3 Art. 62 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

4 Art. 82 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 i art. 37 rozporządzenia (UE) 1306/2013.

5 Art. 7 ust. 3 i 37 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

6 Art. 9 rozporządzenia (UE) 1306/2013 i art. 5 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiającego zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz.U. L 255 z 28.8.2014, s. 59).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Komisja ocenia i zatwierdza dokumenty zamknięcia

12
W obszarze spójności, w odniesieniu do zamknięcia programów na lata 2007–2013, Komisja ma pięć miesięcy na przeanalizowanie dokumentów złożonych przez państwa członkowskie oraz wydanie opinii w sprawie sprawozdania końcowego z realizacji[4] i deklaracji zamknięcia[5]. Po ich zatwierdzeniu Komisja musi wypłacić saldo końcowe w terminie 45 dni kalendarzowych[6]. W okresie programowania weryfikacje przeprowadzane przez państwa członkowskie lub Komisję mogą prowadzić do zastosowania korekt finansowych dotyczących PO. Zasadniczo wszystkie nierozwiązane kwestie związane z działaniami kontrolnymi i ustaleniami kontroli powinny być wyjaśnione i uregulowane w procesie zamknięcia. Komisja może jednak prowadzić dalsze prace kontrolne, które mogą skutkować nałożeniem korekt finansowych po wypłacie salda końcowego[7].

13
W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich zamknięcie w dużej mierze opiera się na procesie rocznego rozliczania finansowego: corocznej weryfikacji przez Komisję sprawozdania jednostki certyfikującej oraz zatwierdzeniu zestawienia wydatków. W momencie zamknięcia Komisja ma pięć miesięcy na wniesienie uwag dotyczących ostatniego rocznego sprawozdania z postępu prac[8]. Po uznaniu sprawozdania za dopuszczalne i rozliczeniu ostatnich rocznych sprawozdań finansowych Komisja musi wypłacić saldo końcowe w ciągu sześciu miesięcy[9]. W całym okresie programowania, aby chronić budżet UE przed nieprawidłowymi wydatkami, Komisja przeprowadzała także kontrole legalności i prawidłowości wydatków (wieloletnią kontrolę zgodności rozliczeń), które były niezależne względem rozliczania finansowego. Kontrole te często skutkowały korektami finansowymi netto. Mogą one być przeprowadzane lub finalizowane nawet po zamknięciu PROW.

14
Podczas gdy organy państw członkowskich były zobowiązane złożyć dokumenty zamknięcia w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich do 30 czerwca 2016 r., termin złożenia dokumentów dla programów spójności ustalono na 30 marca 2017 r. W momencie przeprowadzania kontroli, ze względu na odmienne terminy, dyrekcje generalne były na różnych etapach przygotowań. DG AGRI zakończyła opracowywanie swojego wewnętrznego podręcznika i procedur dotyczących zamknięcia, podczas gdy zadanie to jest nadal w toku w DG REGIO i DG EMPL, a jego zakończenie planowane jest na koniec 2016 r., przed upływem terminu składania dokumentów zamknięcia.

4 Art. 67 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

5 Art. 89 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

6 Art. 89 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

7 Zgodnie z art. 90 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 instytucja zarządzająca musi zapewnić, by wszystkie dokumenty uzupełniające dotyczące wydatków i kontroli danego programu były przechowywane do wglądu Komisji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przez trzy lata po zamknięciu.

8 Art. 82 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1).

9 Art. 37 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

15

W ramach niniejszej kontroli Trybunał zbadał, czy przepisy i procedury dotyczące programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich zapewniają podstawę do ich zamknięcia przez Komisję i państwa członkowskie w sposób skuteczny i terminowy.

W pierwszej kolejności Trybunał zbadał:

- czy przepisy wykonawcze dotyczące zamknięcia w obszarze spójności i rozwoju obszarów wiejskich wymagają ostatecznego zatwierdzenia wydatków w ramach programu pod względem legalności i prawidłowości oraz poświadczenia, że uzyskano produkty i rezultaty;

- czy władza budżetowa (Parlament Europejski i Rada) jest informowana o wyniku procesu zamknięcia wieloletnich programów wydatków;

- czy proces zamknięcia jest przeprowadzany terminowo.

W drugiej kolejności Trybunał ocenił, czy Komisja udzielała odpowiedniego i terminowego wsparcia państwom członkowskim, aby pomóc im w przygotowaniach do zamknięcia PO i PROW na lata 2007–2013.

16

Kontrola prowadzona przez Trybunał koncentrowała się na mocnych i słabych stronach w ustaleniach dotyczących zamknięcia programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013, na wnioskach wyciągniętych z procesu zamknięcia programów na lata 2000–2006 oraz na zakresie, w jakim uchybienia zaobserwowane w obydwu okresach zostały uwzględnione w rozporządzeniach na lata 2014–2020.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

17

Prace kontrolne obejmowały następujące elementy:

- analizę przepisów dotyczących zamknięcia w okresach programowania 2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020;
- analizę wsparcia udzielanego przez Komisję na rzecz państw członkowskich poprzez wytyczne i szkolenia dotyczące zamknięcia programów na lata 2007–2013;
- elektroniczną ankietę przeprowadzoną wśród organów krajowych i regionalnych zaangażowanych w zamknięcie programów w celu uzyskania ich opinii na temat przepisów, wytycznych i wsparcia ze strony Komisji oraz własnego przygotowania. Ankietę przeprowadzono między listopadem 2015 r. a styczniem 2016 r. Była ona skierowana do instytucji zarządzających i instytucji audytowych w obszarze polityki spójności oraz agencji płatniczych i jednostek certyfikujących w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Na ankietę odpowiedziało 337 z 480 organów zaproszonych do udziału (wskaźnik odpowiedzi na poziomie około 70%);
- wywiady z przedstawicielami organów państw członkowskich, które wzięły udział w ankiecie. Trybunał przeprowadził wywiady łącznie z 25 organami krajowymi i regionalnymi w obszarze spójności oraz 12 organami w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich.

18

Prace kontrolne przeprowadzono od września 2015 r. do września 2016 r.

Ulepszono przepisy dotyczące zamknięcia, lecz wymagane są dalsze działania, aby zapewnić większą skuteczność i terminowość

19
Zamknięcie jest ostatnim etapem całego cyklu realizacji programu wieloletniego. Aby zapewnić rozliczalność i przejrzystość, Komisja powinna zatwierdzać legalność i prawidłowość wydatków końcowych oraz ich wykorzystanie zgodnie z celami programu. Zamknięcie powinno mieć miejsce możliwie jak najszybciej po zakończeniu okresu programowania, a Komisja powinna przekazać władzy budżetowej sprawozdanie dotyczące wyniku procesu zamknięcia.

20
Biorąc pod uwagę podobieństwa w obszarach polityki spójności i rozwoju obszarów wiejskich (w szczególności działania inwestycyjne inne niż obszarowe) oraz fakt, że od 2014 r. obydwa obszary są objęte europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, ustalenia dotyczące zamknięcia powinny zostać ujednolicone, aby zwiększyć przejrzystość i ułatwić porównania. Ujednolicone ustalenia dotyczące zamknięcia powinny także ułatwić zainteresowanym stronom zrozumienie procesu zamknięcia. Ponadto wspólne przepisy mogłyby prowadzić do zwiększenia wydajności w ramach realizacji programów.

Istotne zmiany w ustaleniach dotyczących zamknięcia od okresu 2000–2006 w dziedzinie spójności i rozwoju obszarów wiejskich

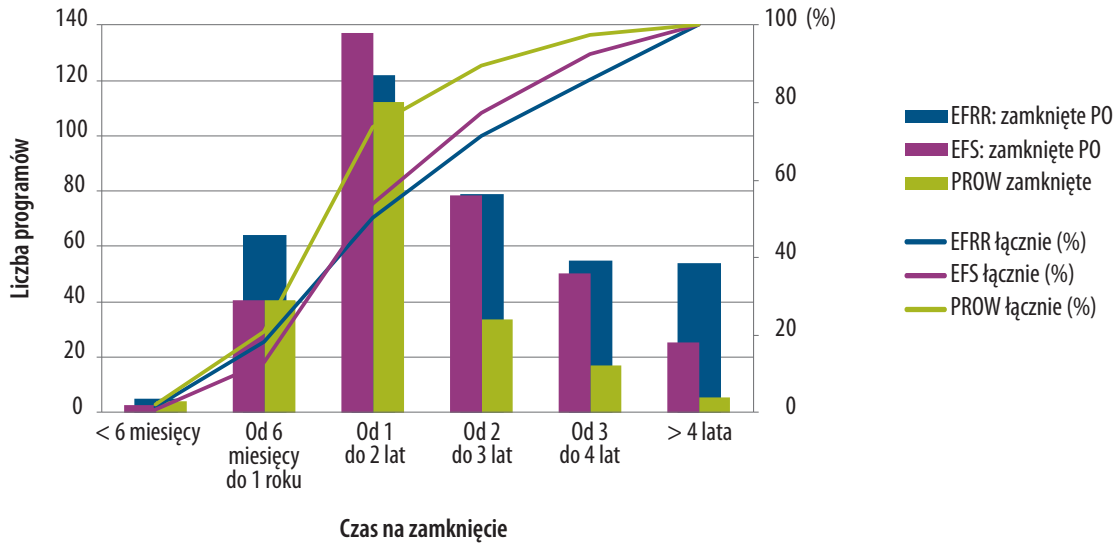
Okres 2000–2006 – brak corocznego poświadczenia ze strony państw członkowskich w obydwu obszarach polityki

21
Proces zamknięcia i wytyczne w odniesieniu do okresu 2000–2006 były takie same w dziedzinie spójności i rozwoju obszarów wiejskich i w żadnym z tych dwóch obszarów organy państw członkowskich nie przedstawiały corocznego poświadczenia. W momencie zamknięcia organy te[10] musiały zapewnić poświadczenie, w oparciu o kontrolę wyrywkową, dotyczące legalności i prawidłowości wszystkich wydatków w całym okresie. Analizy i weryfikacje prowadzone przez Komisję doprowadziły w wielu przypadkach do złożenia wniosków o wyjaśnienie lub dodatkowych prac na szczeblu państw członkowskich, co często wydłużało proces zamknięcia. Na przykład w przypadku 14% programów operacyjnych w ramach EFRR zamknięcie trwało dłużej niż cztery lata. Informacje na temat czasu, w jakim dyrekcje generalne Komisji dokonywały zamknięcia programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich na lata 2000–2006, są przedstawione na ***rys. 3***.

10 Zwane instytucjami poświadczającymi zamknięcie pomocy w latach 2000–2006.

Rys. 3

Czas wymagany do zamknięcia PO i PROW w latach 2000–2006



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Okres 2007–2013 – wymóg zapewniania corocznego poświadczenia przez państwa członkowskie w obydwu obszarach polityki

22

W okresie 2007–2013 przewidziano wymóg przedstawienia corocznego poświadczenia przez państwa członkowskie w obydwu obszarach polityki. Te coroczne deklaracje stanowiące podstawę do zamknięcia programu miały na celu ułatwienie i przyspieszenie procesu w porównaniu z poprzednim okresem. W obszarze spójności miały one formę rocznych sprawozdań z kontroli składanych przez instytucje audytowe i zatwierdzanych przez Komisję. W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich Komisja opracowała procedurę „rozliczania rachunków”[11] w celu ostatecznego uznawania wydatków, obejmującą roczne rozliczanie finansowe i wieloletnią kontrolę zgodności rozliczeń (zob. pkt 13). Przegląd zadań odpowiedzialnych organów państw członkowskich w zakresie zarządzania i kontroli w okresie programowania 2007–2013 jest przedstawiony w ***załączniku II***.

11 Wprowadzoną w tym czasie na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1); obecnie art. 51 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

23

W obszarze polityki spójności w latach 2007–2013 wydatki były deklarowane zbiorczo od momentu rozpoczęcia okresu, a Komisja nie zatwierdzała ich co roku. Roczne sprawozdania z kontroli i opinie pokontrolne składane przez instytucje audytowe oraz zatwierdzane przez Komisję stanowiły mimo wszystko ważny element corocznego poświadczania przez Komisję. Komisja miała także możliwość przerwania lub wstrzymania płatności, jeśli istniały wątpliwości dotyczące legalności i prawidłowości wydatków. System rocznych sprawozdań z kontroli i opinii, wraz z zatwierdzaniem przez Komisję rocznych sprawozdań z realizacji, zapewnia podstawę do procesu zamknięcia.

24

Z drugiej strony, w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 Komisja zatwierdzała deklaracje wydatków co roku. Od Komisji wymagana była weryfikacja sprawozdania jednostki certyfikującej i opinii pokontrolnych oraz zatwierdzanie rachunków każdego roku (roczne rozliczanie finansowe). Procedura ta obejmowała nie tylko rachunki, ale także funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej agencji płatniczej oraz poświadczenie wiarygodności wydawane przez dyrektora agencji; nie obejmowała jednak legalności i regularności wydatków. Niezależnie od tego Komisja ma obowiązek zbadania i zatwierdzenia rocznego sprawozdania z postępu prac dotyczącego realizacji. Zamknięcie programu rozwoju obszarów wiejskich opiera się na rocznych sprawozdaniach finansowych składanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do każdego roku budżetowego w okresie programowania (2007–2015) oraz ich zatwierdzeniu przez Komisję (decyzje w sprawie rozliczania finansowego). Legalność i prawidłowość nie są jednak objęte zakresem rocznego rozliczania finansowego, natomiast stanowią element procedury wieloletniej kontroli zgodności rozliczeń, która może trwać nawet po zamknięciu. W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich zamknięcie może być zatem postrzegane jako proces składający się z koniecznych etapów w całym okresie realizacji, który może trwać po formalnym zamknięciu PROW, a nie jako jednorazowe działanie przeprowadzane w określonym momencie.

25

Rozwój systemu zarządzania i kontroli w trzech okresach programowania (2000–2006, 2007–2013 i 2014–2020) w obszarach spójności i rozwoju obszarów wiejskich, który ma istotne znaczenie w odniesieniu do zamknięcia, jest pokazany w ***załączniku III***. Załącznik ten pokazuje także, w jaki sposób organy państw członkowskich i Komisja zapewniały informacje dotyczące monitorowania i poświadczanie w trzech okresach.

Okres 2014–2020 – ustalenia dotyczące zamknięcia w obszarach spójności i rozwoju obszarów wiejskich są coraz bardziej zbieżne, jednak nie są jeszcze w pełni ujednolicone

26

W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków ma zastosowanie zarówno do spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich[12], zapewniając „coroczne zamknięcie" w obydwu obszarach polityki. W odniesieniu do spójności problemy dotyczące legalności i prawidłowości wydatków są uwzględniane do celów corocznego zatwierdzenia zestawienia wydatków, jeśli organy krajowe wykryją je i skorygują przed przedłożeniem rachunków Komisji, ale mogą być także uwzględniane na kolejnym etapie w ramach wieloletnich kontroli zgodności rozliczeń, które mogą skutkować korektami finansowymi netto nakładanymi przez Komisję pod pewnymi warunkami[13]. Odpowiada to zasadniczo procesowi, jakim objęta jest dziedzina rozwoju obszarów wiejskich począwszy od okresu 2007–2013. W tej dziedzinie zakres corocznego poświadczenia został rozszerzony, aby objąć legalność i prawidłowość, jako że od 2015 r. jednostki certyfikujące muszą ujmować te aspekty w swoich rocznych sprawozdaniach. Tak jak w przypadku polityki spójności, wieloletnie kontrole zgodności z możliwością zastosowania korekt finansowych netto są przeprowadzane oddzielnie.

27

W obydwu obszarach polityki zamknięcie okresu 2014–2020 będzie przebiegać prawie identycznie jak coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków, z tą różnicą, że w obszarze spójności wymagane będzie sprawozdanie końcowe z realizacji oprócz corocznych dokumentów[14] złożonych za ostatni rok. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich nie będą wymagane dodatkowe dokumenty do celów zamknięcia; format sprawozdań będzie taki sam jak co roku.

28

W odniesieniu do okresu 2014–2020 przepisy dotyczące poświadczania i zamknięcia zostały w dalszym stopniu udoskonalone i ujednolicone w dwóch obszarach wydatkowania. Pomimo wysiłków podejmowanych w celu uproszczenia procedur w drodze rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów[15] nadal istnieje kilka różnic w ustaleniach dotyczących zamknięcia w dwóch obszarach polityki. Najważniejsze różnice są wymienione w ***tabeli 2***.

12 Art. 84 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

13 Art. 139 ust. 5 i art. 145 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

14 Art. 141 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

15 Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013.

Tabela 2

Różnice w ustaleniach dotyczących zamknięcia w okresie 2014–2020 między dziedzinami spójności i rozwoju obszarów wiejskich

Zagadnienie	Spójność	Rozwój obszarów wiejskich	Różnice
Terminologia i rola organów państw członkowskich	Zadania i obowiązki instytucji zarządzających, instytucji certyfikujących i instytucji audytowych są opisane w ***załączniku II***. W okresie 2014–2020 wprowadzono nowy termin „zatwierdzenie zestawienia wydatków"[1].	Zadania i obowiązki instytucji zarządzających, agencji płatniczych i jednostek certyfikujących są opisane w ***załączniku II***. Termin „zatwierdzenie zestawienia wydatków" z rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ma zastosowanie, ale w szczególnych przepisach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich nadal stosowane są terminy „rozliczanie rachunków"[2] i „rozliczanie zgodności"[3].	Chociaż ich zadania są zasadniczo podobne, organy państw członkowskich mają różne nazwy i pełnią różne role w poszczególnych obszarach polityki. Wyrażenie „zatwierdzenie zestawienia wydatków" jest stosowane w obszarze spójności, ale w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich stosowane są także terminy „rozliczanie rachunków" i „rozliczanie zgodności".
Legalność i prawidłowość	W obszarze spójności początkowe płatności zaliczkowe na rzecz programów są uzupełnianie rocznymi płatnościami zaliczkowymi. W celu ochrony budżetu UE przed skutkami nieprawidłowych wydatków systematycznie wstrzymuje się 10% płatności okresowych. Kwota ta ma być zwalniania po zatwierdzeniu rocznych sprawozdań finansowych. W przepisach[4] konkretnie stwierdza się, że kwestii legalności i prawidłowości nie należy uwzględniać do celów corocznego zatwierdzenia zestawienia wydatków.	W przypadku rozwoju obszarów wiejskich na rzecz państw członkowskich wypłacane są wyłącznie początkowe płatności zaliczkowe, nie występują roczne płatności zaliczkowe, a z płatności okresowych nie wstrzymuje się żadnych kwot. Niemniej jednak łączne kwoty płatności na rzecz programu są objęte górnym limitem wynoszącym 95%, a pozostałe 5% zostaje zwolnione dopiero w momencie wypłaty salda końcowego. Szczegółowe przepisy dotyczące rozwoju obszarów wiejskich rozszerzają zakres rocznych sprawozdań składanych przez jednostki certyfikujące, tak by uwzględniano w nich kwestie legalności oraz prawidłowości[5].	Podczas gdy w przypadku rozwoju obszarów wiejskich na rzecz państw członkowskich wypłacane są wyłącznie początkowe płatności zaliczkowe, w przypadku obszaru spójności są one uzupełniane rocznymi płatnościami zaliczkowymi. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich nie jest wstrzymywana żadna część płatności okresowych, podczas gdy w obszarze spójności zatrzymywane jest 10%. Z drugiej strony, płatności na rzecz programów rozwoju obszarów wiejskich są objęte górnym limitem wynoszącym 95%, a w obszarze spójności nie wprowadzono takiego ograniczenia. Nie jest jasne w odniesieniu do żadnego z obszarów, w jakim zakresie Komisja będzie w praktyce uwzględniać kwestie legalności i prawidłowości w ramach corocznego zatwierdzenia.

1 Art. 84 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
2 Art. 51 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.
3 Art. 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.
4 Art. 139 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
5 Art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Tabela 2

Zagadnienie	Spójność	Rozwój obszarów wiejskich	Różnice
Rok obrachunkowy, rok budżetowy i ostatnie roczne sprawozdania finansowe	Wprowadzono nowy rok obrachunkowy, trwający od 1 lipca do 30 czerwca[6]. Ostatnie roczne sprawozdania finansowe muszą obejmować wydatki do końcowej daty kwalifikowalności (31 grudnia 2023 r.)[8]; będą one formalnie obejmować rok obrachunkowy od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.	Dla okresu 2007–2013 obowiązuje nadal rok obrachunkowy trwający od 16 października do 15 października[7]. Podczas gdy końcowa data kwalifikowalności jest taka sama (31 grudnia 2023 r.), ostatnie roczne sprawozdania finansowe będą obejmować okres od 15 października 2022 r. do 31 grudnia 2023 r.	Lata obrachunkowe obejmują różne okresy. Okres objęty ostatnimi rocznymi sprawozdaniami finansowymi jest także różny.
Terminy	Termin składania dokumentów końcowych na potrzeby zamknięcia przypada na dzień 15 lutego 2025 r., 13,5 miesiąca po końcowej dacie kwalifikowalności, tj. 31 grudnia 2023 r.	Termin składania dokumentów końcowych na potrzeby zamknięcia przypada na dzień 30 czerwca 2024 r., 6 miesięcy po końcowej dacie kwalifikowalności, tj. 31 grudnia 2023 r.	Obowiązują różne terminy składania dokumentów końcowych na potrzeby zamknięcia.
Dokumenty zamknięcia	Należy złożyć sprawozdanie końcowe z realizacji[9].	Na potrzeby zamknięcia nie są wymagane żadne dodatkowe dokumenty.	W przeciwieństwie do rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do spójności należy złożyć sprawozdanie końcowe z realizacji.

6 Art. 2 ust. 29 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
7 Art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.
8 Art. 65 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.
9 Art. 141 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

29
Zasadniczo różnice te oznaczają, że zamknięcie rozpocznie się później w przypadku spójności niż rozwoju obszarów wiejskich oraz że państwa członkowskie będą musiały przekazać Komisji sprawozdanie końcowe z realizacji wyłącznie dla programów w obszarze spójności[16]. Proces zamknięcia mógłby zostać udoskonalony dzięki dalszemu ujednoliceniu obu obszarów polityk.

16 Art. 141 rozporządzenia (WE) nr 1303/2013.

Podczas zamykania programów na lata 2007–2013 w obszarze spójności wzięto pod uwagę legalność i prawidłowość, lecz w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich nie są one uwzględniane przy zamknięciu

Zrozumienie koncepcji zamknięcia okresu 2007–2013 i jego oczekiwane konsekwencje nieco się różnią

Państwa członkowskie interpretują cel zamknięcia w ujęciu bardziej ogólnym niż przewidziany w definicji zawartej w ramach prawnych

30
Cel zamknięcia programu powinien być jasno określony w rozporządzeniach i przekazany do wiadomości, tak aby zapewnić jego jednolitą interpretację przez Komisję i państwa członkowskie.

31
Większość respondentów ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wśród organów państw członkowskich odpowiedziała, że cel zamknięcia był jasny. Postrzegali oni jednak cel zamknięcia w obydwu obszarach polityki w ujęciu szerszym niż przewidziany w definicji zawartej w rozporządzeniach (tj. wypłata salda końcowego[17]). Znaczna część respondentów wskazała także inne cele zamknięcia, takie jak „ostateczna weryfikacja legalności i prawidłowości zwróconych wydatków", „pewność prawa dla państw członkowskich, że zadeklarowane wydatki w danym okresie zostaną zatwierdzone przez Komisję Europejską" oraz „ocena, czy cele zostały osiągnięte".

32
W obszarze spójności Komisja także podzielała ten szerszy pogląd. Według DG REGIO i DG EMPL wypłata salda końcowego następuje po przeanalizowaniu osiągnięć programu wyszczególnionych w sprawozdaniu końcowym z realizacji i zależy od potwierdzenia przez instytucję audytową, że zadeklarowane Komisji wydatki są legalne i prawidłowe.

17 Art. 89 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do spójności i art. 37 rozporządzenia (UE) 1306/2013 w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich.

33
Opinia, zgodnie z którą zamknięcie programu spójności zapewnia pewność prawa, że wydatki zostaną zatwierdzone przez Komisję, nie znajduje jednak potwierdzenia w rozporządzeniach, jako że wprowadzenie korekt finansowych jest możliwe nawet po zamknięciu. W praktyce rzadko zachodzi potrzeba zastosowania takich korekt finansowych. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich rozbieżność oczekiwań jest nieco większa, gdyż przeprowadzane po zamknięciu kontrole zgodności (mogące prowadzić do korekt finansowych) są częste, a „faktyczne" zamknięcie ma miejsce dopiero po zakończeniu i rozliczeniu wszystkich kontroli poprzez decyzje Komisji w sprawie korekt finansowych.

W obszarze spójności poziom skumulowanego ryzyka rezydualnego jest obliczany podczas realizacji programu i w momencie zamknięcia w celu oceny legalności i prawidłowości wydatków; nie jest to dokonywane w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich

34
W obydwu obszarach Komisja ustanowiła ramy dla państw członkowskich w celu poświadczania legalności i prawidłowości wydatków deklarowanych w całym okresie programowania. Na koniec okresu, z uwzględnieniem wszelkich korekt finansowych, wydatki powinny być legalne i prawidłowe w odniesieniu do programu jako całości. Obliczenie poziomu ryzyka rezydualnego dla całego okresu wskazałoby na błąd nadal występujący po uwzględnieniu wszystkich korekt finansowych oraz umożliwiłoby ocenę, czy poziom nieprawidłowych płatności jest niższy od progu istotności ustanowionego obecnie przez Komisję na poziomie 2% w obydwu obszarach polityki. Obliczenie i analiza poziomu ryzyka rezydualnego na szczeblu programu pozwoliłoby także na zidentyfikowanie przyczyn nadal występującego błędu oraz umożliwiłoby przeprowadzenie dalszych działań naprawczych w celu obniżenia poziomu nieprawidłowych wydatków do akceptowanej wartości.

35
W obszarze spójności Trybunał stwierdził, że poziom ryzyka rezydualnego jest obliczany w momencie zamknięcia w odniesieniu do każdego programu i całego okresu programowania, z uwzględnieniem korekt finansowych. DG REGIO i DG EMPL mogą nakładać dodatkowe korekty finansowe w momencie zamknięcia, jeśli zweryfikowany wskaźnik ryzyka dla PO jest istotny.

36
W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich jednostki certyfikujące ani Komisja nie obliczają poziomu ryzyka rezydualnego na szczeblu projektu po zastosowaniu wszystkich korekt finansowych. Jako że takie obliczenia nie są przeprowadzane co roku ani dla całego okresu programowania, nie można poświadczyć w momencie zamknięcia, że ryzyko nie przekracza poziomu istotności nawet po zastosowaniu korekt. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2015 r. stwierdzono, że „nie można oczekiwać z prawdziwą pewnością, że możliwe będzie uzyskanie pozostałego ryzyka finansowego na poziomie poniżej 2% po dołożeniu uzasadnionych wysiłków w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich”[18].

37
Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI zawiera szczegółowe dane na temat szacowanego poziomu ryzyka i szacowanych zdolności naprawczych[19] dla EFRROW jako całości. Daje to pogląd na pozostałe ryzyko finansowe dla budżetu UE po uwzględnieniu wszystkich działań naprawczych. Działanie to jest jednak ograniczone do jednego roku budżetowego i na tym etapie nie są przeprowadzane obliczenia na poziomie programu lub agencji płatniczej. Ponadto w przeciwieństwie do tego, jak informacje są wykorzystywane w obszarze spójności, nie są one używane do zapewniania, by poziom ryzyka rezydualnego pozostawał poniżej progu istotności ustanowionego przez Komisję.

38
W żadnym z obszarów polityki rozporządzenia w sprawie okresu 2014–2020 nie wymagają od instytucji audytowych i jednostek certyfikujących przedłożenia opinii pokontrolnej lub sprawozdania dotyczących całego okresu programowania lub obliczenia poziomu ryzyka rezydualnego dla każdego programu w momencie zamknięcia. Niemniej jednak Trybunał odnotowuje, że wartości poziomu błędu resztowego w ujęciu rocznym są zgłaszane przez instytucje audytowe, a poziom błędu i wskaźnik braku zgodności – przez jednostki certyfikujące, a następnie są one weryfikowane przez Komisję. Są w nich uwzględniane korekty finansowe zastosowane na poziomie państw członkowskich.

W momencie zamknięcia lub po zamknięciu legalność i prawidłowość wydatków w ramach rozwoju obszarów wiejskich nie jest ostatecznie zatwierdzana

39
Ostateczne zatwierdzenie legalności i prawidłowości wydatków programu miałoby określone konsekwencje praktyczne. W szczególności państwa członkowskie uzyskałyby dzięki temu jasny obraz sytuacji, a także użyteczne informacje na potrzeby procedury udzielania absolutorium – procesu, na podstawie którego Parlament Europejski, zgodnie z zaleceniem Rady, Komisji ostatecznie zatwierdza sposób wykonania budżetu UE przez Komisję. Udzielanie absolutorium stanowi jeden ze sposobów pociągnięcia Komisji przez Parlament i Radę do odpowiedzialności za wykonanie budżetu UE[20].

18 Sekcja 3.3 rocznego sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2015 r., s. 86 (nr ref. Ares(2016)2325961 – 19.5.2016).

19 Zdolności naprawcze są obliczane jako średnia z korekt finansowych nałożonych przez Komisję z trzech ostatnich lat oraz środków odzyskanych od beneficjentów przez państwa członkowskie.

20 Art. 319 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Uwagi

40
W obszarze spójności Trybunał przeanalizował proces kończący się wypłatą salda końcowego na rzecz każdego PO. Zasadniczo wszystkie nierozwiązane kwestie związane z legalnością i prawidłowością wydatków powinny być wyjaśnione i uregulowane przed zamknięciem PO. Po zakończeniu oceny Komisja wysyła do państwa członkowskiego pismo dotyczące zamknięcia, w którym określa kwotę wydatków zatwierdzonych jako kwalifikowalne w ramach programu. Odpowiada to zasadniczo ostatecznemu zatwierdzeniu legalności i prawidłowości tych wydatków. Jako że od beneficjentów wymaga się przechowywania dokumentów przez trzy lata po zamknięciu programu, DG REGIO i DG EMPL mogą przeprowadzać kontrole po jego zakończeniu. W praktyce jednak robią to bardzo rzadko.

41
W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich Komisja uznaje ostateczną deklarację wydatków w ramach procedury rozliczania rachunków, na podstawie której podejmowane są decyzje w sprawie rocznego rozliczania finansowego i wieloletniej kontroli zgodności rozliczeń (zob. pkt 13). Trybunał zbadał, w jaki sposób decyzje te są uwzględniane podczas obliczania salda końcowego. Mimo że podczas obliczania salda końcowego uwzględniane są wszystkie decyzje w sprawie rozliczania finansowego, decyzje w sprawie zgodności są rozpatrywane osobno, ponieważ obniżają w sposób bezpośredni pulę dostępnych środków z budżetów (tj. odpowiadają korekcie finansowej netto). Może do tego dojść nawet po powzięciu przez Komisję formalnej decyzji o rozliczeniu ostatnich rocznych sprawozdań dotyczących danego programu.

42
Decyzje w sprawie kontroli zgodności rozliczeń często obejmują korekty finansowe wynikające z kontroli zgodności przeprowadzanych przez Komisję w całym okresie w celu zweryfikowania, czy wydatki są zgodne z przepisami. Kontrola zgodności rozliczeń stanowi zasadniczy element procedury rozliczania rachunków DG AGRI; jest ona przeprowadzana odrębnie względem procedury rocznego rozliczania finansowego. Kontrole zgodności mogą być przeprowadzane, a decyzje podejmowane po zamknięciu programu. Komisja szacuje, że na koniec 2016 r., kiedy to spodziewa się ona podjęcia większości decyzji w sprawie ostatniego corocznego rozliczania rachunków w odniesieniu do okresu 2007–2013, nadal w toku będzie około 80 kontroli zgodności.

43
Fakt, że decyzje w sprawie kontroli zgodności mogą być podejmowane po zamknięciu, oznacza, iż saldo rozliczane w momencie zamknięcia[21] nie musi być koniecznie „końcowe", jako że wynik kontroli zgodności może nadal skutkować koniecznością odzyskania środków finansowych przez Komisję od państw członkowskich.

21 Zgodnie z definicją w art. 37 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

44

W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 7/2010[22] Trybunał zauważył, że oddzielenie rocznego rozliczania finansowego od wieloletniej kontroli zgodności rozliczeń może dawać pewne korzyści operacyjne. Komisja uznała, że rozdzielenie procedury było konieczne ze względu na długość trwania kontroli zgodności oraz umożliwiłoby ściślejsze monitorowanie corocznej realizacji programów pod względem finansowym. Trybunał skrytykował jednak fakt, że Komisja nie przygotowuje zestawienia, w którym uznawałaby wydatki w danym roku po zakończeniu wszystkich kontroli zgodności. Trybunał stwierdził, że takie zestawienie nie jest także przygotowywane w momencie zamknięcia. Taka decyzja stanowiłaby potwierdzenie wydatków netto zatwierdzonych po przeprowadzeniu wszystkich korekt finansowych, a jednocześnie byłaby źródłem informacji dla organu udzielającego absolutorium. Zapewniłaby także jeden z elementów koniecznych do obliczania poziomu ryzyka rezydualnego na szczeblu programu w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Kwestia ta nie została uwzględniona przez Komisję w odniesieniu do okresu 2014–2020.

45

W okresie 2014–2020 rozdział między corocznym zatwierdzaniem zestawienia wydatków a wieloletnimi kontrolami zgodności został utrzymany i rozszerzony na obszar spójności[23].

W momencie zamknięcia nie uwzględniono w wystarczającym stopniu uzyskanych produktów i osiągniętych rezultatów

46

Zamknięcie powinno obejmować sprawozdawczość końcową i ocenę programu, w tym monitorowanie i analizę uzyskania produktów i rezultatów w całym okresie. Wiarygodne dane na temat osiągnięcia celów powinny być przekazywane Komisji, aby umożliwić jej przeprowadzenie oceny tego, na ile wydajnie i skutecznie zostały wykorzystane środki finansowe UE w całym okresie.

22 Pkt 77, 81, 100 i 104 sprawozdania specjalnego nr 7/2010 pt. „Kontrola procedury rozliczania rachunków" (http://eca.europa.eu).

23 Art. 139 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Okres 2007–2013 – państwa członkowskie muszą składać sprawozdania dotyczące konkretnych i weryfikowalnych celów z wykorzystaniem wskaźników zdefiniowanych w programach

47
W okresie programowania od państw członkowskich wymagane było składanie sprawozdań z postępów w realizacji programów[24]. Musiały w nich zamieszczać informacje na temat konkretnych, weryfikowalnych celów z wykorzystaniem wskaźników zdefiniowanych w programach. W rozporządzeniach przewidziano także ocenę śródokresową w przypadku PROW (w 2010 r.) oraz ocenę *ex post* w obydwu obszarach polityki (w 2015 r.)[25].

48
W momencie zamknięcia składanie sprawozdań dotyczących osiągnięcia celów stanowi wymóg w obydwu obszarach polityki – w sprawozdaniu końcowym z realizacji w obszarze spójności oraz w ostatnim rocznym sprawozdaniu z postępu prac dotyczącym realizacji w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich – przed wypłatą salda końcowego (zob. ***tabela 1***). Kwota płatności końcowej nie jest jednak bezpośrednio uzależniona od faktycznego uzyskania produktów i rezultatów.

49
W obszarze spójności niektóre organy państw członkowskich wskazały, że nie było jasne, w jaki sposób operacje niezakończone przed terminem zamknięcia powinny być brane pod uwagę w sprawozdaniach dotyczących osiągniętych wyników. Inne organy nie miały pewności co do możliwych konsekwencji finansowych w przypadku braku osiągnięcia celów ustanowionych w programach. Chociaż Komisja odpowiedziała państwom członkowskim, że nie będą dokonywane automatyczne korekty finansowe, jeśli wskaźniki nie zostały osiągnięte, odpowiedzialne organy nadal nie były pewne, jakie podejście zostanie przyjęte przez DG REGIO i DG EMPL.

50
W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich niektóre organy państw członkowskich wskazały, że przepisy dotyczące sprawozdawczości w obszarze produktów i rezultatów operacji finansowanych w dwóch okresach programowania są nadal niejasne.

51
Instytucje audytowe i jednostki certyfikujące państw członkowskich wskazały w ramach ankiety i wywiadów, że nie przewidywały weryfikacji osiągnięcia celów ani ewentualnych przyczyn braku ich osiągnięcia. W powiązaniu z niepewnością organów co do sposobu, w jaki należy opracowywać sprawozdania dotyczące operacji niezakończonych przed końcem okresu programowania, stanowi to zagrożenie dla wiarygodności i poprawności danych na temat osiągnięcia celów w latach 2007–2013.

24 W rocznym sprawozdaniu z realizacji w obszarze spójności oraz w rocznym sprawozdaniu z postępu prac dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich (zob. ***załącznik II***).

25 Art. 84 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 i art. 49 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

Okres 2014–2020 – przydział rezerwy na wykonanie zależny od osiągnięcia celów pośrednich w ramach programu na poziomie priorytetów

52

W odniesieniu do okresu 2014–2020 położono większy nacisk na produkty i rezultaty podczas realizacji i kontroli programu (w tym podczas przyjmowania programu oraz w trakcie jego oceny i kontroli). Aspekt ten wzmocniono przez zmodyfikowanie ram wykonania, w tym przywrócenie rezerwy na wykonanie w wysokości 6% budżetu programu. Przydział rezerwy zależy od osiągnięcia celów pośrednich ustanowionych na poziomie priorytetów programu[26]. Jeśli cele nie zostały osiągnięte, Komisja może zastosować także korekty finansowe[27]. W poprzednim sprawozdaniu Trybunał odnotował jednak szereg uchybień w koncepcji ram wykonania w obydwu obszarach[28]. Ponadto nadal nie wiadomo jeszcze, jak rezerwa na wykonanie będzie stosowana w praktyce i jaki będzie jej faktyczny skutek.

Skonsolidowane sprawozdanie z zamknięcia dotyczące legalności i prawidłowości wydatków, a także uzyskanych produktów i rezultatów nie jest przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie

53

System budżetu UE opiera się na wieloletnim programowaniu. Aby zapewnić rozliczalność i przejrzystość realizacji programu, wynik procesu zamknięcia powinien być przekazywany władzy budżetowej. Komisja powinna zatem poinformować Parlament Europejski i Radę o sytuacji końcowej w odniesieniu do okresu programowania pod względem prawidłowości wydatków i osiągniętych celów.

54

Obecnie władza budżetowa ma dostęp do szeregu różnych dokumentów dotyczących realizacji programów:

- komunikatu Komisji w sprawie ochrony budżetu Unii Europejskiej;
- rocznych sprawozdań z działalności DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO;
- rocznego sprawozdania podsumowującego z osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania;
- ocen *ex post* dotyczących osiągnięcia celów PO i PROW w całym okresie;

26 Art. 20 i art. 22 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

27 Art. 22 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

28 Pkt 3.61–3.65 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2014 (Dz.U. C 373 z 10.11.2015).

- sprawozdania podsumowującego z oceny *ex post*;
- decyzji Komisji w sprawie zgodności wydatków z przepisami UE;
- w przypadku rozwoju obszarów wiejskich – do corocznych decyzji Komisji w sprawie rozliczania finansowego (z których ostatnia obejmuje saldo końcowe).

55
Komisja przedkłada władzy budżetowej roczne sprawozdania z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych na podstawie rocznego stanu prac, ale w odniesieniu do całego okresu programowania nie przewidziano specjalnego sprawozdania na temat ostatecznego wyniku zamknięcia. Sytuacja ta nie zmieniła się w odniesieniu do okresu 2014–2020.

56
Jeśli chodzi o okres 2000–2006, Trybunał odnotował, że w 2013 r. Komisja wydała sprawozdanie *ad hoc* na temat korekt finansowych i statusu zamknięcia programów w ramach EFRR i EFS oraz projektów w ramach Funduszu Spójności.

Zamknięcie jest inicjowane dopiero kilka lat po zakończeniu okresu programowania ze względu na pokrywanie się okresów kwalifikowalności

57
Zamknięcie powinno nastąpić tak szybko po zakończeniu okresu programowania, jak jest to możliwe, tak aby kolejne programy mogły zostać rozpoczęte bez zwłoki. Aby zapewnić skuteczność zamknięcia, podstawowe znaczenie ma także przeznaczenie wystarczającego czasu i zasobów na powiązane zadania.

Dodatkowy czas na wydawanie środków finansowych UE: od n+2 w latach 2000–2006 do n+3 w latach 2014–2020

58

W trzech ostatnich okresach rozporządzenia UE dały państwom członkowskim dodatkowy czas na wydawanie przydzielonych im środków finansowych. W latach 2000–2006 i 2007–2013 mogły one nadal wydawać środki przez dwa lata po zakończeniu okresu programowania. Okres kwalifikowalności dla okresu 2007–2013 trwał zatem do dnia 31 grudnia 2015 r. (a nie do końca 2013 r.).

59

W odniesieniu do okresu 2014–2020 okres kwalifikowalności (czas na wydatkowanie budżetu programu) został przedłużony o trzy lata po zakończeniu okresu programowania (n+3)[29] zamiast dwóch lat (n+2) przewidzianych w poprzednich okresach programowania. W związku z tym okres kwalifikowalności zakończy się w 2023 r., czyli dokładnie 10 lat po przyjęciu ram prawnych przez Parlament Europejski i Radę (pod koniec 2013 r.). Następnie dokonane zostanie zamknięcie, co w przypadku obszaru spójności oznacza co najmniej kolejne dwa lata. Do tego czasu skład Parlamentu Europejskiego zmieni się dwukrotnie, a do czasu pełnego zamknięcia być może nawet trzykrotnie.

W obszarze spójności państwa członkowskie mają więcej czasu na złożenie dokumentów zamknięcia

60

Przepisy dotyczące zamknięcia odnoszące się do okresu 2000–2006 umożliwiały przedłużenie okresu kwalifikowalności o kolejne 6 lub 12 miesięcy w poszczególnych przypadkach. Przedłużenia takie nie były możliwe w odniesieniu do okresu 2007–2013 w żadnym z dwóch obszarów polityki, co powinno doprowadzić do skrócenia procesu zamknięcia. Istnieje jednak zasadnicza różnica między obszarem spójności a rozwojem obszarów wiejskich pod względem czasu przewidzianego na przygotowanie i przekazanie Komisji dokumentów zamknięcia[30]: w obszarze spójności państwa członkowskie mają na to 15 miesięcy po zakończeniu okresu kwalifikowalności, natomiast w przypadku rozwoju obszarów wiejskich tylko 6 miesięcy[31]. W rezultacie w odniesieniu do okresu programowania 2007-2013 państwa członkowskie muszą sfinalizować proces zamknięcia do 31 marca 2017 r. w obszarze spójności oraz do 30 czerwca 2016 r. w przypadku rozwoju obszarów wiejskich (zob. ***rys. 4***).

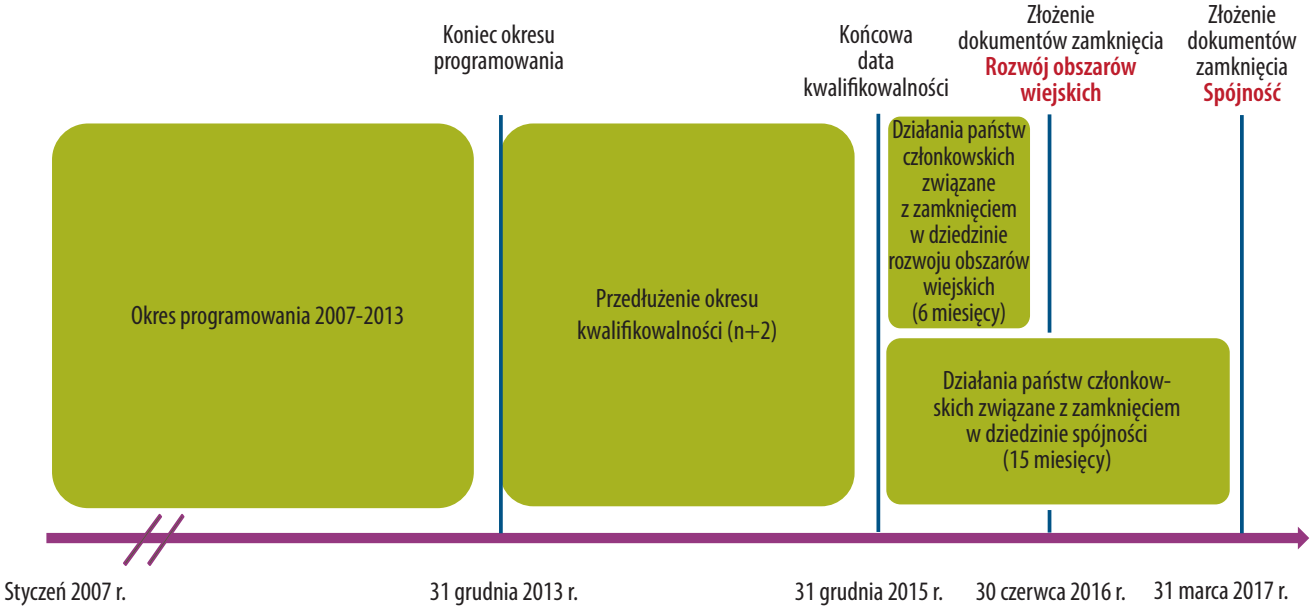
29 Art. 38 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 65 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

30 Art. 89 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

31 Art. 37 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 82 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005.

Rys. 4

Harmonogram zamknięcia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

61

Różnicę tę można wytłumaczyć faktem, że w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich znaczna część prac została już przeprowadzona w całym okresie, w związku z czym zamknięcie dotyczy głównie ostatniego roku budżetowego. Tymczasem w obszarze spójności proces zamknięcia jest bardziej kompleksowy i obejmuje zatwierdzenie wydatków za cały okres programowania (zob. także pkt 22–25).

62

W odniesieniu do okresu 2014–2020, chociaż ustalenia dotyczące zamknięcia dla obydwu obszarów polityki zostały w większym stopniu ujednolicone, w przypadku spójności nadal obowiązują znacznie dłuższe terminy na przekazanie dokumentów Komisji – 13,5 miesiąca po końcowej dacie kwalifikowalności w porównaniu z sześcioma miesiącami w przypadku rozwoju obszarów wiejskich.

Pokrywanie się okresów kwalifikowalności przyczynia się do opóźnienia w uruchomianiu kolejnych programów

63

Wiele programów na lata 2014–2020 zostało zatwierdzonych w 2015 r., a nawet w 2016 r., jak pokazano w ***tabeli 3***. Od momentu przyjęcia podstawy prawnej w grudniu 2013 r. realizacja działań dotyczących nowego okresu była w pełni prowadzona w państwach członkowskich i wymagała uwagi ze strony dyrekcji generalnych Komisji. Po zakończeniu negocjacji dotyczących umów partnerstwa oraz PO i PROW wiele państw członkowskich, w obszarze spójności, jest w trakcie wyznaczania instytucji zarządzających i instytucji certyfikujących, które muszą zostać zweryfikowane przez instytucje audytowe. Powiadomienie Komisji o wyznaczeniu instytucji stanowi warunek złożenia wniosków o płatności okresowe.

Tabela 3

Przyjmowanie programów na lata 2014–2020

Dyrekcja Generalna	Liczba przyjętych programów						
	2014		2015		2016		Łącznie
DG REGIO	132	(45%)	143	(48%)	20	(7%)	**295**
DG EMPL	153	(71%)	62	(29%)			**215**
DG AGRI	9	(8%)	109	(92%)			**118**
Łącznie na rok	294	(47%)	314	(50%)	20	(3%)	**628**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

64

Na początku listopada 2016 r. powiadomiono o wyznaczeniu instytucji dla 140 (z 215) programów w przypadku DG EMPL i dla 163 (z 295) programów w przypadku DG REGIO. W odniesieniu do 66 programów, za które odpowiedzialna jest DG EMPL, oraz 53 programów składających sprawozdania do DG REGIO złożono wnioski o płatności okresowe za 2016 r.[32], co wskazuje, że operacje były już realizowane. W związku z tym w państwach członkowskich organy rozpoczęły już zasadniczo realizację programów na lata 2014–2020. W przypadku znacznej większości programów realizacja nie została jednak jeszcze rozpoczęta, gdyż niewydane środki były nadal dostępne w ramach programów na lata 2007–2013, w odniesieniu do których okres kwalifikowalności zakończył się dopiero w dniu 31 grudnia 2015 r. To nakładanie się okresów kwalifikowalności stanowi czynnik zniechęcający do rozpoczynania programów z następnego okresu.

32 *Źródło*: dane przekazane przez DG REGIO i DG EMPL.

Nakładanie się okresów kwalifikowalności zwiększa również ogólne obciążenie administracyjne związane z zarządzaniem programami i ich kontrolą na szczeblu państw członkowskich i Komisji

65

Komisja uważa, że zamknięcie stanowi element wymogów regulacyjnych i nie przeznacza w budżecie odrębnych środków na pokrycie kosztów zamknięcia w żadnym z obszarów polityki ani nie monitoruje tych kosztów. Komisja nie wymaga od państw członkowskich przekazywania informacji na temat ich własnych wymogów dotyczących kosztów i zasobów na potrzeby procesu zamknięcia; nie opracowuje także kompleksowych danych szacunkowych na temat łącznych wymogów w zakresie zasobów w swoich dyrekcjach generalnych. Jako że państwa członkowskie postrzegają zamknięcie jako część swoich obowiązków w obszarze zarządzania programem, także nie oszacowują one odrębnie ani nie monitorują wymaganych zasobów na potrzeby zamknięcia w żadnym z obszarów polityki.

66

Główna obawa, jaką wyraziły państwa członkowskie w ankiecie przeprowadzonej przez Trybunał, dotyczyła presji czasowej pojawiającej się zarówno ze względu na nakładanie się okresów kwalifikowalności, jak i z uwagi na prace wymagane w momencie zamknięcia. W szczególności instytucje audytowe i jednostki certyfikujące postrzegają tę presję czasową jako duże ryzyko. Niektóre organy wskazały, że rozwiązały ten problem, zatrudniając dodatkowych pracowników lub zlecając realizację działań na zewnątrz. Ze względu na cięcia budżetowe inne organy nie mogły sobie jednak na to pozwolić. Również Komisja stwierdziła zapotrzebowanie na dodatkowych pracowników podczas zamknięcia i rozważa zlecenie realizacji pewnych zadań na zewnątrz.

67

Ponadto na niektóre organy państw członkowskich zaangażowane w proces zamknięcia negatywny wpływ wywarła reorganizacja administracyjna prowadząca do zwolnienia pracowników lub zmiany zakresów ich obowiązków. Istnieje zatem poważne ryzyko, że na potrzeby działań związanych z zamknięciem na poziomie krajowym dostępna będzie niewystarczająca liczba doświadczonych pracowników.

68

W latach 2014–2020 problem realizacji programów związanych równocześnie z obydwoma okresami jeszcze się nasili, gdyż wydatki będą uznawane za kwalifikowalne przez trzy lata po zakończeniu okresu programowania, a nie przez dwa lata, jak było to przewidziane w odniesieniu do okresu 2007–2013. Zakładając, że rozpoczęcie kolejnego okresu nie opóźni się, prace prowadzone przez państwa członkowskie w związku z corocznym zatwierdzeniem zestawienia wydatków w ramach programów na lata 2014–2020 będą pokrywać się z realizacją nowych programów między 1 stycznia 2021 r. a 30 czerwca 2024 r. (w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich) lub 15 lutego 2025 r. (w obszarze spójności).

Komisja zapewniła odpowiednie i terminowe wsparcie państwom członkowskim w przygotowaniu do zamknięcia programów na lata 2007–2013, jednak musi zachować czujność, aby dopilnować prawidłowego wdrożenia przez państwa członkowskie

Komisja wydała w odpowiednim czasie kompleksowe wytyczne dotyczące zamknięcia okresu 2007–2013

69

Przepisy powinny być jasne, proste i praktyczne oraz łatwe do znalezienia w rozporządzeniach. Skomplikowane ramy prawne mogłyby zwiększyć prawdopodobieństwo popełniania błędów w momencie zamknięcia, jeśli organy nie zrozumiałyby wymogów w odpowiedni sposób lub interpretowałyby je odmiennie niż Komisja. Mogłyby spowodować także obniżenie skuteczności, jeśli Komisja musiałaby przekazywać państwom członkowskim wyjaśnienia. Aby ograniczyć to ryzyko, Komisja musi z wyprzedzeniem opracować wytyczne streszczające przepisy dotyczące zamknięcia i zawierające ich dalsze wyjaśnienie. Rozporządzenia zapewniają ogólne ramy dla okresu programowania jako całości (programowanie, zarządzanie finansowe, kontrole itd.), wytyczne zaś powinny koncentrować się bardziej na technicznych i praktycznych aspektach interpretacji rozporządzeń przez Komisję.

Wytyczne Komisji ułatwiały zrozumienie przepisów mających zastosowanie w procesie zamknięcia w obydwu obszarach polityki

70

Przegląd ram prawnych przeprowadzony przez Trybunał wykazał, że w obydwu obszarach polityki przepisy dotyczące zamknięcia należy zaczerpnąć z różnych rozporządzeń[33]. Dotyczy to w szczególności rozwoju obszarów wiejskich, w której to dziedzinie liczne rozporządzenia dotyczące zamknięcia skutkują zwiększeniem stopnia złożoności. Ponadto finansowe aspekty procesu zamknięcia dla okresu 2007–2013 są ujęte w nowych rozporządzeniach przyjętych w 2013 r. i 2014 r. w odniesieniu do okresu 2014–2020[34], podczas gdy warunki kwalifikowalności wydatków są ustanowione w rozporządzeniach dotyczących okresu 2007–2013[35]. Ustalenia dotyczące kontroli[36] i przepisy przejściowe[37] są zawarte w jeszcze innych rozporządzeniach.

33 Rozporządzenia definiujące ustalenia dotyczące zamknięcia w poszczególnych obszarach polityki są wymienione w ***załączniku I***.

34 Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013, rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz.U. L 255 z 28.8.2014, s. 18) oraz rozporządzenie (UE) nr 908/2014.

35 Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 oraz rozporządzenie Komisji nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 15).

36 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. L 25 z 28.1.2011, s. 8) oraz (UE) nr 908/2014.

37 Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013, (WE) nr 73/2009, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 865); oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu

71

W obydwu obszarach polityki Komisja uwzględniła jednak kwestię złożoności ram prawnych i przygotowała wytyczne dotyczące zamknięcia. Podsumowują one kluczowe wymogi i terminy wykonania w ramach procesu oraz zapewniają dalsze wyjaśnienia, które zostały z zadowoleniem przyjęte przez większość organów zaangażowanych w proces zamknięcia.

72

W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że Komisja wydała kompleksowe wytyczne, które wyjaśniają mające zastosowanie przepisy zawarte w rozporządzeniach dotyczących obydwu obszarów. Projekt wytycznych został przedstawiony państwom członkowskim na wczesnym etapie, co dało im możliwość wyrażenia opinii na temat ich treści. ***Tabela 4*** pokazuje harmonogram przyjęcia wytycznych w obydwu obszarach polityki. Zmienione wytyczne zawierały bardzo mało zmian.

Tabela 4

Harmonogram przyjęcia wytycznych dotyczących zamknięcia

	Spójność	Rozwój obszarów wiejskich
Pierwszy projekt wytycznych przestawiony państwom członkowskim	Czerwiec 2012 r.[1]	Kwiecień 2013 r.[4]
Przyjęcie wytycznych	Marzec 2013 r.[2]	Marzec 2015 r.[5]
Przyjęcie zmienionych wytycznych	Kwiecień 2015 r.[3]	Grudzień 2015 r.[6]

1 Podczas posiedzenia komitetu koordynującego fundusze w dniu 7 czerwca 2012 r.

2 Decyzja Komisji C(2013) 1573 z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007-2013).

3 Decyzja Komisji C(2015) 2771 z dnia 30 kwietnia 2015 r. zmieniająca decyzję C(2013) 1573 z dnia 20 marca 2013 r.

4 Podczas posiedzenia Komitetu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich w dniu 19 kwietnia 2013 r.

5 Decyzja Komisji C(2015) 1399 z dnia 5 marca 2015 r. dotycząca zatwierdzenia wytycznych w sprawie zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich przyjętych w celu udzielania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na lata 2007-2013.

6 Decyzja Komisji C(2015) 8866 z dnia 11 grudnia 2015 r. zmieniająca decyzję C(2015) 1399 z dnia 5 marca 2015 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

73

W obydwu obszarach polityki wytyczne zapewniły wyjaśnienia i wskazówki praktyczne w kwestiach, które nie zostały szczegółowo omówione ani wystarczająco wyjaśnione w rozporządzeniach.

74

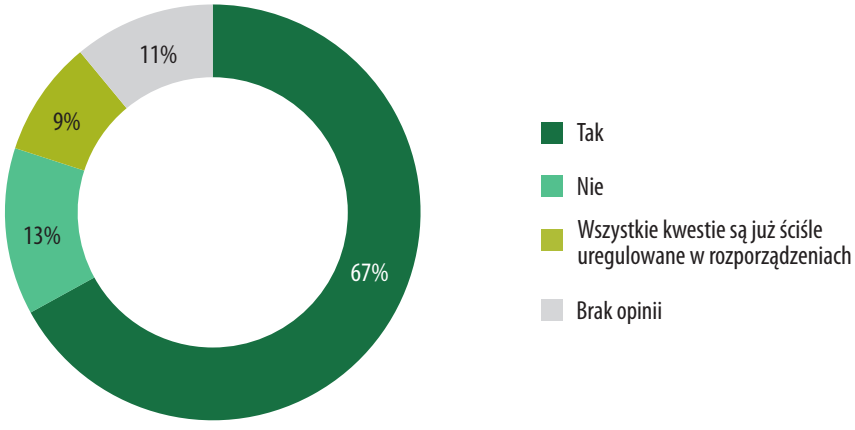
Prawie wszystkie organy w obydwu obszarach polityki, które wzięły udział w ankiecie, uważały, że Komisja przekazała wytyczne z wystarczającym wyprzedzeniem, aby przygotować się do zamknięcia. Dwie trzecie respondentów wskazało, że wytyczne wyjaśniały wiele kwestii, które nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione w rozporządzeniach (zob. ***rys. 5***). Prawie wszystkie organy uznały także, że wytyczne są jasne, jeśli chodzi o organizację procesu zamknięcia, w tym obowiązki i terminy wykonania.

75

Około jednej piątej organów biorących udział w ankiecie wskazało, że nadal potrzebuje dalszych wytycznych lub wyjaśnień dotyczących konkretnych kwestii. Obszary, w odniesieniu do których 15% lub więcej respondentów uznało, że wytyczne są niejasne lub raczej niejasne, są wymienione w ***załączniku IV***.

Rys. 5

Odpowiedzi udzielone przez organy państw członkowskich w ramach ankiety dotyczące tego, czy w wytycznych Komisji zapewniono wystarczające wyjaśnienia



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Brak terminów wykonania w związku z pewnymi aspektami procesu zamknięcia może zagrozić terminowemu zakończeniu zamknięcia

76
Wyraźnie określone terminy końcowe stanowią ważny element przepisów dotyczących zamknięcia, gdyż pomagają zapewnić, by zadania były realizowane na czas, a cały proces zamknięcia był skuteczny.

77
W ujęciu ogólnym rozporządzenia obejmowały terminy wykonania w odniesieniu do większości aspektów, jednak w trzech obszarach nie zostały one ustalone: dla odpowiedzi udzielanych przez państwa członkowskie na pytania Komisji dotyczące dokumentów zamknięcia, dla zatwierdzania przez Komisję dużych projektów oraz dla wkładu ze środków publicznych wypłacanego beneficjentom przez państwa członkowskie w obszarze spójności.

Brak terminów przewidzianych w rozporządzeniach dla odpowiedzi udzielanych przez państwa członkowskie na pytania Komisji: ryzyko przedłużania się procesu zamknięcia

78
Jeśli dokumenty zamknięcia są dobrej jakości, przepisy zawarte w rozporządzeniach są wystarczające do zagwarantowania zamknięcia zgodnie z harmonogramem. Jeśli Komisja nie jest jednak zadowolona z informacji przekazanych przez państwo członkowskie, brak ram czasowych przewidzianych w rozporządzeniach dla odpowiedzi na pytania Komisji może skutkować dalszym przedłużeniem procesu zamknięcia.

79
Żadne z rozporządzeń na lata 2007–2013 nie określało terminu, w jakim państwa członkowskie byłyby zobowiązane udzielić odpowiedzi na pytania Komisji dotyczące dokumentów zamknięcia. W obszarze spójności wytyczne ustanawiały termin dwóch miesięcy w tym względzie, przedłużany na wniosek o kolejne dwa miesiące; wytyczne dotyczące rozwoju obszarów wiejskich nie zawierały takich przepisów.

Uwagi

Brak terminów na przedstawianie i zatwierdzanie dużych projektów w obszarze spójności: komplikowanie procesu zamknięcia i ryzyko dotyczące wydawania środków finansowych

80
W latach 2007–2013 duże projekty w obszarze spójności były definiowane jako operacje o całkowitych kosztach przekraczających 50 mln euro[38]. Jako że takie projekty obejmowały znaczne środki finansowe ze strony UE, musiały być oceniane i zatwierdzane przez Komisję[39].

81
Ramy prawne dla okresu 2007–2013 nie określały terminów na składanie wniosków dotyczących dużych projektów i w praktyce nie określały także terminów na podjęcie odnośnych decyzji przez Komisję. Według stanu na dzień 15 listopada 2016 r. 19 wniosków dotyczących dużych projektów złożonych przez siedem państw członkowskich nadal oczekiwało na zatwierdzenie przez DG REGIO. Powiązany łączny koszt kwalifikowalny tych projektów wynosił 1 mld euro, a wkład UE wynosił 854 mln euro.

82
Decyzja dotycząca dużego projektu oczekująca na podjęcie komplikuje zamknięcie PO, gdyż instytucje zarządzające i audytowe nie wiedzą, jak traktować powiązane wydatki podczas opracowywania dokumentów zamknięcia. Oczekiwanie na podjęcie decyzji skutkuje także niepewnością prawa dla państwa członkowskiego. W szczególności jeśli Komisja odrzuci duży projekt, gdy zbliża się termin zamknięcia, istnieje zwiększone ryzyko, że państwo członkowskie nie będzie w stanie zastąpić go innym kwalifikowalnym wydatkiem, co może prowadzić do trudności z pełnym wykorzystaniem wkładu UE.

83
W latach 2014-2020 wydatki związane z dużym projektem można uwzględnić we wniosku o płatność[40], jeśli Komisja zostanie wcześniej powiadomiona o pozytywnym wyniku oceny przeprowadzonej przez niezależnych ekspertów lub po przedłożeniu do zatwierdzenia przez Komisję. Komisja powinna przyjąć decyzję w sprawie zatwierdzenia wkładu finansowego dla dużego projektu w ciągu trzech miesięcy[41].

Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzające przepisy przejściowe (Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 1).

38 Art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

39 Art. 41 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

40 Art. 102 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

41 Art. 102 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Brak terminów w obszarze spójności dotyczących płatności wkładu ze środków publicznych na rzecz beneficjentów: ryzyko utraty reputacji

84

Zasadniczo wydatki w obszarze spójności są kwalifikowalne do współfinansowania ze strony UE, jeśli zostały faktycznie poniesione przez beneficjentów w celu realizacji operacji w okresie kwalifikowalności[42]. W związku z tym beneficjent nie musi otrzymać odpowiedniego współfinansowania publicznego, zanim państwo członkowskie złoży wniosek o zwrot wydatków przez Komisję.

85

Instytucje zarządzające muszą zapewnić, aby beneficjenci otrzymali pełną kwotę wkładu ze środków publicznych możliwie najszybciej i w całości[43], jednak ramy prawne w obszarze spójności na lata 2007–2013 nie ustanawiają konkretnych terminów płatności na rzecz beneficjentów. W związku z tym w momencie zamknięcia państwa członkowskie mogą ubiegać się o zwrot wydatków jeszcze niewypłaconych beneficjentom[44].

86

Trybunał zwracał wcześniej uwagę na poważne opóźnienia w wypłacie wkładu ze środków publicznych na rzecz beneficjentów (zob. ***ramka 2***). Komisja nie wymaga od państw członkowskich zgłaszania w momencie zamknięcia ani później, jaka część wkładu ze środków publicznych została faktycznie wypłacona. W rezultacie istnieje możliwość, że beneficjenci nie otrzymają pełnego wkładu w odpowiednim czasie, nawet jeśli Komisja wypłaci swój wkład państwu członkowskiemu w całości. Zasadniczo może to oznaczać, nawet po zamknięciu (w 2018 r. lub później), że beneficjenci mogą nadal nie otrzymać wkładu UE w ramach swoich projektów. Trybunał uznaje, że opóźnienie płatności stanowi poważne ryzyko dla UE związane z utratą reputacji.

42 Art. 56 ust. 1 i art. 78 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

43 Art. 80 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

44 Pkt 5.1.1 wytycznych dotyczących zamknięcia w obszarze spójności.

Ramka 2

Opóźnione wypłaty wkładu UE na rzecz beneficjentów

We Francji obserwowane były poważne opóźnienia w przekazywaniu unijnych środków finansowych przez organy krajowe podmiotom regionalnym pełniącym rolę beneficjentów: w dwóch przypadkach opóźnienie wyniosło ponad pięć miesięcy[45].

W ramach projektu we Włoszech beneficjent przedłożył instytucji zarządzającej wniosek o płatność w marcu 2014 r. w celu opracowania sprawozdania mapującego potrzeby szkoleniowe w różnych regionach Włoch. Koszty przedstawione we wniosku zostały zatwierdzone przez organy krajowe i przedłożone Komisji. Mimo że Komisja rozliczyła zgłoszone koszty w czerwcu 2014 r., beneficjent otrzymał płatność okresową dopiero pięć miesięcy później, w listopadzie 2014 r.

Podobne przypadki stwierdzono w czterech innych projektach we Włoszech, w jednym projekcie we Francji i w sześciu projektach w Niderlandach[46].

45 Ramka 6.3 lit. a) sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2013 (Dz.U. C 398 z 12.11.2014).

46 Ramka 6.5 lit. a) sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2014.

Uwagi

87
W przeciwieństwie do obszaru spójności w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich wydatki kwalifikują się do wkładu UE, jeżeli odpowiednia pomoc jest rzeczywiście wypłacana przez agencję płatniczą na rzecz beneficjenta[47].

88
W odniesieniu do okresu 2014–2020 rozporządzenie stanowi, że wkład ze środków publicznych na rzecz beneficjentów musi być wypłacony nie później niż 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta[48]. Rozporządzenie zawiera także klauzulę dodatkową, zgodnie z którą państwa członkowskie zapewniają, aby do momentu zamknięcia kwota wkładu ze środków publicznych wypłacona na rzecz beneficjentów była co najmniej równa wkładowi wypłaconemu z budżetu UE[49].

Pewne wymogi zawarte w wytycznych polityki spójności wykraczają poza zakres przepisów wykonawczych

89
Trybunał stwierdził, że wytyczne w obszarze spójności wprowadzały pewne wymogi, które wykraczały poza zakres przepisów wykonawczych. Wymogi te dotyczyły instrumentów finansowych, niefunkcjonujących projektów, podziału projektów między dwa okresy programowania oraz poziomu ryzyka rezydualnego. Są one przedstawione w ***tabeli 5***, w której wskazano także, w jaki sposób zostały one uwzględnione w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich oraz czy zmieniono je w odniesieniu do okresu 2014–2020. Wytyczne dotyczące rozwoju obszarów wiejskich nie wprowadzały dodatkowych wymogów.

90
Około 19% instytucji zarządzających i 24% instytucji audytowych także zauważyło w swoich odpowiedziach na ankietę, że niektóre wymogi zawarte w wytycznych wykraczały poza zakres przepisów ujętych w rozporządzeniach.

91
Wszystkie wymogi wymienione w ***tabeli 5*** zostały wprowadzone w celu wyeliminowania konkretnych niedociągnięć. Wymogi dotyczące niefunkcjonujących projektów oraz zgłaszania poziomu ryzyka rezydualnego pomagają ograniczyć ryzyko związane z zamknięciem. Wyjaśnienia związane z dzieleniem projektów innych niż duże między dwa okresy programowania są konieczne, ale w obecnym kształcie mogą skomplikować proces zamknięcia. Trybunał zwracał już wcześniej uwagę na kwestię wydłużenia okresu kwalifikowalności w przypadku instrumentów finansowych za pośrednictwem wytycznych Komisji dotyczących zamknięcia[50], która to kwestia stwarza problem związany z hierarchią norm prawnych. Komisja nie zgadza się z tą opinią i odmówiła przedłożenia wniosku ustawodawczego zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, który zapewniłby państwom członkowskim pewność prawa[51].

47 Art. 71 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005.

48 Art. 132 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

49 Art. 129 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

50 Pkt 6.45 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2015, pkt 6.52 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2014 oraz pkt 43 sprawozdania specjalnego nr 19/2016.

51 Odpowiedź Komisji na pkt 6.52 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2014, pkt 6.45 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2015 oraz pkt 43 sprawozdania specjalnego nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013" (http://eca.europa.eu).

Tabela 5

Wymogi zawarte w wytycznych w obszarze spójności wykraczające poza zakres rozporządzeń

Zagadnienie	Opis kwestii w obszarze spójności	Podejście w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich	Podejście w latach 2014–2020
Okres kwalifikowalności wydatków w ramach instrumentów finansowych[1]	W swoim sprawozdaniu rocznym za rok 2015 Trybunał zauważył, że zgodnie z art. 56 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 końcową datą kwalifikowalności płatności jest 31 grudnia 2015 r. W kwietniu 2015 r. Komisja podjęła decyzję o przedłużeniu okresu kwalifikowalności do 31 marca 2017 r. Dokonała tego jednostronnie w drodze decyzji zmieniającej wytyczne dotyczące zamknięcia zamiast zwrócić się do Rady i Parlamentu z wnioskiem o zmianę rozporządzenia. Ze względu na brak aktu prawnego odpowiedniej rangi Trybunał uznaje wydatkowanie dokonane po 31 grudnia 2015 r. za nieprawidłowe[2].	Brak zmiany okresu kwalifikowalności, którego koniec nadal przypada na 31 grudnia 2015 r., tak jak dla wszystkich innych wydatków.	W obydwu obszarach polityki wydatki w ramach instrumentów finansowych muszą być zasadniczo faktycznie wypłacone lub, w przypadku gwarancji, zadeklarowane w okresie kwalifikowalności[3].
Podział dużych projektów między dwa okresy programowania[4] **w porównaniu z projektami innymi niż duże.**	Rozporządzenie przewiduje dzielenie dużych projektów między dwa okresy programowania[5] (indywidualne etapy realizowane w różnych okresach programowania), jednak wytyczne[6] zawierają dalsze przepisy dotyczące tego rodzaju podziału w odniesieniu do finansowania projektów innych niż duże w dwóch okresach programowania (2007–2013 i 2014–2020). Wymogi dotyczące finansowania projektów w dwóch okresach programowania są bardziej skomplikowane i rygorystyczne w obszarze spójności niż w przypadku rozwoju obszarów wiejskich.	Rozporządzenie nie przewiduje podziału projektów na etapy. Niezakończone projekty kwalifikują się zasadniczo[7] (bez zastosowania wymogu dotyczącego łącznego kosztu projektu) do uzyskania dalszego współfinansowania w nowym okresie na podstawie przepisów przejściowych. Termin końcowy stanowi data płatności za poniesiony wydatek.	Tak jak w odniesieniu do okresu 2007–2013 rozporządzenia na lata 2014–2020 przewidują dzielenie na etapy jedynie dużych projektów.

1 Płatności w ramach instrumentu finansowego na rzecz ostatecznych odbiorców, zwrot kosztów administracyjnych i wydawanie gwarancji.

2 Pkt 6.45 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2015 (Dz.U. C 375 z 13.10.2016).

3 Art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013: „[w] momencie zamknięcia programu wydatki kwalifikowalne w ramach instrumentu finansowego stanowi łączna kwota wkładów z programu faktycznie wypłacona lub, w przypadku gwarancji, łączna kwota zobowiązań zaciągniętych przez instrument finansowy w okresie kwalifikowalności". Podlega to wyjątkom określonym w art. 42 ust. 2 i 3.

4 Art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 definiuje duży projekt jako operację, której całkowity koszt przekracza kwotę 50 mln euro.

5 Art. 40 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

6 Pkt 3.3 i 3.4 wytycznych dotyczących zamknięcia w obszarze spójności.

7 Z wyjątkiem trzech wycofanych działań.

Tabela 5

Zagadnienie	Opis kwestii w obszarze spójności	Podejście w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich	Podejście w latach 2014–2020
Definicja niefunkcjonujących projektów i powiązane wymogi	Brak wymogu prawnego, by operacje w momencie zamknięcia były funkcjonujące, co wiąże się z ryzykiem, że operacje otrzymujące współfinansowanie z UE mogą nigdy nie być ukończone. Wymóg ten jest wprowadzony w wytycznych[8]. W ramach wyjątku i w określonych okolicznościach mogą być jednak współfinansowane także niefunkcjonujące projekty. Muszą one być ukończone do dnia 31 marca 2019 r., w przeciwnym wypadku Komisja zastosuje korekty finansowe.	Nieukończone projekty są zasadniczo kwalifikowalne, jak wyjaśniono powyżej.	Nadal brak wymogu, aby operacje były funkcjonujące w momencie zamknięcia.
Wymóg obliczania poziomu ryzyka rezydualnego	Wytyczne[9] poszerzają wymóg regulacyjny dotyczący obliczania rocznego poziomu błędu o wymóg ujawniania przez instytucje audytowe poziomu ryzyka rezydualnego w deklaracji zamknięcia każdego PO. Poziom ryzyka rezydualnego w momencie zamknięcia jest definiowany jako suma rocznych wartości ryzyka rezydualnego (z uwzględnieniem kwot wycofanych i odzyskanych) podzielona przez sumę całkowitych wydatków zadeklarowanych w momencie zamknięcia. Instytucje audytowe powinny brać pod uwagę poziom ryzyka rezydualnego podczas formułowania opinii pokontrolnych w momencie zamknięcia. Podczas gdy wymóg ten może wiązać się z dodatkowymi nakładami pracy dla niektórych instytucji audytowych, daje on Komisji dodatkowe zapewnienie, że nadal występujący poziom błędu w ramach programu nie przekracza progu istotności w momencie zamknięcia.	Rozporządzenia nie wymagają od jednostek certyfikujących przedłożenia opinii pokontrolnej lub sprawozdania dotyczących całego okresu bądź obliczenia poziomu ryzyka rezydualnego dla każdego programu w momencie zamknięcia.	Rozporządzenia nie wymagają od instytucji audytowych lub jednostek certyfikujących przedłożenia opinii pokontrolnej lub sprawozdania dotyczących całego okresu bądź obliczenia poziomu ryzyka rezydualnego dla każdego programu w momencie zamknięcia.

8 Pkt 3.5 „Niefunkcjonujące projekty”: „[p]rzy składaniu dokumentów zamknięcia państwa członkowskie muszą się upewnić, że wszystkie projekty uwzględnione w zamknięciu programu są funkcjonujące, to znaczy ukończone i użytkowane, aby mogły zostać uznane za kwalifikowalne”.

9 Załącznik VI do wytycznych w sprawie zamknięcia w obszarze spójności (Wytyczne dotyczące sporządzania końcowego sprawozdania audytowego i deklaracji zamknięcia).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Państwa członkowskie są zadowolone ze wsparcia udzielanego przez Komisję, jednak kluczowe znaczenie ma koordynacja między organami krajowymi i regionalnymi

92
Komisja powinna pomóc organom w państwach członkowskich w przygotowaniu się do procesu zamknięcia, udzielając im terminowego i odpowiedniego wsparcia w formie szkoleń i udzielania na bieżąco wyjaśnień w przypadku wystąpienia problemów. Państwa członkowskie powinny rozpocząć przygotowania z odpowiednim wyprzedzeniem oraz organizować działania w ramach zamknięcia na szczeblu krajowym i regionalnym w odpowiednim czasie.

Państwa członkowskie są zadowolone ze wsparcia udzielanego przez Komisję i ogólnie uważają, że są przygotowane do procesu zamknięcia

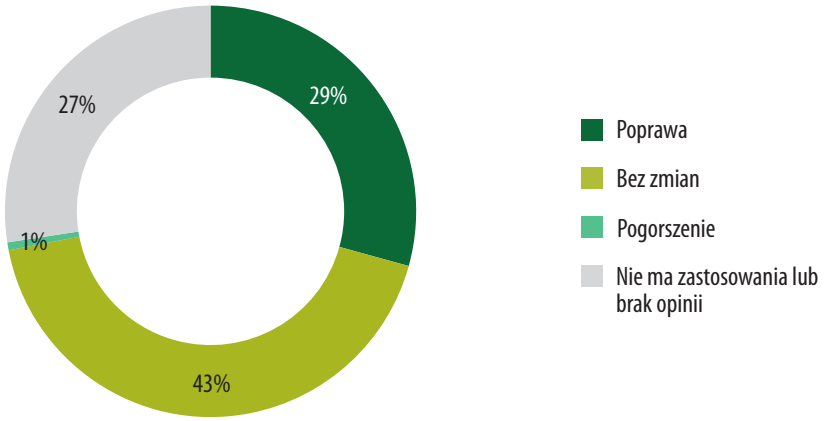
93
Analiza przeprowadzona przez Trybunał pokazała, że Komisja udzielała odpowiedniego wsparcia w formie szkoleń, konferencji, seminariów, spotkań oraz dokumentów zawierających pytania i odpowiedzi odnoszące się do obydwu obszarów polityki. Wszystkie odpowiedzialne organy miały dostęp do tych dokumentów i były zapraszane do wzięcia udziału w sesjach szkoleniowych organizowanych przez Komisję.

94
Większość organów, które wzięły udział w ankiecie przeprowadzonej przez Trybunał, uznała szkolenia i wsparcie oferowane przez Komisję za użyteczne w obydwu obszarach polityki oraz wskazała, że odpowiedzi na ich pytania zostały udzielone w odpowiednim czasie. Większość respondentów była także zadowolona z rodzaju wsparcia udzielanego przez Komisję, przy czym tylko jedna dziesiąta wszystkich organów chciałaby uzyskać wsparcie w innej formie.

95
Prawie jedna trzecia respondentów (29%) uznała, że wsparcie udzielone przez Komisję na potrzeby zamknięcia okresu 2007–2013 zostało udoskonalone w porównaniu z latami 2000–2006 (zob. ***rys. 6***).

Rys. 6

Opinia państw członkowskich na temat wsparcia udzielanego przez Komisję na potrzeby zamknięcia okresu 2007–2013 w porównaniu z latami 2000–2006[1]



1 Odpowiedzi udzielone przez organy bułgarskie, rumuńskie i chorwackie nie zostały uwzględnione, gdyż organy te nie uczestniczyły w zamknięciu okresu 2000–2006.

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

96

89% respondentów w ramach ankiety uważało się za dobrze przygotowanych lub stosunkowo dobrze przygotowanych do procesu zamknięcia już we wrześniu 2015 r. Większość wskazała także, że posiadała gotowe wewnętrzne podręczniki i procedury lub prowadziła zaawansowane prace związane z ich opracowaniem. 85% respondentów uważało, że będzie posiadać wystarczająco dużo czasu na odpowiednie zakończenie swoich zadań.

Koordynacja między różnymi organami państw członkowskich jest postrzegana jako ryzyko dla starannego zakończenia zadań związanych z zamknięciem

97

Aby zagwarantować skuteczność i wydajność procesu zamknięcia, konieczne jest zapewnienie skutecznej koordynacji między różnymi organami w państwach członkowskich. Wszystkie organy powinny dysponować wystarczającą ilością czasu na przeprowadzenie zadań związanych z zamknięciem w zadowalający sposób.

Uwagi

98
Ankieta pokazała, że 44% organów odpowiedzialnych za rozwój obszarów wiejskich i 56% organów odpowiedzialnych za spójność uważało, że koordynacja z innymi organami stwarzała umiarkowane lub wysokie ryzyko dla procesu zamknięcia.

99
W szczególności instytucje audytowe i jednostki certyfikujące wyraziły obawy, czy harmonogram uzgodniony na szczeblu krajowym da im wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie ich prac w zadowalający sposób. Odpowiednio uzgodnione terminy wykonania budzą większe obawy tych instytucji niż instytucji zarządzających i agencji płatniczych, jako że ich zadania są realizowane na samym końcu.

100
W obszarze spójności, w którym zgodnie z przepisami pewne rodzaje wydatków są kwalifikowalne do dnia składania dokumentów, tj. 31 marca 2017 r. (zob. pkt 106–113), proces zamknięcia może nie zapewniać instytucjom audytowym wystarczająco długiego czasu na sprawdzenie końcowych zestawień wydatków. Jest to postrzegane jako wyjątkowo wysokie ryzyko.

101
W szczególności w odniesieniu do programów, w ramach których nie wydano pełnego wkładu UE, harmonogram na szczeblu państw członkowskich może zawierać późny termin na przekazanie końcowego zestawienia wydatków instytucji audytowej przez instytucję zarządzającą. Czasami uzgodniony termin składania dokumentów przypada na koniec 2016 r., co skutkuje zwiększeniem obciążenia instytucji audytowej i może prowadzić do ograniczenia zakresu opinii pokontrolnej, która musi zostać wydana do dnia 31 marca 2017 r. W takich przypadkach Komisja może zażądać od instytucji audytowej przeprowadzenia dodatkowych weryfikacji takich wydatków, co faktycznie oznacza przyznanie instytucjom audytowym dodatkowego czasu i przedłużenie procesu zamknięcia, lub może nałożyć korekty finansowe. Nie jest jasne, w jaki sposób takie ograniczenie zakresu będzie uwzględniane podczas obliczania poziomu ryzyka rezydualnego.

102
Ramka 3 prezentuje przykład „dobrej praktyki" w formie harmonogramu uzgodnionego przez różne organy.

Ramka 3

Wiążący harmonogram uzgodniony w regionie Niemiec

W niemieckim regionie Szlezwik-Holsztyn instytucje zarządzające, certyfikujące i audytowe uzgodniły harmonogram wiążący dla wszystkich trzech organów. Celem było zapewnienie każdemu organowi wystarczającej ilości czasu na przeprowadzenie swoich prac.

Zadanie	Odpowiedzialny organ	Termin
Przekazanie Komisji ostatniego wniosku o płatność okresową	Instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca	29.4.2016 r.
Zakończenie kontroli operacji	Instytucja audytowa	31.8.2016 r.
Przygotowanie końcowego wniosku o płatność	Instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca	30.11.2016 r.
Sprawozdanie końcowe z realizacji	Instytucja zarządzająca	30.11.2016 r.
Kontrola dokumentów zamknięcia	Instytucja audytowa	31.1.2017 r.
Zatwierdzenie przez komitet monitorujący	Instytucja zarządzająca	20.2.2017 r.
Przekazanie Komisji pakietu zamknięcia	Instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca, instytucja audytowa	1.3.2017 r.

103

Niektórzy respondenci uważali, że Komisja powinna ustanowić wiążące terminy dla wszystkich zaangażowanych organów. W latach 2014–2020 sporządzanie harmonogramu prac różnych krajowych i regionalnych organów pozostaje jednak obowiązkiem państw członkowskich.

Komisja musi zachować czujność, aby zagwarantować prawidłowe zamknięcie okresu 2007–2013

104

Odpowiednie opracowanie koncepcji i przygotowanie mają kluczowe znaczenie, jednak nie są wystarczającymi elementami w celu zagwarantowania skutecznego i terminowego zamknięcia programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich. Będzie to w głównej mierze zależeć od sposobu przeprowadzenia procesu zamknięcia w praktyce, jakości dokumentów zamknięcia złożonych przez państwa członkowskie oraz spójnej i dokładnej analizy przeprowadzonej przez Komisję w terminach określonych w rozporządzeniach.

105

W ramach poprzedniej kontroli początkowego etapu procesu zamknięcia dla okresu 2000–2006 w obszarze spójności Trybunał stwierdził, że był on tylko częściowo skuteczny, gdyż, aby uniknąć korekt finansowych w momencie zamknięcia, państwa członkowskie złożyły poświadczenia, w których w sposób nieuzasadniony obniżono ostateczne poziomy błędu[52]. Mimo usprawnień wprowadzonych w ramach kontroli, ryzyko to występuje również w przypadku zamknięcia okresu programowania 2007–2013. Ponadto Trybunał stwierdził występowanie szeregu zagrożeń, które muszą być szczegółowo uwzględnione podczas zamknięcia okresu 2007–2013.

Nadal występuje szczególne ryzyko związane z prawidłowością wydatków w odniesieniu do instrumentów finansowych, zaliczek umownych oraz niektórych dużych projektów istotnych z punktu widzenia pomocy państwa

Ryzyko, że kwalifikowalność wydatków w ramach instrumentów finansowych nie będzie odpowiednio weryfikowana w momencie zamknięcia

106

Instrumenty finansowe stanowią mechanizm finansowania w ramach budżetu UE, który może mieć formę pożyczek, gwarancji lub inwestycji kapitałowych (lub quasi-kapitałowych). Są one wykorzystywane zarówno w dziedzinie spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich.

107

Gdy instrument finansowy był ustanawiany w latach 2007–2013, na jego rzecz wypłacana była płatność zaliczkowa, a Komisja zwracała wkład UE[53] państwu członkowskiemu. Wielkość kwalifikowalnych wydatków na rzecz instrumentów finansowych może jednak zostać ustalona tylko w momencie zamknięcia oraz obejmuje faktyczne kwoty pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych zapewnionych ostatecznym odbiorcom, a także koszty i opłaty związane z zarządzaniem[54]. Jako że od instytucji audytowych i jednostek certyfikujących nie było wymagane kontrolowanie tych wydatków w całym okresie, istnieje ryzyko, że wydatki te nie zostaną odpowiednio sprowadzone pod kątem kwalifikowalności. Umożliwienie instrumentom finansowym w obszarze spójności zapewnianie wsparcia finansowego ostatecznym odbiorcom do dnia 31 marca 2017 r. (zob. ***tabela 5***) dodatkowo ogranicza zdolności instytucji audytowych do uzyskania poświadczenia legalności i prawidłowości wydatków (zob. także pkt 100).

108

W latach 2014–2020 wkład ze środków publicznych w instrumenty finansowe ma być wypłacany w transzach. Wypłata danej transzy zależy od faktycznego wykorzystania określonej wartości procentowej poprzedniej transzy[55], przy czym instytucje audytowe i jednostki certyfikujące są zobowiązane do weryfikacji tego wykorzystania. Kwota kwalifikowalnych wydatków jest jednak nadal określana dopiero w momencie zamknięcia[56]. Działania te razem ograniczają ryzyko współfinansowania z budżetu UE nieprawidłowych wydatków.

52 Pkt 5.61 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2011 (Dz.U. C 344 z 12.11.2012).

53 Art. 52 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i art. 52 rozporządzenia (WE) nr 1974/2006.

54 Art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i art. 52 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1974/2006.

55 Art. 41 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

56 Art. 42 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Uwagi

Ustalenia dotyczące zaliczek umownych w obszarze spójności: wyzwanie dla weryfikacji kwalifikowalności

109
Zaliczki umowne to płatności zaliczkowe związane z przeprowadzaniem prac lub świadczeniem usług zgodnie ze zwykłym prawem i praktykami handlowymi na podstawie umów zawieranych przez beneficjenta końcowego lub końcowego odbiorcę.

110
Komisja uznaje zaliczki umowne wypłacane przez beneficjenta do dnia 31 grudnia 2015 r. za wydatki kwalifikowalne, jeśli zostaną przekształcone w faktyczne wydatki przed 31 marca 2017 r. Płatność ta musi być zgodna z przepisami krajowymi i zobowiązaniami umownymi.

111
Deklarowanie zaliczek umownych, zwłaszcza jeśli stanowią duży procent wartości umowy, wiąże się z istotnym ryzykiem, że w momencie zamknięcia występować będą wydatki niekwalifikowalne. Aby zminimalizować to ryzyko, konieczne jest bardzo dokładne przeanalizowanie, czy wysokie płatności zaliczkowe były dokonywane zgodnie z prawem i praktykami handlowymi. Możliwość przekształcenia zaliczek w faktyczne wydatki w dowolnym momencie do 31 marca 2017 r. oznacza także, że instytucje audytowe nie będą często w stanie zweryfikować takich wydatków, a zatem poświadczyć ich kwalifikowalności (zob. także pkt 100).

112
W obliczu istotnego ryzyka związanego z deklarowaniem zaliczek umownych w momencie zamknięcia kilka państw członkowskich (na przykład Bułgaria, Dania i Estonia) zdecydowało o niewłączaniu ich w końcowe wnioski o płatność.

113
Trybunał zauważył, że Komisja także określiła kwalifikowalność wydatków związanych z instrumentami finansowymi i zaliczkami umownymi jako obszar ryzyka i we wrześniu 2016 r. przekazała dalsze wytyczne dotyczące tych kwestii instytucjom audytowym[57].

57 W ramach prezentacji podczas posiedzenia grupy „Homologues" z udziałem Komisji i instytucji audytowych, które miało miejsce we wrześniu 2016 r. w Budapeszcie.

Uwagi

Duże projekty zatwierdzone przed końcem 2012 r.: wyższe ryzyko braku zgodności z zasadami pomocy państwa

114

Z 918 dużych projektów zatwierdzonych przez Komisję na okres programowania 2007–2013 do końca 2012 r. zostały podjęte decyzje dotyczące 440 z nich. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji nie weryfikowała w systematyczny sposób, czy inwestycje w infrastrukturę publiczną w ramach tych projektów mogą obejmować pomoc państwa. W listopadzie 2012 r. Komisja wydała wytyczne dla państw członkowskich, w których poinformowała, że „nie zamierza systematycznie badać przestrzegania zasad pomocy państwa w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych, co do których decyzję podjęto […] przed datą wydania tych wytycznych”[58]. Z tego względu zasadniczo nie można wykluczyć sytuacji, w której państwo członkowskie otrzymało decyzję Komisji zatwierdzającą duży projekt, mimo że doszło do naruszenia zasad pomocy państwa[59].

115

Ponadto przed 2012 r. i wydaniem wyjaśnień przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach wyroku w sprawie dotyczącej pomocy państwa (wyrok Leipzig-Halle) państwa członkowskie rzadko notyfikowały do Komisji inwestycje w infrastrukturę[60].

58 Komisja Europejska, wytyczne nr 12-0059-01 „Verification of compliance with state aid rules in infrastructure cases” [Weryfikacja zgodności z zasadami pomocy państwa w przypadku obiektów infrastruktury], 21 listopada 2012 r.

59 Pkt 71 sprawozdania specjalnego nr 24/2016 pt. „Należy dołożyć starań, by szerzyć wiedzę na temat zasad pomocy przyznawanej przez państwa w obszarze polityki spójności i egzekwować ich przestrzeganie” (http://eca.europa.eu).

60 Pkt 121 sprawozdania specjalnego nr 24/2016.

Wnioski i zalecenia

Przepisy dotyczące zamknięcia zostały ulepszone, ale wymagane są dalsze kroki, aby zapewnić większą skuteczność i terminowość

Ustalenia dotyczące zamknięcia w obszarze spójności i rozwoju obszarów wiejskich muszą zostać w dalszym stopniu ujednolicone w odniesieniu do okresu po 2020 r.

116

Koncepcja zamknięcia zmieniała się w trzech ostatnich okresach programowania wraz z udoskonalaniem systemów zarządzania i kontroli zarówno w obszarze spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich. Poświadczenie było coraz częściej uzyskiwane w regularnych odstępach czasu w całym okresie programowania, co powodowało, że w mniejszym stopniu koncentrowano się na końcu okresu i ograniczano prace, które muszą zostać przeprowadzone konkretnie w momencie zamknięcia.

117

W latach 2000–2006 ustalenia dotyczące zamknięcia były takie same zarówno w odniesieniu do dziedziny spójności, jak i działań inwestycyjnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, a w obydwu obszarach polityki zastosowanie miały wspólne wytyczne. Wydatki były deklarowane zbiorczo i zatwierdzane przez Komisję dopiero w momencie zamknięcia. W latach 2007-2013 położono większy nacisk na coroczne poświadczanie, ale pod innymi względami nastąpiło zróżnicowanie obu obszarów polityki w związku z wprowadzeniem corocznego zatwierdzania wydatków w odniesieniu do działań inwestycyjnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku polityki spójności legalność i prawidłowość wydatków była sprawdzana przez instytucje audytowe i Komisję w ujęciu rocznym. Ponadto w stosownych przypadkach Komisja mogła przerwać i zawiesić płatności. Niemniej jednak wydatki nadal były deklarowane zbiorczo i formalnie zatwierdzane przez Komisję dopiero w momencie zamknięcia.

118

W odniesieniu do okresu 2014–2020 wydatki UE zarówno w obszarze spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich pochodzą z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje ujednolicenie ustaleń dotyczących poświadczania i zamknięcia w obydwu obszarach polityki, które wynikło z tej zmiany. Większa koncentracja na zapewnianiu poświadczenia w całym okresie i ograniczeniu liczby zadań związanych konkretnie z zamknięciem stanowią pozytywną zmianę, gdyż mogą skutkować także ograniczeniem powiązanego ryzyka i prowadzić do skrócenia procesu zamknięcia. Pomimo wysiłków podejmowanych w celu usprawnienia procedur za pomocą rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nadal istnieją różnice w ustaleniach dotyczących zamknięcia w obu obszarach polityki (zob. pkt 21–29).

Zalecenie 1

W swoich wnioskach ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r. Komisja powinna zaproponować dalsze ujednolicenie przepisów wykonawczych w sprawie zamknięcia w dziedzinie spójności i działań inwestycyjnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w celu zharmonizowania procesu corocznego poświadczenia w obydwu obszarach.

W ujęciu szczegółowym ujednolicenie to powinno mieć na celu zharmonizowanie terminologii i ról organów państw członkowskich działających w dwóch obszarach polityki, legalności i prawidłowości w ramach corocznego zatwierdzania oraz standardowego roku obrachunkowego.

Docelowy termin wdrożenia: podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r.

Zamknięcie, zgodnie z definicją określoną w rozporządzeniach, wciąż nie obejmuje ostatecznego zatwierdzenia przez Komisję legalności i prawidłowości wydatków ani rezultatów programu

Różnice w oczekiwaniach dotyczących celu i skutków zamknięcia

119

W rozporządzeniach dotyczących obszaru spójności i rozwoju obszarów wiejskich nie ma definicji zamknięcia. Komisja określiła warunki i praktyczne aspekty w tym zakresie w szeregu wytycznych, które zostały omówione również z państwami członkowskimi. W obszarze spójności Trybunał stwierdził, że Komisja i państwa członkowskie mają podobne poglądy na temat celu zamknięcia, interpretując ten proces szerzej niż przewiduje definicja zawarta w rozporządzeniach, obejmująca jedynie rozliczanie finansowe. Niemniej jednak w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich interpretacja zamknięcia przez państwa członkowskie różni się nieco od interpretacji Komisji.

120

W obydwu obszarach, a w szczególności w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, obserwowana jest rozbieżność oczekiwań, gdyż według państw członkowskich zamknięcie daje pewność prawa co do legalności i prawidłowości wydatków zatwierdzonych przez Komisję. Ściśle rzecz biorąc, tak jednak nie jest (zob. pkt 30–33).

W latach 2007–2013 ostateczne zatwierdzenie wydatków w ramach programu za cały okres jako legalnych i prawidłowych ma miejsce tylko w obszarze spójności

121

Procedura zamknięcia w latach 2007–2013 w obszarze spójności uwzględnia rezultaty wszystkich unijnych i krajowych kontroli działań w ramach programu. Zamknięcie może w związku z tym być postrzegane jako zatwierdzenie legalności i prawidłowości wydatków w całym okresie. DG REGIO i DG EMPL mogą także przeprowadzić dodatkowe kontrole, mogące prowadzić do nałożenia korekt finansowych w okresie do trzech lat po zamknięciu, chociaż w praktyce ma to miejsce tylko w wyjątkowych przypadkach. Natomiast w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich kontrole zgodności są nadal w toku w momencie zamknięcia, które stanowi zatem wyłącznie transakcję finansową, nieobejmującą zatwierdzenia wydatków jako legalnych i prawidłowych. Komisja nie dokonuje ostatecznego zatwierdzenia wydatków jako legalnych i prawidłowych ani co roku, ani dla całego okresu. Sytuacja ta nie zmieniła się w odniesieniu do okresu 2014–2020 (zob. pkt 39-45).

Komisja powinna informować władzę budżetową o ostatecznym wyniku procedury zamknięcia

122

Sprawozdawczość na temat wyników uzyskanych z wydatków publicznych stanowi kluczowe narzędzie w ramach rozliczalności. Komisja przedkłada władzy budżetowej roczne sprawozdania z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych na podstawie rocznego stanu prac, ale w odniesieniu do całego okresu programowania nie przewidziano specjalnego sprawozdania na temat ostatecznego wyniku zamknięcia. Sytuacja ta nie zmieniła się w odniesieniu do okresu 2014–2020.

123

Trybunał stwierdził, że w unijnym systemie budżetowym, który opiera się na wieloletnim programowaniu, zamknięcie programu powinno obejmować ostateczne zatwierdzenie przez Komisję legalności i prawidłowości wydatków dla okresu programowania jako całości, z uwzględnieniem rezultatów wszystkich unijnych i krajowych kontroli, wraz ze sprawozdaniem z realizacji programu i jego rezultatów. Informacje na temat tych najistotniejszych aspektów skuteczności i zgodności powinny następnie zostać również przedłożone władzy budżetowej. Tego rodzaju rozwiązania należy rozważyć podczas opracowywania wniosków ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r. (zob. pkt 53–55).

W celu oceny legalności i prawidłowości wydatków poziom ryzyka rezydualnego powinien być obliczany w trakcie realizacji programu i w momencie zamknięcia

124

Trybunał uważa, że obliczanie poziomu ryzyka rezydualnego dla każdego programu spójności stanowi odpowiednie i użyteczne działanie mogące poświadczyć, że w momencie zamknięcia utrzymujący się poziom błędu nie przekracza progu istotności.

125

W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich Trybunał stwierdził jednak, że obecne procedury nie zapewniają, w drodze corocznego lub końcowego rozliczania rachunków bądź po zakończeniu kontroli zgodności, że ryzyko rezydualne na szczeblu programu nie przekracza progu istotności ustanowionego przez Komisję na poziomie 2%. Podczas obliczania poziomu ryzyka rezydualnego na poziomie programu Komisja nie bierze pod uwagę korekt finansowych wynikających z kontroli zgodności rozliczeń. Nie ma zatem gwarancji, że nadal występujący poziom błędu w odniesieniu do programu nie przekracza progu istotności (zob. pkt 34–38).

Zamknięcie powinno obejmować ocenę skuteczności programu oraz uzyskanych produktów i rezultatów

126

W ramach prawnych i w koncepcji dotyczących zamknięcia okresu 2007–2013 położono zbyt mały nacisk na uzyskanie produktów i rezultatów. Od organów państw członkowskich wymaga się składania sprawozdań dotyczących osiągnięcia celów programu, ale informacje te nie są zazwyczaj weryfikowane przez instytucje audytowe ani jednostki certyfikujące. Podczas gdy od Komisji wymaga się przeprowadzania oceny tych sprawozdań, wypłata salda końcowego nie jest bezpośrednio uzależniona od osiągnięcia celów.

127

Trybunał z zadowoleniem przyjmuje większy nacisk na osiąganie wyników w ramach prawnych na lata 2014–2020. Jedną z głównych zmian stanowi ponowne wprowadzenie rezerwy na wykonanie, która ma stworzyć powiązanie między płatnościami a uzyskiwaniem produktów i rezultatów. Nadal nie wiadomo, jak rezerwa na wykonanie będzie stosowana w praktyce w latach 2014–2020 (zob. pkt 46–52).

Zalecenie 2

We wnioskach ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r. Komisja powinna wprowadzić ostateczne zatwierdzenie legalności i prawidłowości wydatków w ramach programu oraz uzyskanych produktów i rezultatów w momencie jego zamknięcia. W związku z tym w obydwu obszarach polityki Komisja powinna:

– ustanowić procedury obliczania poziomu ryzyka rezydualnego na szczeblu programu po wdrożeniu wszystkich korekt finansowych oraz zapewnić, by poziom ten nie przekraczał progu istotności w momencie zamknięcia,

– ocenić, czy cele programu zostały osiągnięte oraz, w razie konieczności, nałożyć korekty finansowe w przypadku niezadowalających wyników.

Docelowy termin wdrożenia: podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r.

Zalecenie 3

We wnioskach ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r. Komisja powinna określić, w jaki sposób będzie informować władzę budżetową o wyniku procesu zamknięcia po wydaniu ostatecznego zatwierdzenia.

Docelowy termin wdrożenia: podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r.

Okresy kwalifikowalności nie powinny się na siebie nakładać, a zamknięcie powinno mieć miejsce możliwie jak najszybciej po zakończeniu okresu kwalifikowalności

128

W odniesieniu do okresów 2000–2006 i 2007–2013 państwa członkowskie miały dwa dodatkowe lata po zakończeniu okresu na wydatkowanie przydzielonych im środków finansowych. W okresie programowania 2014–2020 czas ten przedłużono do trzech lat dodatkowo względem pierwotnego okresu programowania wynoszącego siedem lat. W związku z tym okres kwalifikowalności zakończy się w 2023 r., czyli dokładnie 10 lat po przyjęciu ram prawnych przez Parlament Europejski i Radę (pod koniec 2013 r.). Następnie przeprowadzone zostanie zamknięcie, co w przypadku obszaru spójności oznacza co najmniej kolejne dwa lata.

129
Zamknięcie będzie zawsze nakładać się na kolejny okres. Trybunał jest zdania, że najważniejsze wyzwanie dla skutecznego zamknięcia programów stanowi dostępność zasobów kadrowych. Z tego względu czas, w którym programy z obu okresów programowania są realizowane równocześnie, powinien być jak najkrótszy, tak aby ograniczyć ogólne obciążenie administracyjne. Ponadto możliwość wydawania budżetu programu po zakończeniu okresu programowania zniechęca do rozpoczynania programów z następnego okresu.

130
Z tego względu Trybunał uważa, że okresy kwalifikowalności nie powinny się na siebie nakładać, a koniec okresu kwalifikowalności powinien w miarę możliwości pokrywać się z początkiem kolejnego okresu programowania. Zwiększyłoby to presję względem państw członkowskich związaną z wykorzystaniem środków finansowych UE w terminowy i rozsądny sposób oraz zapewniłoby szybkie rozpoczęcie następnego okresu programowania. Uproszczone przepisy dotyczące dzielenia projektów między dwa okresy programowania, zwłaszcza w obszarze spójności, mogłyby ułatwić przejście między okresami programowania.

131
Ponadto coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków obowiązuje w latach 2014–2020 w obydwu obszarach polityki, a w rezultacie działania związane z zamknięciem, zwłaszcza w obszarze spójności, powinny być mniej uciążliwe niż w przeszłości. Trybunał stwierdził jednak, że czas, jakim dysponują organy państw członkowskich na potrzeby przygotowania i złożenia dokumentów zamknięcia, jest nadal różny w obu obszarach polityki – 13,5 miesiąca w obszarze spójności i sześć miesięcy w przypadku rozwoju obszarów wiejskich (zob. pkt 58–68).

Zalecenie 4

We wnioskach ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r. Komisja powinna zadbać o to, by okresy kwalifikowalności nie pokrywały się już z następnym okresem programowania, a procedura zamknięcia była finalizowana niezwłocznie po zakończeniu okresu kwalifikowalności. W odniesieniu do obydwu obszarów polityki:

– należy wyeliminować nakładanie się na siebie okresów kwalifikowalności, a koniec okresu kwalifikowalności powinien w miarę możliwości pokrywać się z początkiem kolejnego okresu programowania,

– od państw członkowskich należy wymagać składania wszystkich dokumentów zamknięcia nie później niż sześć miesięcy po końcowej dacie kwalifikowalności,

- Komisja powinna ograniczyć czas potrzebny na podjęcie decyzji w sprawie zatwierdzenia sprawozdania końcowego z realizacji i ostatnich rocznych sprawozdań finansowych, w tym obliczenia salda końcowego. Okres maksymalnie sześciu miesięcy (dwunastu miesięcy od końcowej daty kwalifikowalności) powinien być wystarczający.

Docelowy termin wdrożenia: podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych dotyczących okresu po 2020 r.

Komisja zapewniła odpowiednie i terminowe wsparcie państwom członkowskim w przygotowaniu do zamknięcia programów na lata 2007–2013, jednak musi zachować czujność, aby dopilnować prawidłowego wdrożenia przez państwa członkowskie

132

W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że wytyczne dotyczące zamknięcia pomogły państwom członkowskim w zrozumieniu i zorganizowaniu zamknięcia: w obydwu obszarach polityki podsumowują one kluczowe wymogi i terminy ustanowione w szeregu różnych rozporządzeń oraz zapewniają w razie konieczności dodatkowe wyjaśnienia. Komisja organizowała także szkolenia dotyczące zamknięcia oraz udzielała wsparcia, które odpowiadało zasadniczo potrzebom państw członkowskich w odpowiednim czasie. Państwa członkowskie zasadniczo uważają, że są przygotowane do procesu zamknięcia, a Komisja finalizuje konieczne procedury wewnętrzne.

Nadal występuje pewne ryzyko w odniesieniu do zamknięcia okresu 2007–2013

133

Trybunał stwierdził występowanie pewnych zagrożeń, którym należy poświęcić dużą uwagę podczas zamknięcia okresu 2007–2013. Na przykład pewne terminy dotyczące zamknięcia nie są w ogóle zdefiniowane lub są zdefiniowane jedynie w wytycznych. Może to przyczynić się do nadmiernego wydłużenia procesu zamknięcia. Ponadto jeśli płatności na rzecz beneficjentów są opóźniane przez państwa członkowskie, może to także zaszkodzić reputacji UE. Co więcej, według stanu na połowę listopada 2016 r. wnioski dotyczące dużych projektów odpowiadające wkładowi UE w wysokości 854 mln euro nie zostały jeszcze zatwierdzone przez Komisję (zob. pkt 70–88 i 93–96).

Zalecenie 5

Instytucje zarządzające państw członkowskich powinny zapewnić, by wszyscy beneficjenci terminowo otrzymywali pełny wkład UE na rzecz projektów w ramach EFRR, Funduszu Spójności i EFS. Termin 90 dni kalendarzowych od daty złożenia wniosku o płatność ustanowiony dla okresu 2014–2020 jest w tym względzie odpowiedni.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2017 r.

Zalecenie 6

Komisja powinna niezwłocznie przyjąć zaległe decyzje dotyczące dużych projektów za lata 2007–2013. W odniesieniu do okresu 2014–2020 DG REGIO powinna opracować procedury wewnętrzne, aby zagwarantować, że decyzje dotyczące dużych projektów są podejmowane szybko, przed upływem terminu trzech miesięcy określonego w przepisach.

Docelowy termin wdrożenia: styczeń 2017 r.

Wytyczne Komisji dotyczące zamknięcia wykraczają poza zakres przepisów wykonawczych

134
Trybunał stwierdził, że wytyczne Komisji dotyczące zamknięcia w obszarze spójności wykraczają czasami poza zakres wymogów zawartych w rozporządzeniach. Trybunał zgłosił już wcześniej najpoważniejszy problem związany z wydłużeniem okresu kwalifikowalności dla instrumentów finansowych[61]. Odnosi się to jednak także do kilku innych obszarów.

135
Niektóre z tych wymogów, a mianowicie wymóg dotyczący funkcjonujących projektów oraz zgłaszania poziomu ryzyka rezydualnego, pomagają ograniczyć ryzyko związane z zamknięciem. Inne wymogi, takie jak dzielenie projektów innych niż duże między dwa okresy programowania, są konieczne, ale w obecnym kształcie mogą skomplikować proces zamknięcia (zob. pkt 89–91).

Komisja musi zachować czujność, aby zagwarantować prawidłowe zamknięcie okresu 2007–2013

136
Odpowiednie projektowanie i przygotowanie mają kluczowe znaczenie, jednak nie są elementami wystarczającymi do zagwarantowania skutecznego i terminowego zamknięcia programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich. Tak samo ważne są sposób wdrożenia procesu zamknięcia w praktyce, jakość dokumentów zamknięcia złożonych przez państwa członkowskie oraz ich analiza przez Komisję w spójny i dokładny sposób w terminach ustanowionych w rozporządzeniach.

61 Pkt 6.45 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2015, pkt 6.52 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2014 oraz pkt 43 sprawozdania specjalnego nr 19/2016.

137
Trybunał stwierdził, że koordynacja między różnymi organami w państwach członkowskich, w tym sporządzanie dokładnego harmonogramu ich prac, ma kluczowe znaczenie dla powodzenia procesu zamknięcia. Należy uzgodnić terminy, aby dać instytucjom audytowym i jednostkom certyfikującym wystarczająco dużo czasu na zapewnienie odpowiedniego poświadczenia kwalifikowalności wszystkich wydatków deklarowanych w momencie zamknięcia. Ponadto nie wiadomo jeszcze, czy terminy ustanowione na szczeblu krajowym i regionalnym będą respektowane.

138
W ramach poprzedniej kontroli początkowego etapu procesu zamknięcia dla okresu 2000–2006 w obszarze spójności Trybunał stwierdził, że był on tylko częściowo skuteczny, gdyż, aby uniknąć korekt finansowych w momencie zamknięcia, państwa członkowskie złożyły poświadczenia, w których w sposób nieuzasadniony obniżono ostateczne poziomy błędu. Mimo usprawnień wprowadzonych w ramach kontroli, Trybunał jest zdania, że ryzyko to występuje również w przypadku zamknięcia okresu programowania 2007–2013.

139
Trybunał zauważył także we wcześniejszym sprawozdaniu, że Komisja, zwłaszcza na początku okresu programowania 2007–2013, nie weryfikowała w systematyczny sposób dużych projektów pod kątem ich zgodności z wymogami dotyczącymi pomocy państwa[62]. W rezultacie istnieje ryzyko, że niektóre z takich projektów współfinansowanych ze środków UE są niezgodne z rynkiem wewnętrznym, co może również wynikać z faktu, że do 2012 r. państwa członkowskie rzadko przekazywały Komisji notyfikacje dotyczące inwestycji w infrastrukturę.

140
Trybunał zalecił, by Komisja zwróciła się do instytucji audytowych, by sprawdziły, czy duże projekty zatwierdzone przed końcem 2012 r. są zgodne z zasadami pomocy państwa[63]. Komisja nie przyjęła tego zalecenia, w związku z czym Trybunał uznał, że nadal istnieje zagrożenie dotyczące zgodności z zasadami pomocy państwa w momencie zamknięcia dużych projektów zatwierdzonych przed końcem 2012 r.

141
Trybunał uważa także, że w szczególności w odniesieniu do instrumentów finansowych i zaliczek umownych istnieje ryzyko, że w momencie zamknięcia deklarowane będą wydatki niekwalifikowalne (zob. pkt 97–115).

62 Pkt 71 sprawozdania specjalnego nr 24/2016.

63 Zalecenie 4 lit. b) sprawozdania specjalnego nr 24/2016.

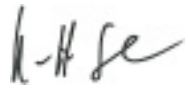
Zalecenie 7

W momencie zamknięcia Komisja powinna zapewnić, by państwa członkowskie wdrażały szczegółowe procedury w celu zweryfikowania w szczególności kwalifikowalności wydatków związanych z instrumentami finansowymi i zaliczkami umownymi. Jeśli instytucje audytowe i jednostki certyfikujące nie są w stanie zapewnić wystarczającego poświadczenia co do kwalifikowalności takich wydatków, mogą być wymagane dodatkowe procedury kontroli.

Docelowy termin wdrożenia: marzec 2017 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczyła Iliana IVANOVA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 14 grudnia 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Załącznik I

Podstawa prawna do zamknięcia programów na lata 2007–2013

Ustalenia dotyczące zamknięcia programów operacyjnych w obszarze spójności na lata 2007–2013 są zdefiniowane w:

- rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności;
- rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Ustalenia dotyczące zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 są zawarte w:

- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008;
- rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro;
- rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiającym zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości;
- rozporządzeniu (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014;
- rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzającym przepisy przejściowe;
- rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); rozporządzeniu Komisji nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW);
- rozporządzeniu Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Załącznik II

Zarządzanie programami na lata 2007–2013 i ich kontrola na szczeblu państw członkowskich

Zarówno w dziedzinie spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich trzy rodzaje instytucji są odpowiedzialne w państwach członkowskich za zarządzanie PO/PROW oraz za ich kontrolę. Instytucje te pracują razem pod nadzorem i kierunkiem Komisji[1], aby zapewnić legalność i prawidłowość w następujących obszarach:

	Spójność		Rozwój obszarów wiejskich
(i)	**Instytucje zarządzające** są odpowiedzialne za planowanie i realizowanie PO, w tym wybór poszczególnych operacji i ocenę programu. Przeprowadzają one także kontrole pierwszego szczebla operacji i wydatków. Składają roczne sprawozdania z realizacji, które muszą zostać zatwierdzone przez Komisję[2].	(i)	**Instytucje zarządzające** są odpowiedzialne za planowanie, realizację, uzyskiwanie wyników oraz ocenę PROW. Przekazują one Komisji roczne sprawozdania z postępu prac dotyczące realizacji PROW.
(ii)	**Jednostki certyfikujące** poświadczają legalność i prawidłowość deklarowanych wydatków oraz przekazują Komisji wnioski o płatność okresową[3].	(ii)	**Agencje płatnicze** są odpowiedzialne za zarządzanie wydatkami i ich kontrolę. Powinny posiadać system kontroli wewnętrznej, który zapewnia wystarczające gwarancje co do tego, że płatności są legalne i prawidłowe. Przekazują Komisji kwartalne wnioski o płatność i przygotowują roczne sprawozdania finansowe.
(iii)	**Instytucje audytowe** muszą być niezależne względem instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej. Dzięki nim Komisja uzyskuje pewność co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i mechanizmów kontroli wewnętrznej PO oraz co do legalności i prawidłowości wydatków poświadczonych przez instytucje certyfikujące. Wymagane jest od nich przekazywanie Komisji rocznych sprawozdań z kontroli[4], a także rocznej opinii pokontrolnej obejmującej funkcjonowanie systemów oraz oszacowanie rocznego poziomu błędu; sprawozdania i opinia muszą zostać zweryfikowane i zatwierdzone przez Komisję[5].	(iii)	**Jednostki certyfikujące** przedstawiają Komisji poświadczenie na temat kompletności, dokładności i prawdziwości rocznych sprawozdań finansowych agencji płatniczej oraz prawidłowego funkcjonowania swojego systemu kontroli wewnętrznej. Muszą być one niezależne względem agencji płatniczej. Od 2015 r. jednostki certyfikujące muszą także zapewniać poświadczenie dotyczące legalności i prawidłowości wydatków, których zwrot jest wnioskowany od Komisji.

1 Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2 Art. 67 ust. 1 i art. 67 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

3 Art. 61 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

4 Art. 62 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

5 Art. 72 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

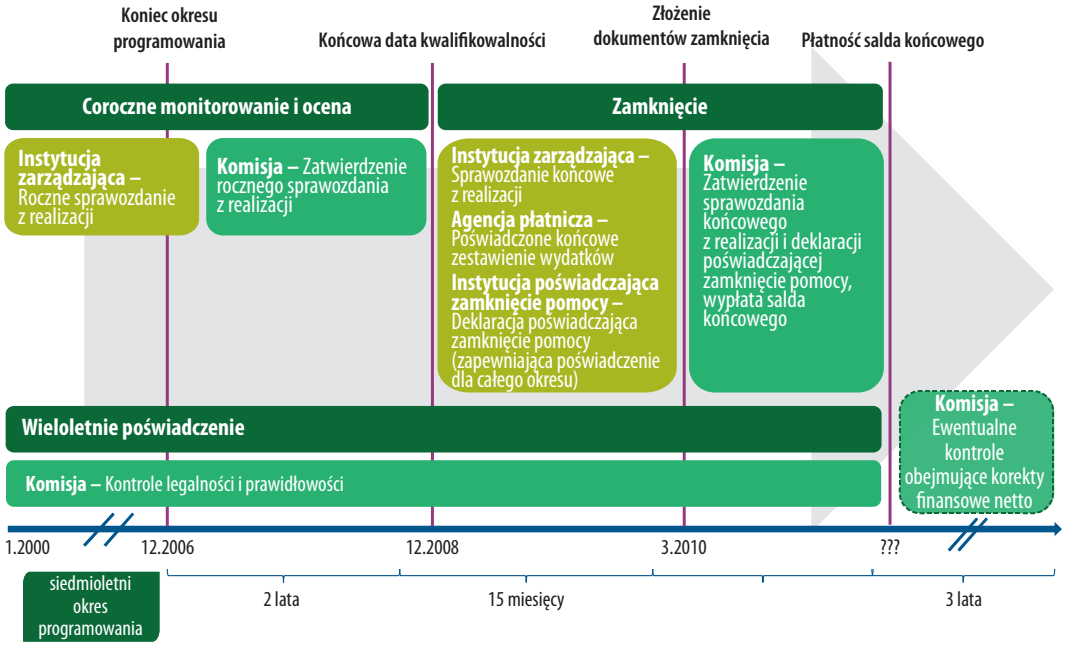
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III

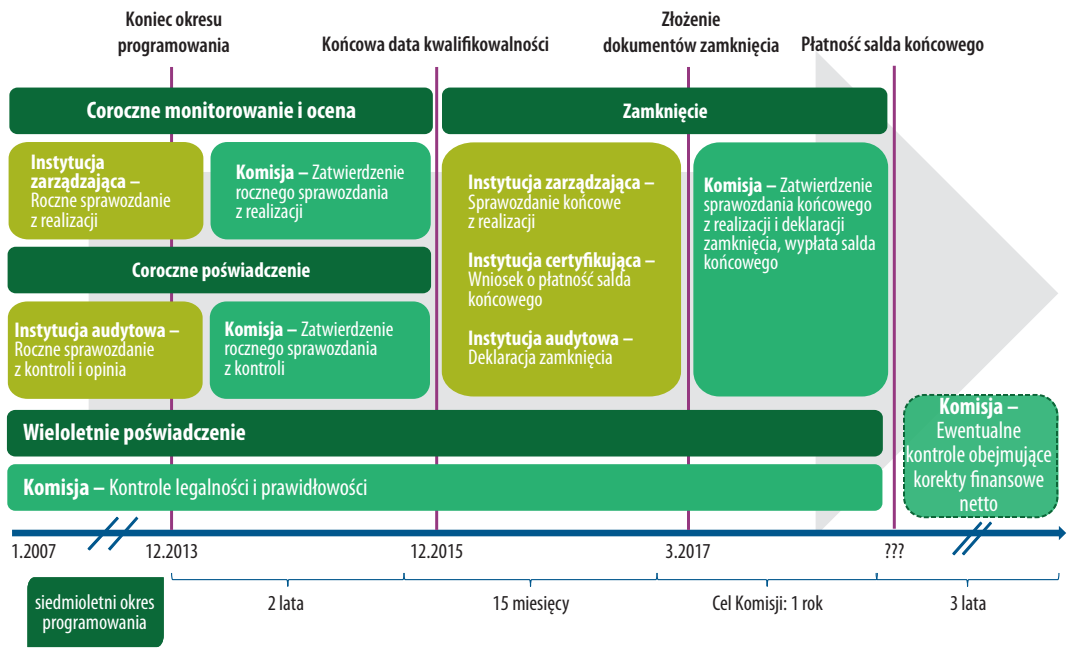
Zmiany ram poświadczania Komisji i ustaleń dotyczących zamknięcia w trzech okresach

a) Spójność

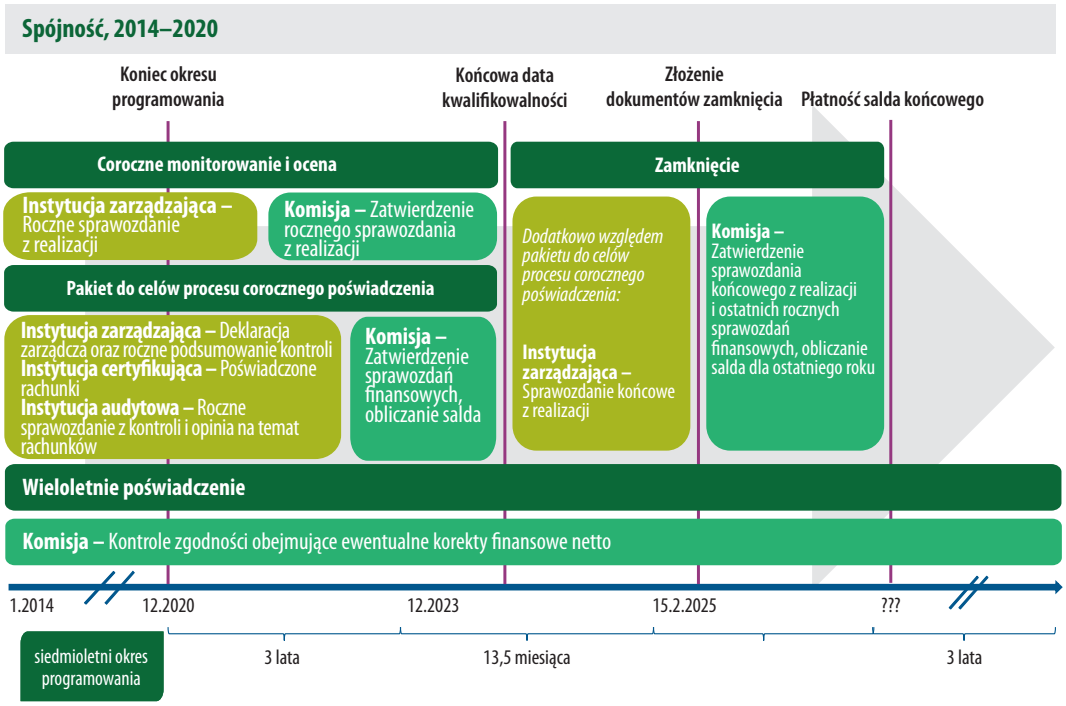
Spójność, 2000–2006



Spójność, 2007–2013



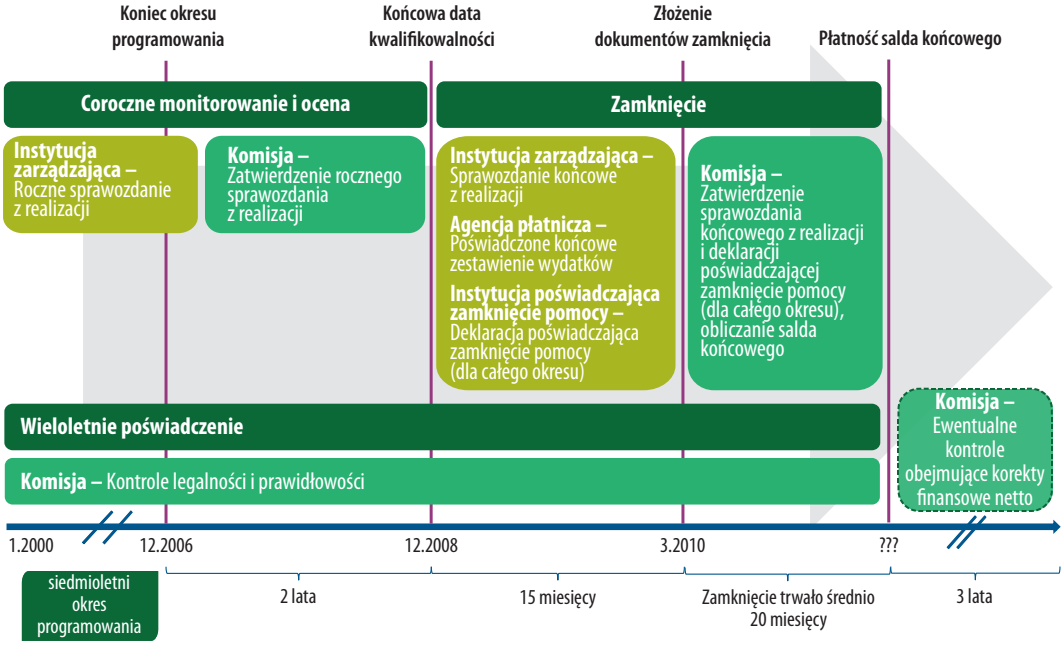
Załącznik III



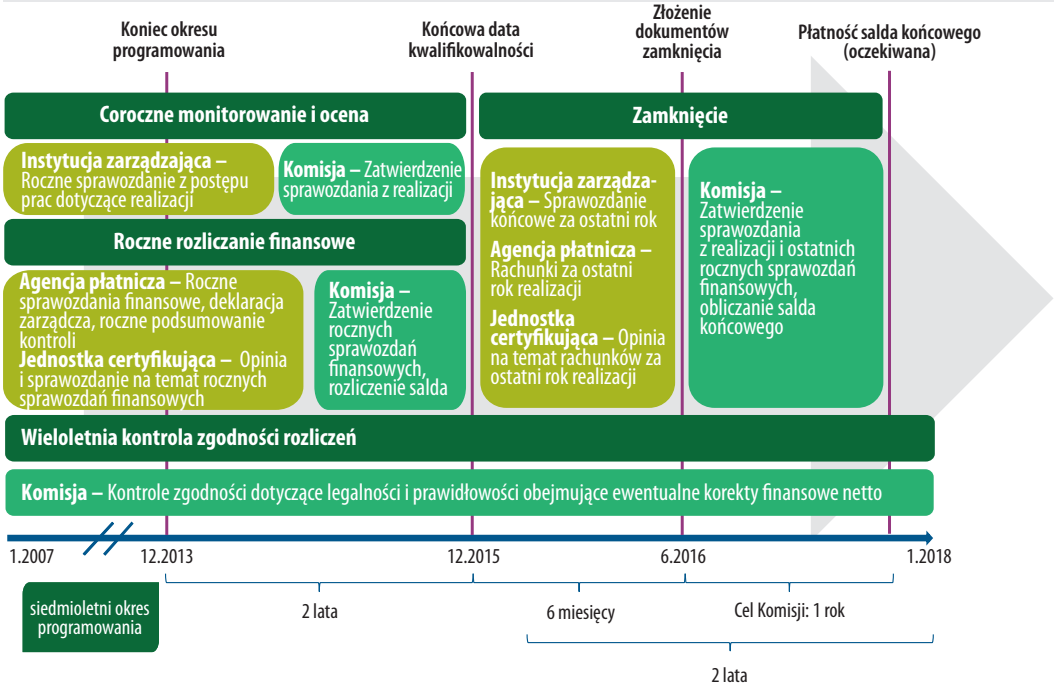
Załącznik III

b) Rozwój obszarów wiejskich

Rozwój obszarów wiejskich, lata 2000–2006

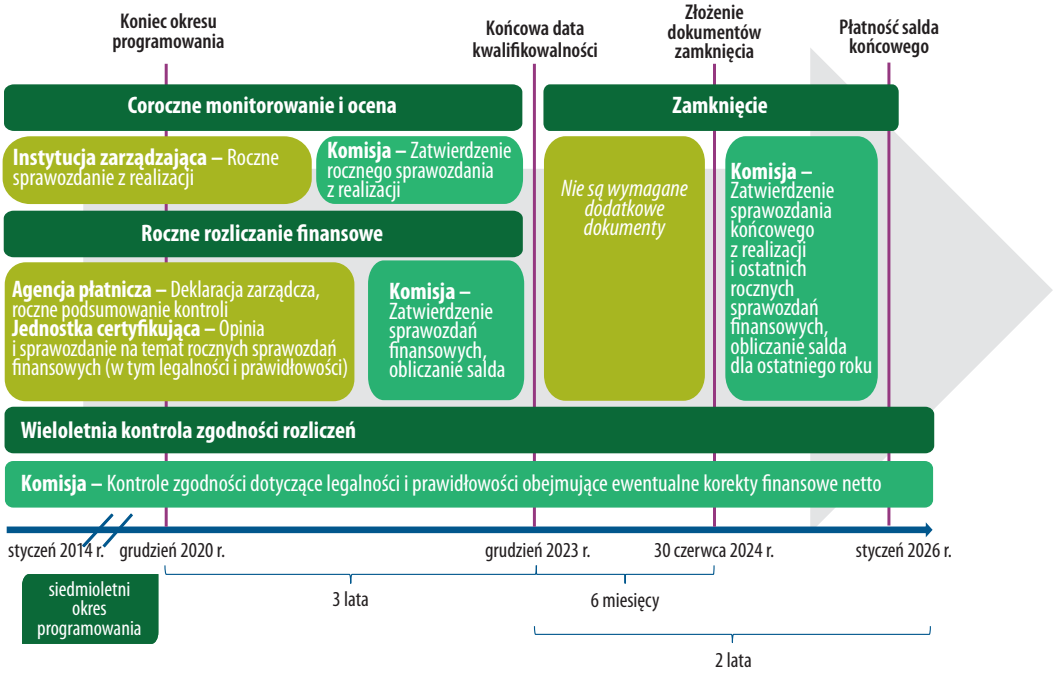


Rozwój obszarów wiejskich, 2007–2013



Załącznik III

Rozwój obszarów wiejskich, 2014-2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik IV

Przegląd najważniejszych kwestii wymagających dalszego wyjaśnienia w odniesieniu do zamknięcia okresu 2007–2013 – odpowiedzi udzielone przez organy państw członkowskich w ramach ankiety/wywiadów[1]

Zagadnienie	Spójność	Rozwój obszarów wiejskich
Obliczanie poziomu błędu resztowego i jego skutków, jeśli przekracza on próg istotności (2%)	X	X
Definiowanie i postępowanie w przypadku błędów anormalnych	X	X
Instrumenty finansowe	X	X
Sporządzanie sprawozdań dotyczących wyników programu oraz potencjalnych skutków braku osiągnięcia celów	X	X
Operacje zawieszone ze względu na postępowanie sądowe lub administracyjne	X	X
Dalsze przykłady praktyczne	X	
Niefunkcjonujące projekty	X	
Projekty generujące dochody	X	
Zgłaszanie i uwzględnianie kwot wycofanych, odzyskanych i oczekujących na odzyskanie		X
Zasady przejściowe		X

1 Wykaz zawiera jedynie kwestie zgłoszone jako niejasne lub raczej niejasne przez więcej niż 15% organów.

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i wywiady przeprowadzone w organach państw członkowskich.

Odpowiedzi Komisji

Streszczenie

II
Komisja pracuje wspólnie z państwami członkowskimi, aby wyeliminować przyczyny nieprawidłowości w wydatkach.

Kontrole Trybunału Obrachunkowego prowadzone od 2009 r. w odniesieniu do polityki spójności wykazały, że poziom błędu w okresie programowania 2007–2013 jest zdecydowanie niższy niż w okresie programowania 2000–2006.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich w ostatnich trzech latach poziom błędu również ulegał zmniejszeniu.

VI
W przypadku rozwoju obszarów wiejskich legalność i prawidłowość wydatków EFRROW zapewnia procedura kontroli zgodności rozliczeń prowadzona niezależnie od zamknięcia. Jeżeli w toku procedury kontroli zgodności rozliczeń zostaną stwierdzone uchybienia w zarządzaniu i kontroli wydatków, Komisja stosuje korekty finansowe wydatków dokonanych do 24 miesięcy przed wystosowaniem powiadomienia przez Komisję, zgodnie z art. 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Każdego roku w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI ujawnia się zarówno szacowane poziomy błędu transakcji między państwami członkowskimi a beneficjentami, jak i potencjał naprawczy kontroli *ex post*, procedur prowadzących do odzyskania kwot od beneficjentów oraz korekt finansowych netto. Porównanie tych dwóch elementów umożliwia Komisji wyciągnięcie wniosków na temat rocznego ryzyka rezydualnego dla budżetu UE po uwzględnieniu wszystkich kontroli i korekt.

Komisja podtrzymuje pogląd wyrażony w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI z 2015 r. W przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich potrzeba zapewnienia legalności i prawidłowości musi zostać wyważona względem ambitnych celów polityki, co prowadziło niekiedy do złożonego planowania działań. Sytuacja jest uważnie kontrolowana, a Komisja zobowiązuje się do wspomagania państw członkowskich w zwalczaniu pierwotnych przyczyn błędów.

VII
Komisja uważa, że dostosowane roczne poświadczenie wiarygodności rachunków zwiększa legalność i prawidłowość płatności i przyczyni się do sprawnego zamknięcia programów na lata 2014–2020.

VIII
Istniejące ramy prawne dla polityki spójności na lata 2007–2013 nie przewidują możliwości uzależnienia płatności od wyników lub osiągnięć. Wytyczne dotyczące zamknięcia wymagają systematycznego przedkładania sprawozdań na temat wskaźników w rozbiciu na osie priorytetowe, w sytuacji gdy osiągnięty wynik różni się o więcej niż 25 % od wartości docelowych, wraz z uzasadnieniem wyjaśniającym, dlaczego nie osiągnięto wartości docelowych i dlaczego nie podjęto działań naprawczych.

Państwa członkowskie powinny przedstawiać wyjaśnienia i uzasadnienia dotyczące rozbieżności w uzyskanych wskaźnikach. Decyzję o korekcie finansowej podejmuje się indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych spraw, gdzie rozbieżności ujawniłyby przypadki, o których mowa w art. 99 rozporządzenia ogólnego (nieprawidłowości, poważne uchybienia systemów zarządzania i kontroli).

Podejście ukierunkowane na produkty i rezultaty wprowadzono na szerszą skalę w odniesieniu do obydwu obszarów polityki w okresie 2014–2020.

IX

Komisja jest związana obowiązującymi ramami prawnymi, o których decyduje prawodawca.

Nakładanie się dwóch okresów uważa się za nieodzowne z uwagi na to, iż w przypadku wielu operacji wdrożenie zajmuje kilka lat, a okres programowania zawsze będzie obejmował fazę rozruchu i fazę likwidacji.

Problem związany z generowaniem przez ostateczne zamknięcie dużej intensywności pracy administracyjnej dla organów w okresie, gdy powinny się one skoncentrować na rozpoczęciu nowych programów, rozwiązano w rozporządzeniu na lata 2014–2020 poprzez coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków (zob. odpowiedź Komisji na pkt VII powyżej).

Ponadto Komisja zachęca państwa członkowskie do zwiększania potencjału związanego z zamknięciem i do wykorzystania w tym celu pomocy technicznej na lata 2007–2013 lub 2014–2020.

Proces zamknięcia rozpoczął się od przygotowania przed końcem okresu kwalifikowalności i ruszył w pełni niezwłocznie po zakończeniu okresu kwalifikowalności. Państwa członkowskie dostały dwa dodatkowe lata (trzy lata w przypadku programów na okres 2014–2020) na wdrażanie swoich programów.

Komisja uznaje, że pozwala to na lepsze zarządzanie programami i ich lepszą realizację, zmniejsza presję i obciążenie pracą w zaangażowanych instytucjach oraz umożliwia płynniejsze przejście z jednego okresu do drugiego.

X

Komisja informuje władzę budżetową o postępie procesu zamknięcia (prawidłowości wydatków oraz uzyskanych produktach i rezultatach) w rocznym sprawozdaniu z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych.

Ponadto w 2013 r. DG REGIO i DG EMPL przedstawiły sprawozdanie dotyczące zamknięcia oraz ogólnego poziomu korekt finansowych przy zamknięciu programów z lat 2000–2006, skierowane do organu udzielającego absolutorium.

Ponadto wszystkie decyzje w sprawie rozliczania finansowego dotyczące EFRROW są publikowane w Dzienniku Urzędowym.

XI – Tiret pierwsze

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja nie może na tym etapie poczynić żadnych szczegółowych zobowiązań co do wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r.

Podjęto już istotny wysiłek na rzecz ujednolicenia zasad europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020, zarówno na potrzeby poszczególnych lat obrachunkowych, jak i na potrzeby zamknięcia. Komisja będzie dążyła do dalszego ujednolicania przepisów dotyczących funduszy, między innymi pod względem terminologii, pewności i procesów zamknięcia, jeżeli tylko będzie to umożliwiało poprawę zarządzania funduszami unijnymi i przyczyni się do łatwiejszego i bardziej skutecznego wdrażania w państwach członkowskich i regionach.

Komisja uważa, że dostosowanie ustaleń w polityce rozwoju obszarów wiejskich i polityce spójności nie może podważać jednorodności realizacji WPR. Prawodawca uznał znaczenie zachowania synergii osiąganych między dwoma filarami (EFRG i EFRROW) (motyw czwarty rozporządzenia nr 1303/2013). W przypadku obydwu filarów WPR kontrola zgodności rozliczeń jest niezależna od rocznego rozliczania finansowego.

XI – Tiret drugie
Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja nie może na tym etapie poczynić żadnych szczegółowych zobowiązań co do wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r.

Jeżeli chodzi o politykę spójności, zasady obowiązujące w okresie programowania 2014–2020 uwzględniają już elementy, których Trybunał Obrachunkowy się domaga.

W kwestii drugiej części zalecenia dotyczącego wykonania – art. 22 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów umożliwia już Komisji stosowanie korekt finansowych w przypadku ustalenia, iż w poważnym stopniu nie zrealizowano wyznaczonych celów w zakresie wskaźników finansowych, wskaźników produktu oraz kluczowych działań wdrożeniowych przewidzianych ramami wykonania.

Komisja uważa, że kolejne dostosowania między różnymi obszarami polityki nie powinny podważać synergii uzyskanych w zarządzaniu dwoma funduszami WPR – EFRG oraz EFRROW. Prawodawca uznał znaczenie zachowania synergii osiąganych między dwoma filarami (EFRG i EFRROW) (motyw czwarty rozporządzenia nr 1303/2013).

XI – Tiret trzecie
Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja będzie nadal informować władzę budżetową z zachowaniem pełnej przejrzystości o wdrażaniu programu, w tym o wyniku zamknięcia. Komisja nie może jednak na tym etapie poczynić żadnych szczegółowych zobowiązań co do wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r.

XI – Tiret czwarte
Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja zdecydowanie uważa, że rezygnacja z nakładania się okresów kwalifikowalności będzie skutkować niższym poziomem realizacji polityki, zmniejszy możliwość podejmowania decyzji o projektach wieloletnich w ostatnim roku okresu wdrażania poprzez nałożenie dodatkowego obciążenia administracyjnego, jak również spowoduje zakłócenia w przejściu między okresami. W przypadku EFRROW miałoby to negatywny wpływ na płynną realizację wieloletnich zobowiązań środowiskowych czy też projektów związanych z rozpoczynaniem działalności gospodarczej opartych na wieloletnich biznesplanach.

XIII
W przypadku polityki spójności kluczowymi obszarami istotnymi dla zamknięcia są wdrożenie (którego dotyczy sprawozdanie końcowe z realizacji), legalność i prawidłowość wydatków (których dotyczy deklaracja zamknięcia i końcowe sprawozdanie z kontroli) i wreszcie końcowa deklaracja wydatków. W tych kluczowych obszarach terminy reguluje rozporządzenie. W szczególności Komisja ma pięć miesięcy na poinformowanie państwa członkowskiego o swojej opinii w sprawie treści sprawozdania końcowego z realizacji oraz deklaracji zamknięcia.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich kluczowe terminy określa prawodawstwo (np. dostarczenie dokumentów na potrzeby zamknięcia, płatność końcowa). Niemniej jednak niektóre terminy nie są doprecyzowane, co zapewnia dostateczny czas na przekazanie właściwej decyzji o zamknięciu i ochronę budżetu UE.

Komisja wydała wytyczne w sprawie zamknięcia, które mają na celu doprecyzowanie, w jaki sposób Komisja rozumie obowiązujące przepisy i jakie ma oczekiwania.

Jeżeli chodzi o zidentyfikowane przez Trybunał Obrachunkowy szczególne rodzaje ryzyka właściwe dla zamknięcia, Komisja zwróciła na nie uwagę instytucji odpowiedzialnych za realizację programów, w tym instytucji audytowych.

W razie potrzeby Komisja zastosuje korekty finansowe.

XIV – Tiret pierwsze
Komisja przyjmuje to zalecenie.

XIV – Tiret drugie
Komisja przyjmuje to zalecenie.

XV
Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Wprowadzenie

02
Polityka spójności i polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 regulowane są odrębnymi ramami prawnymi, zarządzanie programami odbywa się w różny sposób, funkcjonują różne mechanizmy zwrotu kosztów, a cele polityki są niezależne.

09
Zamknięcie jest wymogiem prawnym określonym w unijnych rozporządzeniach.

Zgodnie z wieloletnimi ramami kontroli programów na lata 2007–2013 realizowanych w ramach polityki spójności państwa członkowskie musiały zapewnić zapobieganie nieprawidłowościom, ich wykrywanie oraz naprawianie przez cały okres programowania. Jeżeli Komisja wykryła dodatkowe nieprawidłowości, których jeszcze nie naprawiono, nakładała dodatkowe korekty finansowe.

09 – Tiret pierwsze
W przypadku rozwoju obszarów wiejskich w ramach rocznego rozliczania finansowego jednostki certyfikujące mają obowiązek przedstawić Komisji opinię w sprawie rocznych zestawień wydatków agencji płatniczych, które Komisja akceptuje na tym etapie. Na etapie wykonywania rocznego rozliczania finansowego Komisja nie ma obowiązku potwierdzania legalności i prawidłowości wydatków.

Legalność i prawidłowość wydatków jest kontrolowana na dalszym etapie poprzez procedurę kontroli zgodności rozliczeń prowadzoną odrębnie i niezależnie od wykonania zamknięcia w sposób ustalony przez prawodawcę.

Procedury kontroli zgodności rozliczeń zajmują około dwóch lat, co jest okresem koniecznym do zapewnienia w pełni przejrzystego postępowania arbitrażowego, dającym czas na omówienie ustaleń i określenie ryzyka dla unijnego budżetu, jakie ma pokryć korekta finansowa netto.

Odpowiedzi Komisji

09 – Tiret drugie
Doraźne decyzje Komisji wynikające z procedury kontroli zgodności rozliczeń zapewniają wyłączenie wszelkich zidentyfikowanych wydatków niekwalifikowalnych z finansowania i objęcia faktycznym zwrotem z unijnego budżetu (korektami finansowymi netto). W rolnictwie, w tym również w rozwoju obszarów wiejskich, wszelkie korekty finansowe mają wpływ netto na unijne finansowanie.

Ponadto w przypadku rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskie mają obowiązek odzyskać nieprawidłowo poniesione wydatki od beneficjentów i zwrócić je Komisji nawet po zamknięciu.

14
DG REGIO oraz DG EMPL zmierzają do dotrzymania końcoworocznego terminu zakończenia oraz zatwierdzenia instrukcji i procedur zamknięcia.

Uwagi

19
Zamknięcie jest wymogiem prawnym określonym w unijnych rozporządzeniach, do którego Komisja przygotowuje się w sposób najbardziej skuteczny.

W odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 w zakresie polityki spójności organy państw członkowskich mają obowiązek dostarczyć Komisji dokumenty zamknięcia najpóźniej do dnia 31 marca 2017 r. Komisja ma pięć miesięcy na przekazanie państwu członkowskiemu swojej opinii w sprawie sprawozdania końcowego z realizacji oraz deklaracji zamknięcia. Płatność końcowa zostanie dokonana dopiero po przeprowadzeniu oceny dokumentów zamknięcia, co ma zapewnić, aby końcowa deklaracja wydatków nie zawierała żadnych istotnych błędów.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich Komisja musi przestrzegać wszystkich przepisów ustalonych przez prawodawcę, szczególnie niezależności procedury zamknięcia i procedury kontroli zgodności rozliczeń stosowanej w celu uzyskania potwierdzenia co do legalności i prawidłowości wydatków w zakresie WPR. Komisja przestrzega również daty płatności salda w terminie sześciu miesięcy od otrzymania odpowiednich dokumentów. Procedury kontroli zgodności rozliczeń zajmują około dwóch lat, co jest okresem koniecznym do zapewnienia w pełni przejrzystego postępowania arbitrażowego, dającym czas na omówienie ustaleń i określenie ryzyka dla unijnego budżetu, jakie ma pokryć korekta finansowa netto.

Dyrekcje generalne w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności uwzględniają korekty finansowe dokonane w każdym roku, w tym również w odniesieniu do zamkniętych programów z okresów programowania na lata 1994–1999 oraz 2000–2006. Sprawozdania te są przedkładane władzy budżetowej w ramach procedury udzielania absolutorium.

20
Jeżeli chodzi o politykę spójności, w celu sporządzenia wytycznych dotyczących zamknięcia powołano grupę zadaniową, która obejmowała kilka kluczowych służb DG REGIO i DG EMPL. Wytyczne i ich modyfikacje przeszły przez konsultacje pomiędzy służbami oraz kilka sesji konsultacji z organami krajowymi.

Komisja uważa, że dostosowanie ustaleń w polityce rozwoju obszarów wiejskich i polityce spójności nie może podważać jednorodności realizacji WPR. Prawodawca uznał znaczenie zachowania synergii osiąganych między dwoma filarami (EFRG i EFRROW) (motyw 4 rozporządzenia nr 1303/2013[1]). W przypadku obydwu filarów WPR kontrola zgodności rozliczeń jest niezależna od zamknięcia.

1 „W odniesieniu do wspólnej polityki rolnej (WPR) osiągnięto już istotne synergie poprzez zharmonizowanie i dostosowanie przepisów dotyczących zarządzania i kontroli dla pierwszego filara (Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych – EFGR) oraz drugiego filara WPR (EFRROW). Należy zatem utrzymać silne więzy między EFGR i EFRROW oraz podtrzymać struktury już istniejące w państwach członkowskich".

23
Każdego roku Komisja analizuje roczne sprawozdania z kontroli i wzywa do zastosowania środków naprawczych w przypadku istotnych rocznych poziomów błędu lub skumulowanego ryzyka rezydualnego (poziomu ryzyka rezydualnego przy zamknięciu).

Komisja przyjęła również zdecydowaną politykę przerywania i zawieszania płatności okresowych w przypadku wykrycia poważnych uchybień. Powinno to ograniczyć obciążenie pracą przy zamknięciu, ponieważ wiele problemów zostaje zidentyfikowanych i naprawionych już w trakcie realizacji.

24
W przypadku rozwoju obszarów wiejskich zamknięcie jest rozliczeniem finansowym ostatniego roku realizacji. Wylicza się saldo końcowe, które podlega zapłacie pod warunkiem rozliczenia wszystkich rocznych zestawień wydatków okresu programowania (rozliczenia finansowego).

Legalność i prawidłowość wydatków EFRROW w zakresie rozwoju obszarów wiejskich jest zapewniania poprzez procedurę kontroli zgodności rozliczeń niezależnie od zamknięcia. Jeżeli w toku procedury kontroli zgodności rozliczeń stwierdzone zostaną uchybienia w zarządzaniu i kontroli wydatków, Komisja stosuje korekty finansowe wydatków dokonanych do 24 miesięcy przed wystosowaniem powiadomienia przez Komisję, zgodnie z art. 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Zobacz również odpowiedź Komisji na pkt 19.

28
W przypadku funduszy spójności roczne środki budżetowe Komisji są chronione poprzez wypłatę jedynie 90 % wydatków okresowych. Jest to porównywalne z zasadą 95 % obowiązującą w odniesieniu do EFRROW na zakończenie okresu programowania (art. 34 rozporządzenia nr 1306/2013).

W EFRROW nie funkcjonuje dodatkowy system rozliczanych rocznie płatności zaliczkowych, a zatem nie ma potrzeby wstrzymywania żadnych płatności okresowych przed realizacją 95 %.

29
Dalsze potencjalne dostosowanie powinno odbywać się z poszanowaniem potrzeby zachowania spójności między dwoma filarami WPR.

Zobacz również odpowiedź Komisji na pkt 20.

32
W przypadku polityki spójności cel zamknięcia jest już jasno określony w rozporządzeniach na lata 2014–2020.

33
W przypadku polityki spójności rozporządzenie przewiduje trzyletni okres od wypłaty salda na przechowywanie dokumentów potwierdzających, w którym to okresie mogą zostać przeprowadzone kontrole i w którym – w rezultacie – może dojść do zastosowania korekt finansowych.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich beneficjenci mają obowiązek utrzymania współfinansowanych inwestycji przez okres pięciu lat od płatności, a w przeciwnym wypadku państwo członkowskie ma obowiązek odzyskać nienależycie wydatkowe kwoty. Komisja musi mieć możliwość sprawdzenia, czy te zobowiązania są przestrzegane i nałożenia korekt finansowych w przypadku ich naruszenia.

Wytyczne dotyczące zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 wyraźnie stanowią, że kontrole zgodności są prowadzone niezależnie od zamknięcia. Korekty finansowe nie mają wpływu na obliczanie salda końcowego. Kwoty korekt finansowych są określane w decyzjach w sprawie kontroli zgodności rozliczeń dokonywanych przez Komisję i realizowane w drodze nakazu odzyskania środków (korekt finansowych netto).

34
W przypadku rozwoju obszarów wiejskich nie ma podstawy prawnej do nakładania korekt finansowych w oparciu o szacowany poziom błędu oraz w celu ograniczenia poziomu błędu do poziomu niższego niż próg istotności. Można tego dokonać wyłącznie w drodze procedury kontroli zgodności rozliczeń, którą Komisja przeprowadzi w stosownych przypadkach.

Zobacz również odpowiedź Komisji na pkt 36.

35
W przypadku polityki spójności Komisja wylicza skumulowane ryzyko rezydualne przez cały okres programowania, co pozwala na ograniczenie ryzyka błędów do poziomu niższego niż próg istotności w każdym momencie w okresie programowania. Instytucje audytowe są zobowiązane ujawnić poziom ryzyka rezydualnego w momencie zamknięcia, a gdy jest ono istotne, instytucje odpowiedzialne za realizację programu są zobowiązane do wprowadzenia dodatkowych koniecznych korekt finansowych przed przedłożeniem końcowej deklaracji zamknięcia.

36
W obecnych ramach prawnych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich decyzje w sprawie kontroli zgodności rozliczeń mogą być podejmowane nawet po zamknięciu programu. Z tego względu koncepcja „poziomu ryzyka rezydualnego w momencie zamknięcia" nie jest obecnie spójna z przepisami stanowiącymi podstawę drugiego filara WPR.

Niemniej jednak każdego roku w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI ujawnia się zarówno szacowane poziomy błędu transakcji między państwami członkowskimi a beneficjentami, jak i potencjał naprawczy kontroli *ex post*, procedur prowadzących do odzyskania kwot od beneficjentów oraz korekt finansowych netto. Porównanie tych dwóch elementów umożliwia Komisji wyciągnięcie wniosków na temat rocznego ryzyka rezydualnego dla budżetu UE po uwzględnieniu wszystkich kontroli i korekt.

Komisja podtrzymuje pogląd wyrażony w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI z 2015 r. W przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich potrzeba zapewnienia legalności i prawidłowości musi zostać wyważona względem ambitnych celów polityki, co prowadziło niekiedy do złożonego planowania działań. Sytuacja jest uważnie kontrolowana, a Komisja zobowiązuje się do wspomagania państw członkowskich w zwalczaniu pierwotnych przyczyn błędów.

Odpowiedzi Komisji

37
Każdego roku w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich podaje się skorygowany poziom błędu i szacowaną kwotę obciążoną ryzykiem. Skorygowany poziom błędu oblicza się na szczeblu agencji płatniczej, a następnie – w postaci łącznej – dla obszaru działalności.

Zgodnie z obowiązującymi obecnie zasadami regulującymi wydatki w zakresie WPR (w tym rozwoju obszarów wiejskich) poświadczenie legalności i prawidłowości wynika z procedury kontroli zgodności rozliczeń, a nie z obliczenia poziomu błędu resztowego w momencie zamknięcia.

Procedurę kontroli zgodności rozliczeń uruchamia się, gdy łączny poziom błędu na szczeblu funduszu zgłoszony przez jednostkę certyfikującą wykracza ponad próg istotności. Gdy ustalenia jednostek certyfikujących zostaną potwierdzone, stosuje się korekty finansowe.

38
W odniesieniu do programów na lata 2014–2020 blok wydatków jest poświadczany w trybie rocznym w zestawieniach wydatków poddawanych corocznemu zatwierdzeniu/rozliczeniu oraz dalszemu badaniu pod kątem legalności i prawidłowości. Wydatki nie są już poświadczane łącznie w okresie programowania, a zatem przy zamknięciu nie ma potrzeby obliczania poziomu skumulowanego ryzyka rezydualnego ani wnioskowania o opinię pokontrolną dotyczącą całego okresu programowania. W ostatnim roku tego okresu – w odniesieniu do polityki spójności – instytucje audytowe przedstawią roczny poziom ryzyka rezydualnego i wydadzą na tej podstawie ostatnią roczną opinię pokontrolną. W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich jednostki certyfikujące podadzą poziomy błędu i poziomy niezgodności w swojej ostatniej rocznej opinii pokontrolnej.

39
Parlament Europejski i Rada są informowane w rocznych sprawozdaniach z działalności o postępie zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i spójności.

40
Komisja podkreśla, że proces zamknięcia powinien służyć wyjaśnieniu i rozliczeniu wszystkich otwartych kwestii związanych z działaniami kontrolnymi oraz ustaleniami z kontroli oraz uważa, że łączne kontrole zrealizowane w okresie programowania oraz przy zamknięciu zapewnią dostateczny poziom pewności przy zamknięciu bez konieczności przeprowadzania dodatkowej kontroli w późniejszym okresie.

Jeżeli chodzi o okres 2007–2013, plan kontroli w ostatnich latach (2015–2016) jest ściśle ukierunkowany na sprawdzenie poziomu przygotowania państw członkowskich do zamknięcia i skupia się na powtórnej realizacji kontroli przeprowadzonych przez instytucje audytowe, ale również obejmuje kontrole ryzykownych programów operacyjnych i wiarygodności wycofania finansowania i odzyskiwania finansowania zgłaszanego przez państwa członkowskie. Kontrole przeprowadzone po zamknięciu nie są jednak wykluczone i są możliwe w zależności od oceny pozostałego ryzyka na podstawie analizy dokumentów zamknięcia.

43
Komisja uważa, że obecne warunki dotyczące procedury kontroli zgodności rozliczeń zapewniają odpowiednią ochronę interesów finansowych budżetu Unii Europejskiej.

Zobacz również odpowiedź Komisji na pkt 24.

46
Komisja uważa, że jeżeli sprawozdawczość końcowa i ocena programu, w tym monitorowanie i analiza osiągnięcia produktów i rezultatów, miałyby dotyczyć całego okresu, proces zamknięcia byłby dużo dłuższy i wymagałby dużo więcej zasobów.

48
Istniejące ramy prawne dla polityki spójności na lata 2007–2013 nie przewidują możliwości uzależnienia płatności od wyników lub osiągnięć, a pkt 5.2.6 wytycznych dotyczących zamknięcia wymaga systematycznego przedkładania sprawozdań dotyczących wskaźników w rozbiciu na osie priorytetowe, w sytuacji gdy osiągnięty wynik różni się o więcej niż 25 % od wartości docelowych, wraz z uzasadnieniem wyjaśniającym, dlaczego nie osiągnięto wartości docelowych i dlaczego nie podjęto działań naprawczych.

Państwa członkowskie powinny przedstawiać wyjaśnienia i uzasadnienia dotyczące rozbieżności w uzyskanych wskaźnikach. Decyzję o korekcie finansowej podejmuje się indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych spraw, gdzie rozbieżności ujawniłyby przypadki, o których mowa w art. 99 rozporządzenia ogólnego (nieprawidłowości, poważne uchybienia systemów zarządzania i kontroli).

Podejście ukierunkowane na produkty i rezultaty wprowadzono na szerszą skalę w odniesieniu do obydwu obszarów polityki w okresie 2014–2020 (zob. pkt 52). Podejście to wzmocniono przez wprowadzenie rezerwy na wykonanie w wysokości 6% budżetu programu. Ramy wykonania bazują na elementach ukierunkowania na rezultaty. Ich celem jest kierowanie zachęt do osób zarządzających programami i priorytetami, aby dostarczały to, za co odpowiadają. Przewiduje to wynagradzanie programów, w których postęp w realizacji celów jest osiągany poprzez przydzielanie rezerwy na wykonanie, a także podjęcie działań w odniesieniu do priorytetów, w których taki postęp nie następuje. Dla wskaźników określa się cele pośrednie, które mają być zrealizowane do końca 2018 r. i cele ostateczne, które mają być zrealizowane do końca 2023 r. Przydział rezerwy jest zależny od realizacji tych celów pośrednich na szczeblu priorytetów programu (art. 20 i art. 22 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013). Jeżeli cele nie zostaną zrealizowane, Komisja może również zastosować korekty finansowe, wiążąc płatności z faktycznymi osiągnięciami w zakresie produktów i rezultatów.

49
Komisja uważa, że w pkt 3.5 wytycznych dotyczących zamknięcia jasno określono, w jaki sposób traktować niezrealizowane operacje.

Do konsekwencji finansowych niezrealizowania celów określonych w programach Komisja odnosi się w pytaniach i odpowiedziach dotyczących zamknięcia[2], zob. odpowiedzi na pytania 200–205, w których wyjaśnia, że państwo członkowskie powinno w sprawozdaniu końcowym z realizacji zawrzeć informacje o osiągnięciach programu wyrażonych wskaźnikami fizycznymi i finansowymi, jak również informacje o wskaźnikach. Tylko w sytuacji wystąpienia istotnej rozbieżności należy zapewnić wyjaśnienie i uzasadnienie wymagane na podstawie wytycznych dotyczących zamknięcia.

Zobacz również odpowiedź Komisji na pkt 48.

2 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/qa_closure20072013_en.pdf

50
Komisja zapewniła państwom członkowskim odpowiednie wytyczne na ten temat, np. w ramach komitetu ds. rozwoju obszarów wiejskich oraz grupy ekspertów ds. oceny.

51
Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zamknięcia odnoszącymi się do polityki spójności przy składaniu dokumentów zamknięcia państwa członkowskie muszą zapewnić, aby wszystkie projekty uwzględnione w zamknięciu programu były funkcjonujące, to znaczy ukończone i użytkowane. Komisja czyni wyjątek dla projektów niefunkcjonujących i projektów rozłożonych na etapy, które będą monitorowane (załączniki III, IV i V). Będą one stanowić uzupełnienie przedstawionych danych dotyczących realizacji celów.

Konkretnie dzielenie na etapy i ich faktyczna realizacja były przedmiotem kilku odpowiedzi udzielonych w dokumencie „Pytania i odpowiedzi" na temat zamknięcia, szkoleń dotyczących zamknięcia oraz wsparcia specjalnego zapewnianego państwom członkowskim w kontekście grupy zadaniowej ds. lepszego wdrażania.

W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich sprawozdawczość dotycząca realizacji celów dokonywana jest w ostatnim rocznym sprawozdaniu z postępu prac (tabela G.3 przedkładana przez państwa członkowskie wskazuje na poziom realizacji tych celów). Oceny *ex post* będą uwzględniać te wskaźniki i poziom realizacji celów.

52
Komisja odsyła do swojej odpowiedzi zawartej w pkt 48.

Ramy wykonania przewidują mechanizm monitorowania w celu stwierdzenia, czy realizacja priorytetów jest na dobrej drodze. Rezerwa na wykonanie stanowi zachętę do osiągania celów pośrednich, które są niezbędnym wstępnym warunkiem uzyskania zaplanowanych rezultatów. Rezerwa na wykonanie jest tylko jednym z elementów wspierających zwiększony nacisk na rezultaty. Głównym elementem ukierunkowania na rezultaty jest logika interwencji wpisana w każdy program w powiązaniu ze wskaźnikami produktu i rezultatu.

Komisja odsyła również do uwag zawartych w rozdziale III sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za rok 2014.

Komisja zauważa również, że ocena *ex post* programu jest wymagana jedynie do 31 grudnia 2024 r. (art. 57 rozporządzenia nr 1303/2013). Ponadto wnioski wynikające ze sprawozdania z realizacji z 2019 r. będą zawierać ocenę postępu w realizacji celów programu oraz jego wkładu w realizację unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W powyższe wpisywać się będzie również wprowadzenie weryfikacji skuteczności działania.

54
Komisja uważa, że konieczna rozliczalność i przejrzystość realizacji programów jest zapewniana co roku w rocznych sprawozdaniach z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych. Roczne sprawozdania z działalności zawierają ujawnienie wszystkich szczegółów dotyczących finansów i wykonania danych programów w każdym roku.

55
Należy zapoznać się z odpowiedziami Komisji zawartymi w pkt 54 i 39.

56
Władza budżetowa uzyska informacje o wyniku procesu zamknięcia okresu 2007–2013 w rocznym sprawozdaniu z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 57 i 58

Komisja przyznaje, że zamknięcie powinno nastąpić jak najszybciej, przy czym państwa członkowskie potrzebują dostatecznie dużo czasu, aby zakończyć swoje działania przed przedłożeniem pakietu zamknięcia. Ponadto zamknięcie można rozpocząć jedynie po przedłożeniu dokumentów zamknięcia. Komisja uważa, że kluczowe znaczenie ma przydzielenie dostatecznej ilości czasu i zasobów na powiązane zadania.

Zawsze będzie dochodzić do nakładania się pracy z dwóch okresów. Zanim jeden okres dobiegnie końca, drugi musi się rozpocząć. Istniałoby ryzyko wystąpienia luki między okresami programowania.

Zarządzanie programami w zakresie polityki spójności jest złożone i podczas siedmioletniego okresu programowania wiele okoliczności ulega zmianom. Może to powodować opóźnienia w przygotowaniu i wdrażaniu projektów. Przykładem tego są np. skutki kryzysu finansowego z 2008 r., kiedy to Komisja zezwoliła państwom członkowskim na wydłużenie okresu kwalifikowalności w celu ukończenia projektów opóźnionych za sprawą kryzysu. Kontynuowanie okresu kwalifikowalności w okresie wykraczającym poza siedmioletni okres programowania daje państwom członkowskim możliwość ukończenia opóźnionych projektów, a przez to i maksymalnego zwiększenia oddziaływania wkładu budżetu unijnego.

59
Komisja odnotowuje, że zamknięcie dotyczące okresu 2014–2020 zostanie uproszczone poprzez coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków. Był to szczególny cel przyświecający prawodawcy przy przyjmowaniu zasad na okres 2014–2020, który wynikał z doświadczeń płynących z poprzednich okresów.

Ramy finansowe określają roczne zobowiązania budżetowe rozłożone na siedem lat. Naturalne jest, że płatności w projektach wieloletnich nie mogą dokładnie odzwierciedlać rytmu zobowiązań.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 60–62

Komisja zwraca uwagę, że terminy, o których wspomina Trybunał Obrachunkowy, są terminami prawnymi przewidzianymi w rozporządzeniu ogólnym w sprawie polityki spójności i są one prawnie wiążące dla Komisji.

64
Należy zauważyć, że realizacja w terenie może nastąpić bez dostarczenia płatności unijnych.

Wybór projektu i wydatki w terenie dają bardziej adekwatny obraz realizacji niż płatności unijne. Poziom wyboru projektów zwiększył się dwukrotnie w pierwszej połowie 2016 r. z 8 do 15%, co dowodzi, że realizacja w terenie ruszyła. Do czerwca 2016 r. ze środków unijnych przydzielono kwotę 48 mld EUR na 200 000 konkretnych projektów będących w trakcie realizacji w terenie. Uwzględniając współfinansowanie krajowe, w całej Europie w gospodarkę realną i tworzenie miejsc pracy oraz generowanie wzrostu zainwestowano 68 mld EUR. Niektóre państwa osiągają wyniki zdecydowanie przekraczające te wartości (np. Irlandia, Szwecja, Dania i Finlandia). Przekazane kwoty zaliczek pokrywają w dużej mierze wydatki w terenie. Chociaż nakładanie się okresów może nie być pomocne, istotne różnice we wdrażaniu programów obserwowane między poszczególnymi państwami członkowskimi wskazują, że większe znaczenie w tej kwestii mają inne czynniki (np. potencjał administracyjny).

65
Komisja uważa, że przepisy przejściowe i nakładające się okresy są konieczne dla zapewnienia płynnej kontynuacji polityki i lepszego wdrażania programu. Dodatkowe wydłużenie (z n+2 na n+3) dało większą elastyczność we wdrażaniu programów i zapewnieniu osiągnięcia celów polityki. Nakładanie się okresów zmniejsza presję na zasoby i natężenie obciążenia pracą.

Komisja przypomina, że zamknięcie jest wymogiem prawnym przewidzianym w unijnych rozporządzeniach, do którego dyrekcje generalne przygotowują się w najbardziej skuteczny sposób w kontekście ograniczenia personelu, ale przygotowanie szacunków kosztów lub działań następczych dotyczących kosztów zamknięcia nie jest uznawane za istotne lub pożądane. Komisja nie zgłasza żadnych kosztów konkretnych działań, ale ogólne koszty administracyjne swoich ogólnych działań.

Komisja zwiększyła świadomość państw członkowskich na temat znaczenia zasobów przydzielanych na potrzeby zamknięcia w drodze różnych spotkań z państwami członkowskimi (np. posiedzeń grupy „Homologues" i corocznych spotkań koordynacyjnych) od 2014 r., jak również poprzez szkolenia i seminaria oferowane wszystkim państwom członkowskim przy zamknięciu programów w zakresie polityki spójności na lata 2007–2013.

W kontekście zarządzania dzielonego za przydzielenie zasobów na zamknięcie odpowiadają państwa członkowskie; to one są odpowiedzialne za planowanie i monitorowanie w tym zakresie.

66
W przypadku obydwu obszarów polityki zasoby pomocy technicznej są również dostępne na potrzeby przeprowadzenia zamknięcia i mogą być wykorzystywane do finansowania działań związanych z zamknięciem niezależnie od okresu (tj. zasoby pomocy technicznej na lata 2014–2020 mogą być także wykorzystane na potrzeby działań związanych z zamknięciem okresu 2007–2013).

Komisja uważa również, że terminy zalecane w wytycznych dotyczących zamknięcia mają pomóc różnym instytucjom w realizowaniu ich obowiązków w sposób terminowy, jak przewidziano w określonych rozporządzeniem ramach czasowych właściwych dla zamknięcia.

Jeżeli ograniczono by nakładanie się okresów, presja czasowa i natężenie pracy tym bardziej uległyby zwiększeniu.

67
Problem reorganizacji administracyjnej w organach krajowych podniesiono podczas seminariów organizowanych w państwach członkowskich, podczas których Komisja przypominała o potrzebie wyznaczenia odrębnego personelu do obsługi zamknięcia.

Zobacz również odpowiedzi Komisji na pkt 65 i 66.

68
Komisja zauważa, że proces zamknięcia okresu programowania na lata 2014–2020 będzie bardziej uproszczony ze względu na coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków oraz dalsze badanie aspektów legalności i prawidłowości. W szczególności w ostatnim roku prace będą dotyczyć wyłącznie zamknięcia bloku wydatków poświadczonych w związku z ostatnim rokiem obrachunkowym.

69
Komisja odsyła do swojej odpowiedzi zawartej w pkt 20.

70
Aby uregulować przepisy przejściowe, zawsze będzie istniała potrzeba przestrzegania przepisów mających zastosowanie do dwóch różnych okresów programowania i – z dużym prawdopodobieństwem – pewnych szczególnych (pod względem odstępstw) przepisów służących dalszemu określeniu lub umożliwieniu pewnych zobowiązań lub wykorzystania środków.

75
Komisja w 2016 r. nadal zapewniała ukierunkowaną pomoc na rzecz władz państw członkowskich, które o nią wnioskowały (sesje z 2015 i 2016 r. dotyczące zamknięcia realizowane podczas posiedzeń grupy „Homologues" z udziałem instytucji audytowych, jak również przekazanie dodatkowych wyjaśnień pisemnych).

W przypadku EFRROW opracowano dokument pytań i odpowiedzi, który zawierał odpowiedzi na pytania i zagadnienia najczęściej podnoszone przez państwa członkowskie. Poza konferencją dotyczącą zamknięcia w 2015 r. zorganizowano dodatkowe dwudniowe spotkanie grupy eksperckiej dla agencji płatniczych i jednostek certyfikujących.

77
Nie wszystkie aspekty postępowań kontradyktoryjnych między Komisją a państwami członkowskimi są wskazane na szczeblu rozporządzenia ogólnego w sprawie polityki spójności, niemniej jednak kwestię tę poruszono w wytycznych dotyczących zamknięcia.

W celu przyspieszenia procesu w wytycznych dotyczących zamknięcia przewidziano dla państw członkowskich dwa miesiące na udzielenie odpowiedzi na pytania Komisji oraz dwa dodatkowe miesiące na żądanie.

Płatności na rzecz beneficjentów są regulowane rozporządzeniem dotyczącym okresu 2007–2013 (art. 80 rozporządzenia ogólnego), nawet jeżeli nie określa ono liczby dni; stanowi ono, że płatności powinny być dokonywane możliwie szybko i w całości. W rozporządzeniu dotyczącym okresu 2014–2020 przewidziano termin 90 dni na dokonanie płatności na rzecz beneficjentów.

DG REGIO podejmuje obecnie pozostałe decyzje dotyczące dużych projektów z zamiarem zakończenia ich do końca 2016 r.

78
W wytycznych dotyczących zamknięcia (pkt 5.2) odnoszących się do polityki spójności jasno określono termin na ustosunkowanie się do sprawozdania końcowego, obowiązujący zarówno Komisję, jak i państwa członkowskie. Ponadto w wytycznych dotyczących zamknięcia stwierdzono, że jeżeli państwo członkowskie nie jest w stanie poprawić sprawozdania końcowego, Komisja odrzuci sprawozdanie i przeprowadzi zamknięcie na podstawie dostępnych dokumentów. Jednocześnie Komisja może zastosować korekty finansowe w kontekście art. 99 rozporządzenia ogólnego. Możliwość odrzucenia sprawozdania przez Komisję oraz możliwość zastosowania korekt finansowych jest dla państw członkowskich zachętą, aby odpowiadać na pytania Komisji w sposób terminowy.

79
Komisja odsyła do swojej odpowiedzi zawartej w pkt 78.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich badanie ostatniego rocznego sprawozdania z postępu prac nie opóźnia procesu zamknięcia. Saldo może być wypłacone, gdy wszystkie zestawienia wydatków zostaną rozliczone, a roczne sprawozdanie z postępu prac zostanie uznane za dopuszczalne.

81
Komisja odsyła do swojej odpowiedzi zawartej w pkt 78.

82
Albo państwo członkowskie ma wydatki przekraczające przydział na dany program, albo nie, zależnie od warunków realizacji i podejścia opartego na rezerwacji środków przekraczającej zasoby. Decyzję należało podjąć przed końcową datą kwalifikowalności, tj. 31 grudnia 2015 r.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 84 i 85
Zgodnie z art. 80 rozporządzenia nr 1083/2006 państwa członkowskie powinny zapewnić, aby beneficjenci otrzymali pełną kwotę wkładu ze środków publicznych możliwie najszybciej i w całości. To wiadomość, którą Komisja dostarczyła państwom członkowskim podczas seminariów dotyczących zamknięcia. Kwestię tę rozwiązano w okresie programowania 2014–2020 (art. 132 rozporządzenia nr 1303/2013, który stanowi, że z zastrzeżeniem dostępności środków z początkowej i rocznej płatności zaliczkowej i z płatności okresowych, instytucja zarządzająca zapewnia, aby beneficjent otrzymał całkowitą należną kwotę kwalifikowalnych wydatków publicznych nie później niż 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta).

86
Komisja uważa, że państwa członkowskie wspomniane w przykładzie w polu 2 albo stosowały ostrożne podejście do płatności na rzecz beneficjentów EFS (wypłata salda dopiero po szczegółowej weryfikacji wszystkich wydatków), albo wypłacały zaliczki na żądanie beneficjentów, co pozwalało na płynną realizację danych projektów.

Ponadto Komisja odnotowuje, iż podjęto działania w celu zapobiegania opóźnieniom w płatnościach w okresie programowania 2014–2020 (zob. odpowiedź Komisji na pkt 85).

89
Wytyczne służą doprecyzowaniu, w jaki sposób Komisja rozumie obowiązujące przepisy, i jakie ma oczekiwania; nie mogą być zatem postrzegane jako dodatkowe wymaganie. Przewidują również pewne zalecenia dla państw członkowskich, które to zalecenia – o ile będą realizowane – powinny usprawnić proces zamknięcia. W ten sposób wytyczne zapewniają większą spójność i przejrzystość zasad dla państw członkowskich, a dzięki temu gwarantują państwom członkowskim pewność, jeżeli chodzi o wymagania Komisji dotyczące zamknięcia. Przyczyniają się do jednakowego rozumienia interpretacji rozporządzenia przez Komisję, co powinno pomóc w uniknięciu konfliktów między Komisją a państwem członkowskim w procesie zamknięcia. Wytyczne są wiążące jedynie dla Komisji, nie dla państw członkowskich.

90
Komisja odnotowuje, że większość instytucji, z którymi prowadzono konsultacje, nie uważa, że wytyczne nakładają dodatkowe wymagania.

Ponadto punkty nie stanowią nowych wymagań; istniała jednak potrzeba doprecyzowania pewnych szczegółów, aby wzmocnić pewność w określonych kwestiach oraz pewność legalności i prawidłowości przy zamknięciu.

91
Wyjaśnienie dotyczące zakończenia operacji oraz jej funkcjonalności przy zamknięciu służy (w myśl art. 57 rozporządzenia ogólnego) efektywnemu wydatkowaniu środków unijnych w celach określonych w programach. Koncepcja ta i sposób postępowania w odniesieniu do projektów niefunkcjonalnych miały zastosowanie już przy zamknięciu programów na lata 2000–2006.

W związku z poziomem ryzyka rezydualnego w wytycznych dotyczących zamknięcia doprecyzowano, że na potrzeby opinii pokontrolnej wydawanej przez instytucję audytową przy zamknięciu, instytucja audytowa może wziąć pod uwagę korekty finansowe zastosowane przed złożeniem dokumentów zamknięcia. Komisja oblicza skumulowany poziom błędu od 2011 r. i jest to warunek zastrzeżenia w rocznych sprawozdaniach z działalności. Pozwala to ograniczyć ryzyko przy zamknięciu i dostarcza informacji o pozostałym poziomie błędu w łącznych poświadczonych wydatkach (zob. pkt 91).

Koncepcja dzielenia na etapy była obecna w wytycznych dotyczących zamknięcia od ich pierwszego przyjęcia. Dzielenie projektów na etapy motywuje się potrzebą zapewnienia ciągłości inwestycji między okresami programowania, ograniczania sztucznych cykli popytu inwestycyjnego (skutkujących wysokimi cenami), jakie obejmuje siedmioletni cykl programowania oraz zapewnienia realizacji ostatecznego celu.

Komisja uważa, że w wytycznych dotyczących zamknięcia w sposób odpowiedni doprecyzowano szczegółowe zasady dzielenia na etapy projektów innych niż duże i nie skomplikuje to procesu zamknięcia.

Jeżeli chodzi o instrumenty finansowe, decyzja o modyfikacji wytycznych dotyczących zamknięcia autorstwa Komisji nie wpływa na przepisy rozporządzenia nr 1083/2006, zgodnie z którymi wypłata wkładu ze środków do instrumentów finansowych musi zostać dokonana najpóźniej w dniu 31 grudnia 2015 r. Wytyczne zawierają zatem jedynie doprecyzowanie istniejących zasad. Zobacz też odpowiedzi komisji na pkt 6.45 i zalecenie 3 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego z 2015 r.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 98 i 99

Zalecane terminy zawarte w sformułowanych przez Komisję wytycznych dotyczących zamknięcia odnoszące się do polityki spójności mają pomóc różnym instytucjom w realizacji ich obowiązków w odpowiednim czasie.

Zapewnienie odpowiedniego podziału zadań i koordynacja administracji krajowej to obowiązek państw członkowskich.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 100 i 101

W dokumencie „Pytania i odpowiedzi" dotyczącym zamknięcia przeznaczonym dla państw członkowskich (pytanie 98) Komisja uznaje, że takie opóźnienie czasowe powinno być brane pod uwagę przez instytucję zarządzającą w odniesieniu do instrumentów finansowych, aby instytucja certyfikująca oraz instytucja audytowa mogły ukończyć swoje prace w terminie. Zalecono, aby instytucja certyfikująca wysłała ostatni wniosek o płatność okresową (w tym wydatki poświadczane przy zamknięciu) do instytucji audytowej do dnia 30 czerwca 2016 r., aby umożliwić jej przeprowadzenie koniecznej kontroli. Komisja dostarczyła instytucjom audytowym szczegółowych instrukcji w tym zakresie, np. na posiedzeniu grupy „Homologues", które odbyło się w Rydze we wrześniu 2015 r.

105

Komisja zwraca już szczególną uwagę na zatwierdzanie zmian poprzednio zgłoszonych poziomów błędu. W przypadku bardziej ryzykownych programów operacyjnych przed zamknięciem przeprowadza się szczegółowe prace kontrolne.

Trybunał Obrachunkowy zbadał ocenę poziomów błędu dokonaną przez Komisję podaną w rocznych sprawozdaniach z kontroli przedstawionych przez instytucje krajowe od 2010 r.

107

Zgodnie z art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 wkład funduszy na rzecz instrumentów finansowych jest uwzględniany we wnioskach o płatność kierowanych do Komisji. W myśl wytycznych Komisji wydatki te powinny być zawsze uwzględniane w populacji podlegającej kontroli. Ponadto, jak ustalono w ramach uzgodnionej metodyki kontroli, instytucje audytowe mogą przeprowadzać kontrole tematyczne dotyczące instrumentów finansowych obejmujące zarówno utworzenie funduszu, jak i faktyczną realizację projektów, poprzez kontrolę próby transakcji na szczeblu pośredników finansowych lub ostatecznych odbiorców. Instytucje audytowe – na potrzeby deklaracji zamknięcia – będą musiały uzyskać i przedstawić poświadczenie legalności i prawidłowości nie tylko wkładu programu operacyjnego w fundusze wdrażające instrumenty finansowe, ale również wykorzystania wkładu programu operacyjnego poprzez operacje leżące u podstaw rozliczeń wdrażane przez ostatecznych odbiorców.

W przypadku EFRROW Komisja wymagała, aby jednostki certyfikujące potwierdziły w odniesieniu do ostatniego rozliczenia zestawienia wydatków wydatki kwalifikowalne dla instrumentów finansowych.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi zawartej w pkt 100.

108
Jeżeli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, agencje płatnicze i jednostki certyfikujące powinny zweryfikować faktyczne wykorzystanie poprzedniej transzy przed przyznaniem kolejnych płatności. Ponadto prawidłowe wdrożenie i należyte zarządzanie finansami zapewniają również wyczerpujące wymagania w zakresie sprawozdawczości wprowadzone w art. 46 rozporządzenia nr 1303/2013.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 109 i 110

Normy krajowe i międzynarodowe przewidują obowiązek wypłaty zaliczki z zawarciem umowy. Płatność zaliczki jest zatem warunkiem rozpoczęcia realizacji robót i usług.

111
Zaliczki umowne są kwalifikowalne jedynie wówczas, jeżeli są wypłacone zgodnie z zasadami krajowymi i zwyczajową praktyką rynkową. Nie jest zatem prawdopodobne, aby stanowiły one wysoki odsetek, a jeżeli tak, to istnieje ku temu rynkowe uzasadnienie.

Komisja ustaliła, że płatności zaliczkowe są kwalifikowalne wyłącznie wówczas, jeżeli fizyczna wartość odpowiedniego wdrożenia jest przy zamknięciu co najmniej równa zaliczkom. Jest to element służący weryfikacji już podczas kontroli zarządczych. W tym zakresie władze krajowe muszą sprawdzić, czy płatności są dokonywane na podstawie decyzji o udzieleniu dotacji oraz czy przełożyły się na faktyczne roboty lub usługi.

Kwestia ta została wyjaśniona w okresie programowania 2000–2006.

Pewność uzyskiwana na podstawie kontroli gwarantowana przez instytucje audytowe przy zamknięciu obejmie również płatności zaliczkowe oraz fakt, iż instytucje zarządzające zweryfikowały ich kwalifikowalność, o czym przypomniano wszystkim instytucjom audytowym podczas dorocznego spotkania koordynacyjnego dotyczącego audytu zorganizowanego w 2016 r. oraz podczas posiedzenia grupy „Homologues" we wrześniu 2016 r. (zob. pkt 113).

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 114 i 115

Komisja przypomina, że obowiązek zgłoszenia pomocy państwa leży po stronie państw członkowskich, a decyzja Komisji w sprawie dużego projektu nie jest decyzją w sprawie zgodności dużego projektu z zasadami pomocy państwa.

Niemniej jednak jedynie w przypadku niewielkiej liczby dużych projektów zgłoszenie pomocy państwa jest konieczne (zgłoszenie nie jest konieczne np. gdy pomoc państwa nie ma miejsca lub jeżeli projekt jest objęty zakresem rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych lub zatwierdzonego programu pomocy).

Ponadto należy dokonać rozróżnienia między sytuacją sprzed wydania wyroku w sprawie Leipzig–Halle i po jego wydaniu, jak również między okresami programowania 2007–2013 a 2014–2020.

Odpowiedzi Komisji

Komisja odnotowuje również, że DG COMP uczestniczyła w oficjalnych konsultacjach między służbami prowadzonych przez DG REGIO w sprawie decyzji dotyczących dużych projektów jeszcze przed końcem 2012 r., przy czym nie odbywało się to systematycznie.

Po wydaniu wyroku w sprawie Leipzig–Halle DG REGIO i DG COMP zacieśniły współpracę w związku z oceną wniosków dotyczących dużych projektów. Komisja podkreśla, że nie ma dużych projektów, dla których Komisja podjęłaby w ostatnich latach decyzję zatwierdzającą finansowanie ze środków EFRR lub Funduszu Spójności i dla których podjęto by w późniejszym terminie negatywną decyzję w kontekście zasad pomocy państwa. Pokazuje to, że funkcjonujące ustalenia o współpracy sprawdzają się w praktyce.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 1

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja nie może na tym etapie poczynić żadnych szczegółowych zobowiązań co do wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r.

Podjęto już istotny wysiłek na rzecz ujednolicenia zasad europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020, zarówno na potrzeby poszczególnych lat obrachunkowych, jak i na potrzeby zamknięcia. Komisja będzie dążyła do dalszego ujednolicania przepisów dotyczących funduszy, między innymi pod względem terminologii, pewności i procesów zamknięcia, jeżeli tylko będzie to umożliwiało poprawę zarządzania funduszami unijnymi i przyczyni się do łatwiejszego i bardziej skutecznego wdrażania w państwach członkowskich i regionach.

Komisja uważa, że dostosowanie ustaleń w polityce rozwoju obszarów wiejskich i polityce spójności nie może podważać jednorodności realizacji WPR. Prawodawca uznał znaczenie zachowania synergii osiąganych między dwoma filarami (EFRG i EFRROW) (motyw 4 rozporządzenia nr 1303/2013[3]). W przypadku obydwu filarów WPR kontrola zgodności rozliczeń jest niezależna od rocznego rozliczania finansowego.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 119 i 120

W przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich Komisja nie spotkała się z żadnymi skargami państw członkowskich w kwestii rozbieżności oczekiwań. Zamknięcie polega na rozliczeniu kwestii finansowych. Odbywa się ono niezależnie od kontroli zgodności rozliczeń.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013) procedury kontroli zgodności rozliczeń obejmują okres 24 miesięcy poprzedzających wystosowanie zapytania. Państwa członkowskie są zaznajomione ze strukturą systemu. Dysponują jasnymi informacjami na temat okresu, którego dotyczy każde zapytanie. W poprzednim okresie programowania w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich dochodziło do korekt finansowych już po zamknięciu okresu 2000–2006. Państwa członkowskie nie kwestionowały terminu decyzji w sprawie korekt finansowych.

3 „W odniesieniu do wspólnej polityki rolnej (WPR) osiągnięto już istotne synergie poprzez zharmonizowanie i dostosowanie przepisów dotyczących zarządzania i kontroli dla pierwszego filara (Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych – EFGR) oraz drugiego filara WPR (EFRROW). Należy zatem utrzymać silne więzy między EFGR i EFRROW oraz podtrzymać struktury już istniejące w państwach członkowskich".

121
W przypadku wydatków w ramach WPR, w tym rozwoju obszarów wiejskich, rozróżnienie pomiędzy rocznym rozliczaniem finansowym i procedurami zamknięcia, z jednej strony, oraz procedurą kontroli zgodności rozliczeń, z drugiej strony, zostało wprowadzone przez prawodawcę w odniesieniu do okresu 2007–2013 i potwierdzone na okres 2014–2020. Rozróżnienie pomiędzy rachunkowością a legalnością i prawidłowością okazało się skuteczne i wydajne.

122
Komisja uważa, że taka szczegółowa sprawozdawczość dotycząca ostatecznego wyniku zamknięcia okresu programowania jako całości może odbywać się w ramach rocznego sprawozdania z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych.

123
Komisja odsyła do swoich odpowiedzi zawartych w pkt 40 i 54.

W przypadku polityki spójności roczne sprawozdania z działalności zawierają szczegółowe informacje na temat wewnętrznych procesów służących zapewnieniu odpowiedniego zarządzania ryzykiem związanym z legalnością i prawidłowością operacji leżących u podstaw rozliczeń z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, a także charakteru przedmiotowych płatności. W tym względzie celem kontroli w odniesieniu do okresu 2007–2013 jest zapewnienie, aby skumulowane ryzyko rezydualne dla każdego programu nie przekraczało 2% w wymiarze łącznym w oparciu o wszystkie dostępne wyniki kontroli. W odniesieniu do okresu 2014–2020 rozporządzeniem wprowadzono coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków oraz – odpowiednio – coroczne zatwierdzanie przez Komisję bloków legalnych i prawidłowych wydatków, a także zatwierdzanie sprawozdań końcowych z realizacji danego programu jako warunek zatwierdzenia salda końcowego.

W przypadku EFRROW na lata 2007–2013 oraz 2014–2020 prawodawca przewidział zamknięcie w oparciu o roczne rozliczanie finansowe zestawienia wydatków z możliwością wnioskowania o korektę finansową poprzez kontrolę zgodności rozliczeń po płatności salda końcowego. Roczne sprawozdania z działalności będą nadal zawierać szczegółowe informacje dotyczące wykonania działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz informacje na temat zgodności podawane w oparciu o roczne rozliczanie finansowe i wyniki kontroli zgodności.

Komisja nie może na tym etapie poczynić żadnych szczegółowych zobowiązań co do wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r.

125
W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich Komisja ustanowiła procesy służące zapewnieniu odpowiedniego zarządzania ryzykiem związanym z legalnością i prawidłowością operacji leżących u podstaw rozliczeń, uwzględniając wieloletni charakter programów, jak również charakter danych płatności, przyjmując cel, w myśl którego pozostałe ryzyko dla budżetu Unii nie przekracza 2%.

Legalność i prawidłowość wydatków jest kontrolowana poprzez procedurę kontroli zgodności rozliczeń prowadzoną odrębnie i niezależnie od wykonania zamknięcia. W wyniku procedury kontroli zgodności rozliczeń podejmowane są decyzje o korektach finansowych.

W obecnych ramach prawnych decyzje w sprawie kontroli zgodności rozliczeń mogą być nadal podejmowane nawet po zamknięciu programu.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 126 i 127

W odniesieniu do okresu 2007–2013 nie istnieją de facto podstawy prawne pozwalające Komisji na bezpośrednie powiązanie płatności salda końcowego przy zamknięciu z faktycznymi osiągnięciami na poziomie programu/osi priorytetowej.

Fakt, iż nie istnieje ścisłe powiązanie regulacyjne między wykonaniem a płatnościami nie oznacza, że nie dochodzi do ewaluacji i oceny programów pod kątem ich wykonania.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 funkcjonujące ramy wykonania wprowadzą powiązanie między płatnościami a osiągnięciem produktów i rezultatów na poziomie osi priorytetowych.

Zalecenie 2

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja nie może na tym etapie poczynić żadnych szczegółowych zobowiązań co do wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r.

Jeżeli chodzi o politykę spójności, zasady obowiązujące w okresie programowania 2014–2020 uwzględniają już elementy, których Trybunał Obrachunkowy domaga się w obydwu tiret.

W kwestii drugiej części zalecenia dotyczącego wykonania – art. 22 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów umożliwia już Komisji stosowanie korekt finansowych w przypadku ustalenia, iż w poważnym stopniu nie zrealizowano wyznaczonych celów w zakresie wskaźników finansowych, wskaźników produktu oraz kluczowych działań wdrożeniowych przewidzianych ramami wykonania.

Komisja uważa, że dalsze dostosowanie między różnymi obszarami polityki nie powinno podważać synergii uzyskanych w zarządzaniu dwoma funduszami WPR – EFRG oraz EFRROW. Prawodawca uznał znaczenie zachowania synergii osiąganych między dwoma filarami (EFRG i EFRROW) (motyw 4 rozporządzenia nr 1303/2013[4]).

Zalecenie 3

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja będzie nadal informować władzę budżetową z zachowaniem pełnej przejrzystości o wdrażaniu programu, w tym o wyniku zamknięcia. Komisja nie może jednak na tym etapie poczynić żadnych szczegółowych zobowiązań co do wniosków ustawodawczych na okres po 2020 r.

---

4 „W odniesieniu do wspólnej polityki rolnej (WPR) osiągnięto już istotne synergie poprzez zharmonizowanie i dostosowanie przepisów dotyczących zarządzania i kontroli dla pierwszego filara (Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych – EFGR) oraz drugiego filara WPR (EFRROW). Należy zatem utrzymać silne więzy między EFGR i EFRROW oraz podtrzymać struktury już istniejące w państwach członkowskich".

129
Komisja jest związana obowiązującymi ramami prawnymi, o których decyduje prawodawca.

Nakładanie się dwóch okresów jest nieodzowne z uwagi na to, iż w przypadku wielu operacji wdrożenie zajmuje kilka lat, a okres programowania zawsze będzie obejmował fazę rozruchu i fazę likwidacji.

Służby Komisji zachęcają państwa członkowskie do zwiększania potencjału związanego z zamknięciem i do wykorzystania w tym celu pomocy technicznej na lata 2007–2013 oraz 2014–2020.

Proces zamknięcia rozpoczął się od przygotowania przed końcem okresu kwalifikowalności i ruszył w pełni niezwłocznie po zakończeniu okresu kwalifikowalności. Państwa członkowskie dostały dwa dodatkowe lata (trzy lata w przypadku programów na okres 2014–2020) na wdrażanie swoich programów. Pozwala to na lepsze zarządzanie i absorpcję programów z uwzględnieniem potrzeby zrealizowania projektów wieloletnich, zmniejsza presję i obciążenie pracą w zaangażowanych instytucjach, jak również umożliwia płynniejsze przejście z jednego okresu do drugiego.

130
Komisja zdecydowanie uważa, że rezygnacja z nakładania się okresów kwalifikowalności będzie skutkować niższym poziomem realizacji polityki.

131
Krótszy termin przewidziany w ramach rozwoju obszarów wiejskich można wyjaśnić tym, iż proces certyfikacji i rozliczenia rachunków istnieje od ponad dekady i – ogólnie rzecz biorąc – jednostki certyfikujące i agencje płatnicze rozumieją wymagania.

Komisja uważa, że istnieje potrzeba zachowania równowagi między łagodzeniem obciążenia administracyjnego a gwarantowaniem pewności co do legalności i prawidłowości wydatków.

Zalecenie 4
Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja zdecydowanie uważa, że rezygnacja z nakładania się okresów kwalifikowalności będzie skutkować niższym poziomem realizacji polityki, zmniejszy możliwość podejmowania decyzji o projektach wieloletnich w ostatnim roku okresu wdrażania poprzez nałożenie dodatkowego obciążenia administracyjnego, jak również spowoduje zakłócenia w przejściu między okresami. W przypadku EFRROW miałoby to negatywny wpływ na płynną realizację wieloletnich zobowiązań środowiskowych czy też projektów związanych z rozpoczynaniem działalności gospodarczej opartych na wieloletnich biznesplanach.

133
Komisja uważa, że terminy określono dla wszystkich kluczowych obszarów istotnych dla zamknięcia.

W przypadku polityki spójności kluczowymi obszarami istotnymi dla zamknięcia są wdrożenie (którego dotyczy sprawozdanie końcowe z realizacji), legalność i prawidłowość wydatków (których dotyczy deklaracja zamknięcia i końcowe sprawozdanie z kontroli) i wreszcie końcowa deklaracja wydatków. W tych obszarach terminy reguluje rozporządzenie. W szczególności Komisja ma pięć miesięcy na poinformowanie państwa członkowskiego o swojej opinii w sprawie treści sprawozdania końcowego z realizacji oraz deklaracji zamknięcia. Jeżeli chodzi o duże projekty z okresu 2007–2013, na zatwierdzenie oczekuje mniej niż 2% z nich.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich kluczowe terminy (np. dostarczenia dokumentów na potrzeby zamknięcia, płatności końcowej) określa prawodawstwo. Niemniej jednak niektóre terminy nie są doprecyzowane, co zapewnia dostateczny czas na przekazanie właściwej decyzji o zamknięciu i ochronę budżetu UE.

Zalecenie 5
Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Zalecenie 6
Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja pracuje obecnie nad pozostałymi decyzjami dotyczącymi dużych projektów z okresu 2007–2013 z zamiarem podjęcia ich możliwie jak najszybciej i przed końcem 2016 r. Istnieją procedury służące podejmowaniu decyzji dotyczących dużych projektów w terminie trzech miesięcy, jak wymagają tego przepisy. Do zatwierdzenia pozostało mniej niż 2% dużych projektów z okresu 2007–2013.

Jeżeli chodzi o okres programowania 2014–2020, Komisja przyspieszyła obsługę dużych projektów, które obecnie są zatwierdzane średnio w ciągu 110 dni.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 134 i 135
Ogólnie rzecz biorąc, wytyczne dotyczące zamknięcia nie mogą być postrzegane jako dodatkowe wymagania, ale mają służyć doprecyzowaniu, w jaki sposób Komisja rozumie obowiązujące przepisy i jakie są jej oczekiwania. Przewidują one również pewne zalecenia dla państw członkowskich, które to zalecenia – o ile będą realizowane – powinny usprawnić proces zamknięcia. W ten sposób wytyczne zapewniają większą spójność i przejrzystość zasad dla państw członkowskich, a dzięki temu gwarantują państwom członkowskim pewność, jeżeli chodzi o wymagania Komisji dotyczące zamknięcia.

Komisja zauważa, że Trybunał Obrachunkowy uznaje takie wyjaśnienia za użyteczne i stosowne, na przykład jeżeli chodzi o poziom ryzyka rezydualnego (zob. pkt 123 i 135).

Komisja wyjaśniła swoje stanowisko dotyczące możliwości prawnych w zakresie uznawania wydatków kwalifikowalnych dla instrumentów finansowych przy zamknięciu, przewidzianych w art. 78 ust. 6 rozporządzenia ogólnego dotyczącego okresu 2007–2013. Zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 3 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego z 2015 r.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi zawartej w pkt 89.

Komisja uważa, że w wytycznych dotyczących zamknięcia w sposób odpowiedni doprecyzowano szczegółowe zasady dzielenia na etapy projektów innych niż duże i nie skomplikuje to procesu zamknięcia.

137
Komisja uważa, że wewnętrzne przygotowanie do zamknięcia jest na dobrej drodze, aby zapewnić płynny proces zamknięcia.

Zapewnienie odpowiedniego podziału zadań i koordynacja administracji krajowej to obowiązek państw członkowskich.

138
Komisja podkreśla, że w kwestii zamknięcia okresu 2007–2013 ryzyko nieuzasadnionych ograniczeń w przypadku końcowych poziomów błędu zgłoszonych przez państwa członkowskie jest ograniczane wydaniem rocznych sprawozdań z kontroli, a także wdrożeniem korekt finansowych, w sytuacji gdy poziomy błędu resztowego pozostają powyżej progu istotności. Komisja uważnie analizuje i zatwierdza poziom błędu zgłaszany przez instytucje audytowe z roku na rok i przy zamknięciu. Proces ten jest co roku poddawany kontroli Trybunału Obrachunkowego.

Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 139 i 140
Należy zauważyć, że jedynie w przypadku niewielkiej liczby dużych projektów zgłoszenie pomocy państwa jest konieczne (zgłoszenie nie jest konieczne np. gdy pomoc państwa nie ma miejsca lub jeżeli projekt jest objęty zakresem rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych lub zatwierdzonego programu pomocy).

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na zalecenie 4 sprawozdania specjalnego nr 24/2016.

Jeżeli chodzi o weryfikację zgodności dużych projektów z zasadami pomocy państwa, Komisja odrzuciła zalecenie, ponieważ uważa, że nie jest ono spójne z celami Komisji, do których dąży ona poprzez wytyczne przekazane państwom członkowskim w 2012 r. Cele te zakładają brak systematycznego ponownego badania projektów, o których decydowano przed tą datą, aby pozostawić państwom członkowskim możliwość dokonania zgłoszenia lub nie, a tym samym zapewnić państwom członkowskim i beneficjentom stabilność w kwestii traktowania takich projektów.

141
Jeżeli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, Komisja ma świadomość, że podobnie jak w przypadku innych działań, którymi zarządza agencja płatnicza, przy instrumentach finansowych występuje ryzyko zadeklarowania wydatków niekwalifikowalnych.

Niemniej jednak Komisja pragnie podkreślić, że już w poprzednich kontrolach ostrzegała państwa członkowskie o możliwości wystąpienia nieprawidłowości przy wydatkowaniu.

Zaplanowano już kontrole poświęcone zamknięciu funduszy gwarancyjnych, które w razie potrzeby mogą skutkować korektami finansowymi.

W związku z kwalifikowalnością wydatków dotyczących instrumentów finansowych i zaliczek umownych organom krajowym przekazano już szczegółowe wyjaśnienia, aby zagwarantować pewność przy zamknięciu.

Jeżeli chodzi o politykę spójności, Komisja odsyła do swoich odpowiedzi zawartych w pkt 100 i 107.

Zalecenie 7
Komisja przyjmuje to zalecenie.

W związku z kwalifikowalnością wydatków dotyczących instrumentów finansowych i zaliczek umownych instytucjom zaangażowanym w programy przekazano już szczegółowe wyjaśnienia, aby zagwarantować pewność przy zamknięciu.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
  w EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
  w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
  w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
  kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
  lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

  (*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu)

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli/rozpoczęcie kontroli	15.9.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	13.10.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	14.12.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	25.1.2017

Po zakończeniu okresu programowania programy rozwoju obszarów wiejskich i programy w obszarze spójności muszą zostać zamknięte i rozliczone pod względem finansowym. Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie posiadają szczególne zadania i obowiązki w procesie zamknięcia tych programów. W ramach tej kontroli Trybunał zbadał, czy przepisy i procedury dotyczące zamknięcia umożliwiają Komisji i państwom członkowskim zamykanie programów w sposób skuteczny i terminowy. Trybunał stwierdził, że wytyczne Komisji dotyczące zamknięcia programów z okresu 2007–2013 w dziedzinie zarówno spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich stanowią dla państw członkowskich odpowiednią podstawę skutecznego przygotowania się do procesu zamknięcia. Niemniej jednak kontrolerzy wykryli pewne uchybienia i zagrożenia, które należy uwzględnić podczas tego procesu. Trybunał przedstawił również szereg zaleceń dotyczących ram prawnych na okres po 2020 r.

CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji