Dziennik Urzędowy C 340

Unii Europejskiej

Rocznik 62

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

8 października 2019

Spis treści

IV *Informacje*

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Trybunał Obrachunkowy

2019/C 340/01 Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2018 wraz z odpowiedziami instytucji. 1

2019/C 340/02 Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2018 wraz z odpowiedziami Komisji. 269

PL

© Unia Europejska, 2019

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

IV

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Zgodnie z postanowieniami art. 287 ust. 1 i 4 TFUE oraz przepisami art. 258 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, jak również zgodnie z przepisami art. 43 rozporządzenia Rady (UE) 2018/1877 z dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju i uchylającego rozporządzenie (UE) 2015/323

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 18 lipca 2019 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE

za rok budżetowy 2018

Sprawozdania wraz z odpowiedziami instytucji na uwagi Trybunału zostały przekazane organom odpowiedzialnym za udzielanie absolutorium z wykonania budżetu oraz innym instytucjom.

Członkami Trybunału Obrachunkowego są:

Klaus-Heiner LEHNE (Prezes), Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU,
Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA,
Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN,
Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR,
Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS,
Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA,
Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2019/C 340/01)

SPIS TREŚCI

			Strona
Wstęp			7
Rozdział 1	—	Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	9
Rozdział 2	—	Zarządzanie budżetem i finansami	35
Rozdział 3	—	Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	55
Rozdział 4	—	Dochody	111
Rozdział 5	—	Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	121
Rozdział 6	—	Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	135
Rozdział 7	—	Zasoby naturalne	159
Rozdział 8	—	Bezpieczeństwo i obywatelstwo	179
Rozdział 9	—	Globalny wymiar Europy	187
Rozdział 10	—	Administracja	197
Odpowiedzi instytucji			205

Wstęp

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją ([1]) Unii Europejskiej i odgrywa rolę zewnętrznego kontrolera finansów UE ([2]). Działając w tym charakterze, pełni on funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych wszystkich obywateli Unii i przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE. Więcej informacji na temat prac Trybunału można znaleźć w jego rocznych sprawozdaniach z działalności, sprawozdaniach specjalnych, przeglądach horyzontalnych oraz opiniach w sprawie nowych lub zmienionych przepisów unijnych bądź w sprawie innych decyzji mających wpływ na zarządzanie finansami ([3]).

0.2. Niniejsze sprawozdanie jest 42. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE i dotyczy roku budżetowego 2018. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

0.3. Budżet ogólny UE jest zatwierdzany rokrocznie przez Radę i Parlament Europejski. Sprawozdanie roczne Trybunału, uzupełnione odpowiednio sprawozdaniami specjalnymi, stanowi podstawę procedury udzielenia absolutorium, w której Parlament, działając na zalecenie Rady, rozstrzyga, czy Komisja w sposób zadowalający wypełniła swoje obowiązki budżetowe. W dniu publikacji Trybunał przekazuje sprawozdanie roczne parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

0.4. Najważniejszym elementem sprawozdania jest wydawane przez Trybunał *poświadczenie wiarygodności* dotyczące wiarygodności skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE oraz legalności i *prawidłowości transakcji*. Uzupełnieniem tego poświadczenia są szczegółowe oceny każdego z głównych obszarów działalności Unii.

0.5. Podobnie jak w latach poprzednich tegoroczne sprawozdanie ma następującą strukturę:

— rozdział 1 zawiera poświadczenie wiarygodności oraz podsumowanie wyników przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji,

— w rozdziale 2 przedstawiono analizę Trybunału dotyczącą zarządzania budżetem i finansami,

— w rozdziale 3 skupiono się na informacjach, które można odczytać ze wskaźników wykonania budżetu UE, a także przedstawiono istotne wnioski dotyczące osiągniętych wyników płynące ze sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2018 r. oraz analizę wdrożenia przez Komisję zaleceń sformułowanych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2015 r.,

— w rozdziale 4 przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów UE,

— rozdziały od 5 do 10 – odpowiadające głównym działom obowiązujących *wieloletnich ram finansowych (WRF)* ([4]) – zawierają wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli prawidłowości transakcji oraz badania rocznych sprawozdań z działalności Komisji i innych elementów stosowanych przez nią systemów kontroli wewnętrznej, jak również pozostałych mechanizmów zarządzania.

0.6. Ponieważ dla poszczególnych działów WRF nie sporządzono osobnych sprawozdań finansowych, wnioski przedstawione w rozdziałach nie mają charakteru opinii pokontrolnych. W rozdziałach poruszono natomiast istotne kwestie dotyczące każdego z działów WRF.

0.7. Trybunał dąży do tego, by przedstawiać swoje uwagi w sposób jasny i zwięzły. Nie zawsze może jednak uniknąć stosowania specjalistycznych terminów dotyczących UE, jej polityk i budżetu bądź rachunkowości i audytu. W związku z tym na stronie internetowej Trybunału zamieszczono glosariusz zawierający definicje i objaśnienia większości tych specjalistycznych terminów ([5]). Terminy wyjaśnione w glosariuszu zostały oznaczone *kursywą* przy ich pierwszym wystąpieniu w danym rozdziale.

0.8. W sprawozdaniu zamieszczono odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału – lub w stosownych przypadkach odpowiedzi innych instytucji i organów UE. Niemniej to do Trybunału, jako kontrolera zewnętrznego, należy przedstawienie ustaleń z kontroli i wyciągnięcie wniosków niezbędnych w celu dokonania niezależnej i bezstronnej oceny wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji.

([1]) Europejski Trybunał Obrachunkowy został ustanowiony jako instytucja w obecnej formie art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej, zwanego także traktatem z Maastricht (Dz.U. C 191 z 29.7.1992, s. 1). Pierwotnie Trybunał ustanowiono jednak traktatem brukselskim w 1977 r. jako nowy organ wspólnotowy odpowiedzialny za wykonywanie funkcji audytu zewnętrznego (Dz.U. L 359 z 31.12.1977, s. 1).

([2]) Art. 285–287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47).

([3]) Publikacje te są dostępne na stronie internetowej Trybunału: www.eca.europa.eu

([4]) Trybunał nie przedstawia osobnej oceny szczegółowej w odniesieniu do wydatków uwzględnionych w dziale 6 („Wyrównania") ani w odniesieniu do wydatków nieobjętych WRF. W analizie działu 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo") i działu 4 („Globalny wymiar Europy") – czyli odpowiednio w rozdziałach 8 i 9 sprawozdania – nie podano szacowanego poziomu błędu.

([5]) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2018/GLOSSARY_AR_2018_PL.pdf

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw

SPIS TREŚCI

	Punkt
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–XXX
Wstęp	1.1–1.5
Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	1.1–1.3
Wydatki UE są istotnym narzędziem realizacji celów politycznych	1.4–1.5
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2018	1.6–1.41
Wiarygodność rozliczeń	1.6–1.9
W sprawozdaniu rocznym nie wystąpiły istotne zniekształcenia	1.6–1.8
Kluczowe obszary badania dotyczące sprawozdania finansowego za 2018 r.	1.9
Prawidłowość transakcji	1.10–1.32
Przeprowadzona przez Trybunał kontrola obejmuje wydatki zaakceptowane przez Komisję w 2018 r.	1.11–1.14
Wyniki kontroli Trybunału za 2018 r. pokazują, że błędy ograniczają się do określonych kategorii wydatków	1.15
Złożoność przepisów i sposób wypłaty środków unijnych mają wpływ na ryzyko wystąpienia błędu	1.16–1.32
Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję	1.33–1.41
Oszacowany przez Komisję poziom błędu znajduje się nieznacznie poniżej przedziału ustalonego przez Trybunał	1.35–1.36
Poszczególne elementy składające się na wartość oszacowaną przez Komisję nie zawsze pokrywają się z ustaleniami Trybunału	1.37–1.39
Ryzyko w momencie zamknięcia jest uzależnione od przyszłych korekt i środków przewidywanych do odzyskania	1.40–1.41
Trybunał zgłasza przypadki podejrzenia nadużycia finansowego do OLAF	1.42–1.46
Wnioski	1.47–1.49
Wyniki kontroli	1.47–1.49
Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli	1.48–1.49

Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego kontrolera

Opinia

I. Trybunał zbadał:

a) skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ([1]) oraz ze sprawozdań z wykonania budżetu ([2]) za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 26 czerwca 2019 r.; jak również

b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej (UE) za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

Opinia z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków

IV. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji kwestii poruszonej w punkcie dotyczącym uzasadnienia wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków, wydatki zatwierdzone w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Podstawa wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i kodeksami etyki oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera w zakresie kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego i transakcji leżących u jego podstaw. Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych (IESBA). Trybunał jest zdania, że uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

([1]) Skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz podsumowanie istotnych zasad rachunkowości i inne informacje dodatkowe (łącznie ze sprawozdawczością dotyczącą segmentów działalności).

([2]) Sprawozdania z wykonania budżetu obejmują również informacje dodatkowe.

Uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości wydatków

VI. W 2018 r. Trybunał stwierdził, że w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem (przede wszystkim wydatkach dokonanych na zasadzie zwrotu kosztów, które podlegają złożonym przepisom) ([3]) występuje istotny poziom błędu. Szacowany przez Trybunał poziom błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem wynosi 4,5 %. Ogólny szacowany poziom błędu (2,6 %) w dalszym ciągu przekracza wprawdzie przyjęty przez Trybunał próg istotności, nie ma jednak charakteru rozległego. W wydatkach o niskim poziomie ryzyka błędu, głównie opartych na uprawnieniach do płatności i podlegających uproszczonym/mniej złożonym przepisom, nie wystąpił istotny poziom błędu ([4]).

Kluczowe obszary badania

Trybunał przeanalizował potencjalny wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na sprawozdanie roczne za 2018 r.

VII. W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo oficjalnie poinformowało Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z UE. W dniu 10 kwietnia 2019 r. Rada Europejska zgodziła się przesunąć termin wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE ([5]) o tyle, o ile będzie to konieczne, ale w żadnym razie nie dłużej niż do 31 października 2019 r. Zgodnie z decyzją Rady wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE powinno mieć miejsce pierwszego dnia miesiąca następującego po zakończeniu procedur ratyfikacji lub w dniu 1 listopada 2019 r., w zależności od tego, co nastąpi wcześniej. Zjednoczone Królestwo pozostanie do nowej daty wystąpienia państwem członkowskim z pełnią praw i obowiązków zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej oraz zachowa prawo do wycofania w dowolnym momencie swojej notyfikacji.

VIII. Zgodnie z treścią pkt II skonsolidowane sprawozdanie roczne UE za rok 2018 rzetelnie przedstawia sytuację finansową UE na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz wyniki operacji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za 2018 r. Skonsolidowane sprawozdanie UE za 2018 r. odzwierciedla stan negocjacji na dzień 31 grudnia 2018 r. Tego dnia i do czasu ukończenia przez Trybunał prac kontrolnych Zjednoczone Królestwo wciąż było państwem członkowskim UE.

IX. Trybunał nie wykrył żadnych zdarzeń dotyczących procesu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE, które wymagałyby dokonania korekt zgodnie z międzynarodowym standardem rachunkowości dotyczącym zdarzeń po dniu sprawozdawczym ([6]).

X. Trybunał będzie w dalszym ciągu analizował potencjalny wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na skonsolidowane sprawozdanie roczne UE. W przyszłości skonsolidowane sprawozdania UE będą musiały uwzględniać stan lub rezultaty procesu wystąpienia. W dniu, w którym Trybunał ukończył kontrolę sprawozdania rocznego za 2018 r., nie było jeszcze wiadomo, czy Zjednoczone Królestwo faktycznie wystąpi z UE, a jeżeli tak, to z jaką datą i na jakich warunkach.

XI. W obecnej sytuacji Trybunał jest zdania, że nie ma finansowego wpływu, który należałoby odnotować w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym za 2018 r. Trybunał stwierdza, że w sprawozdaniu finansowym na dzień 31 grudnia 2018 r. prawidłowo odzwierciedlono proces wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE na ten dzień.

Trybunał przeanalizował zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych

XII. Na koniec 2018 r. w bilansie UE uwzględniono zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych w kwocie 80,5 mld euro. Jest to jedno z najistotniejszych zobowiązań w bilansie, na które przypada ponad jedna trzecia zobowiązań na 2018 r. wynoszących łącznie 235,9 mld euro.

XIII. Największa część zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych (70,0 mld euro) jest związana z systemem emerytalno-rentowym dla urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej (ang. *Pension Scheme of European Officials* – PSEO). Kwota zobowiązań ujęta w sprawozdaniu rocznym odzwierciedla kwotę, jaka zostałaby uwzględniona w funduszu emerytalnym – jeśli takowy zostałby ustanowiony – by pokryć istniejące zobowiązania emerytalno-rentowe ([7]). Oprócz świadczeń emerytalnych zobowiązania te obejmują renty inwalidzkie oraz renty wypłacane wdowom lub sierotom po urzędnikach unijnych. Świadczenia emerytalne i rentowe pokrywane są z budżetu UE, a państwa członkowskie wspólnie gwarantują ich wypłacanie, przy czym składki wnoszone przez urzędników pokrywają jedną trzecią kosztów finansowania tego systemu. Eurostat oblicza wartość tego zobowiązania w imieniu księgowego Komisji, posługując się parametrami ocenionymi przez aktuariuszy Komisji.

([3]) Wydatki te wyniosły 61,0 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.19–1.21 sprawozdania rocznego za 2018 r.

([4]) Wydatki te wyniosły 59,6 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.18 sprawozdania rocznego za 2018 r.

([5]) EUCO XT 20013/19 – Decyzja Rady Europejskiej przyjęta w porozumieniu ze Zjednoczonym Królestwem przedłużająca okres, o którym mowa w art. 50 ust. 3 TUE.

([6]) Zob. międzynarodowy standard rachunkowości sektora publicznego (IPSAS) 14 – Zdarzenia po dniu sprawozdawczym.

([7]) Zob. IPSAS 39 – Świadczenia pracownicze. W przypadku PSEO zobowiązanie z tytułu zdefiniowanych świadczeń odzwierciedla wartość bieżącą przewidywanych przyszłych płatności, których UE będzie musiała dokonać, by uregulować zobowiązania emerytalno-rentowe wynikające z pracy wykonywanej przez pracowników w okresie bieżącym i ubiegłych okresach.

XIV. Drugie co do wielkości zobowiązanie z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych (8,7 mld euro) stanowi szacowane zobowiązanie UE na rzecz wspólnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych (JSIS). Zobowiązanie to odnosi się do kosztów opieki zdrowotnej przysługującej członkom personelu UE, które muszą zostać pokryte po okresie aktywności zawodowej pracowników (z odliczeniem ich składek).

XV. W ramach kontroli Trybunał dokonał oceny – w odniesieniu do zobowiązań emerytalno-rentowych – przyjętych założeń aktuarialnych i wynikającej z nich wyceny. Oparł się przy tym na pracach zewnętrznych aktuariuszy przeprowadzonych w ramach badania zobowiązań na świadczenia emerytalno-rentowe i JSIS. Zweryfikował dane liczbowe, parametry aktuarialne, wyliczenie wysokości tych zobowiązań, jak również prezentację odnośnej pozycji finansowej w skonsolidowanym bilansie i w informacjach dodatkowych do skonsolidowanego sprawozdania finansowego. Jak podano w informacji dodatkowej 2.9 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego, Komisja w dalszym ciągu podejmuje działania w celu usprawnienia procedur stosowanych do obliczania kwoty zobowiązań z tytułu świadczeń pracowniczych, co Trybunał będzie stale monitorował.

Trybunał przeanalizował istotne szacunki na koniec roku przedstawione w sprawozdaniu rocznym

XVI. Na koniec 2018 r. szacunkowa wartość wydatków kwalifikowalnych poniesionych przez beneficjentów, ale jeszcze nie zgłoszonych, wynosiła 99,8 mld euro (na koniec 2017 r. – 100,9 mld euro). Kwoty te zostały zaksięgowane jako rozliczenia międzyokresowe ([8]).

XVII. Na koniec 2018 r. szacowana niewykorzystana kwota w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym i w ramach programów pomocy ujęta w sprawozdaniu rocznym UE wyniosła 6,5 mld euro (na koniec 2017 r. – 4,7 mld euro), co wykazano w bilansie jako „Inne płatności zaliczkowe na rzecz państw członkowskich".

XVIII. W celu dokonania oceny tych szacunków na koniec roku Trybunał zbadał ustanowiony przez Komisję system służący do obliczeń związanych z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych i zapewnił jego poprawność i kompletność w dyrekcjach generalnych, w których dokonywana jest większość płatności. Podczas prac kontrolnych przeprowadzonych na próbie faktur i płatności zaliczkowych Trybunał zbadał istotne obliczenia związane z rozdzielaniem okresów sprawozdawczych, aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych. Zwrócił się również do służb księgowych Komisji o dodatkowe wyjaśnienia dotyczące ogólnej metodyki ustalania tych wartości szacunkowych.

XIX. Trybunał stwierdza, że ogólna szacowana kwota rozliczeń międzyokresowych biernych i innych płatności zaliczkowych na rzecz państw członkowskich podana w skonsolidowanym bilansie jest przedstawiona rzetelnie.

Inne kwestie

XX. Za przedstawienie „pozostałych informacji" odpowiada kierownictwo. Termin ten obejmuje omówienie i analizę sprawozdania finansowego, ale nie skonsolidowane sprawozdanie roczne czy sprawozdanie Trybunału na jego temat. Opinia Trybunału na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego nie uwzględnia tych pozostałych informacji, a Trybunał nie formułuje żadnych wniosków na temat ich wiarygodności. W kontekście kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego zadaniem Trybunału jest zaznajomienie się z pozostałymi informacjami i rozważenie, czy w znaczący sposób odbiegają one od skonsolidowanego sprawozdania rocznego bądź czy wiedza zdobyta przez Trybunał w toku kontroli lub w inny sposób wydaje się istotnie zniekształcona. Jeśli Trybunał dojdzie do wniosku, że w pozostałych informacjach występują istotne zniekształcenia, jest zobowiązany zgłosić ten fakt. Trybunał nie zgłasza żadnych uwag w tym zakresie.

Zadania kierownictwa

XXI. Zgodnie z art. 310–325 TFUE oraz z rozporządzeniem finansowym kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń UE ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

([8]) Obejmują one rozliczenia międzyokresowe bierne w wysokości 62,9 mld euro po stronie zobowiązań oraz, po stronie aktywów, kwotę 36,9 mld euro, o którą pomniejszono wartość zaliczek.

XXII. Przy sporządzaniu skonsolidowanego sprawozdania rocznego kierownictwo odpowiada za ocenę zdolności UE do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XXIII. Nadzór nad sprawozdawczością finansową UE należy do zadań Komisji.

XXIV. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym (tytuł XIII) księgowy Komisji ma obowiązek przekazać skonsolidowane sprawozdanie roczne UE do kontroli najpierw w wersji wstępnej do dnia 31 marca kolejnego roku, a w wersji ostatecznej do 31 lipca. Już wstępne sprawozdanie roczne powinno przedstawiać prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej UE. W związku z tym konieczne jest, aby wszystkie pozycje we wstępnej wersji sprawozdania zostały zaprezentowane w formie końcowych obliczeń, tak by Trybunał mógł wykonać powierzone mu zadania zgodnie z tytułem XIV rozporządzenia finansowego we wskazanych terminach. Jakiekolwiek zmiany wstępnej wersji sprawozdania, które zostaną naniesione w ostatecznej wersji sprawozdania, powinny być co do zasady jedynie skutkiem ustaleń Trybunału.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego i transakcji leżących u jego podstaw

XXV. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że skonsolidowane sprawozdanie roczne UE nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola wykaże wszystkie przypadki istotnych zniekształceń lub niezgodności, które mogą zaistnieć. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane na podstawie skonsolidowanego sprawozdania rocznego.

XXVI. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na VAT i DNB jako punkt wyjścia przyjmuje się zagregowane dane makroekonomiczne, na podstawie których obliczane są te zasoby, oraz ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i uwzględnienia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym. W przypadku tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i analizuje przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ujęcia ich w sprawozdaniu rocznym.

XXVII. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez odbiorcę środków dowodów ich właściwego wykorzystania oraz przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

XXVIII. W ramach kontroli przeprowadzanej zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) Trybunał stosuje profesjonalny osąd i zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres trwania kontroli. Ponadto Trybunał:

a) określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów UE. Opracowuje on i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;

b) dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej;

c) ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji;

d) wyraża opinię, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz, na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność jednostki do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym bądź – jeśli takie informacje są nieprawidłowe – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności;

e) ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść skonsolidowanego sprawozdania rocznego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw;

f) uzyskuje wystarczające i odpowiednie dowody kontroli odnoszące się do informacji finansowych dotyczących jednostek objętych zakresem konsolidacji UE, pozwalające wyrazić opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego i transakcji leżących u jego podstaw. Trybunał jest odpowiedzialny za kierowanie kontrolą, jej nadzorowanie i przeprowadzenie, a także ponosi wyłączną odpowiedzialność za opinię pokontrolną.

XXIX. Trybunał informuje kierownictwo m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej.

XXX. Spośród kwestii omówionych z Komisją i innymi skontrolowanymi jednostkami Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania w bieżącym okresie. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przeważą nad korzyściami dla interesu publicznego.

18 lipca 2019 r.
Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG

Wstęp

Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

1.1. Trybunał jest niezależnym kontrolerem Unii Europejskiej. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ma on następujące zadania:

a) wyraża opinię na temat rozliczeń UE;

b) ocenia, czy budżet UE jest wykorzystywany zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi;

c) sporządza sprawozdania na temat tego, czy wydatki UE są realizowane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności ([9]);

d) przedstawia opinie w sprawie wniosków legislacyjnych, które mają skutki finansowe.

1.2. Prace Trybunału wykonywane na potrzeby *poświadczenia wiarygodności* (objaśnione w ***załączniku 1.1***) przyczyniają się do realizacji pierwszych dwóch celów wymienionych powyżej. W większości obszarów wydatków unijnych ([10]) w ramach swoich prac na potrzeby sprawozdania rocznego Trybunał uwzględnia również kwestie oszczędności, skuteczności i wydajności wydatkowanych środków. Trybunał prowadzi sprawozdawczość na temat różnych aspektów systemu ustanowionego przez Komisję w celu zapewnienia, by środki unijne były wydatkowane należycie ([11]). W ujęciu całościowym wyniki prac kontrolnych Trybunału są źródłem kluczowych danych, które stanowią podstawę do sporządzania opinii w sprawie wniosków legislacyjnych.

1.3. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

a) przedstawiono ogólne informacje na temat wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności, a także podsumowano ustalenia i wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w zakresie wiarygodności rozliczeń i *prawidłowości transakcji*;

b) przedstawiono informacje na temat przypadków podejrzeń nadużycia finansowego przesłanych przez Trybunał do OLAF;

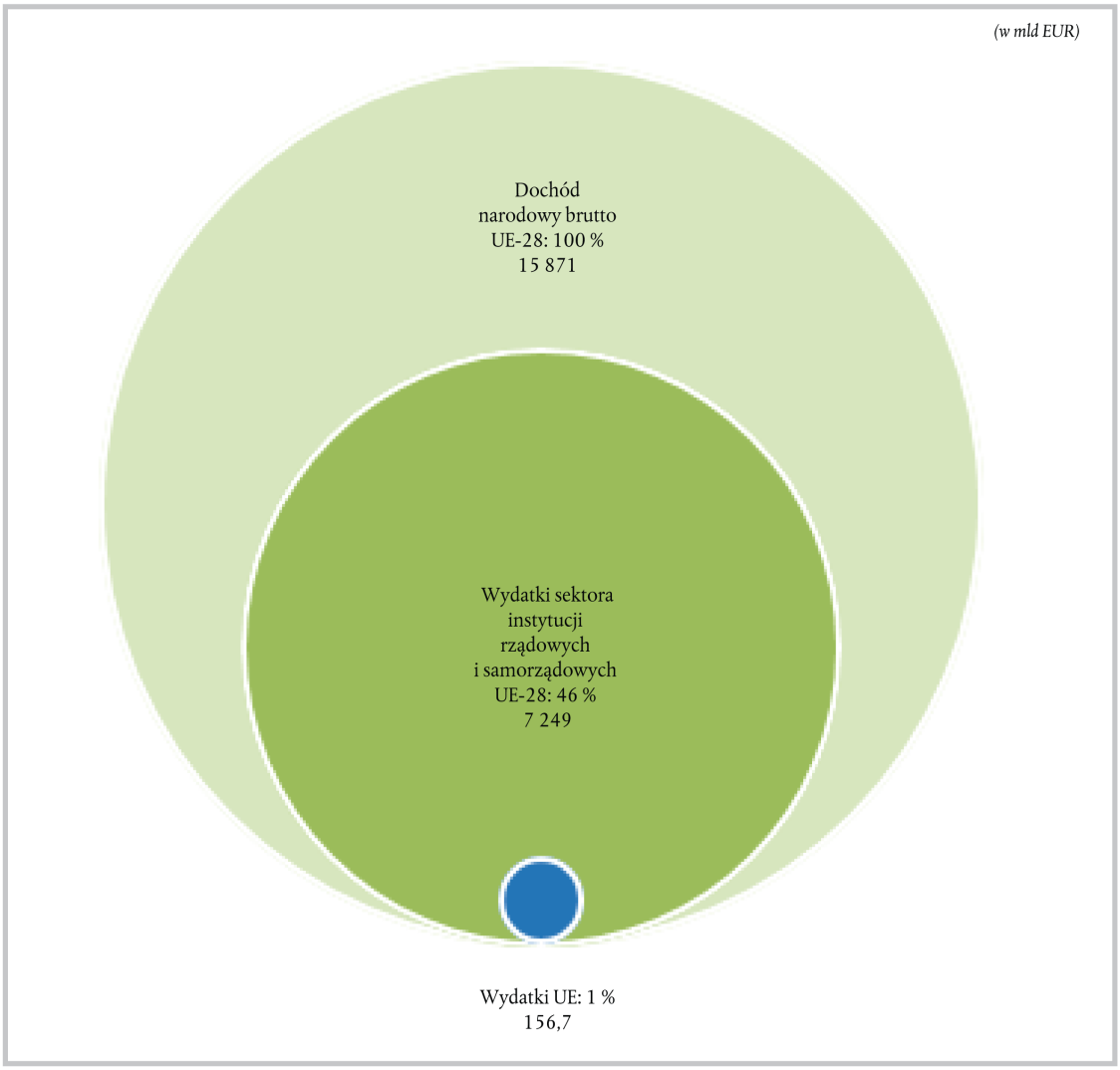
c) podsumowano podejście kontrolne Trybunału (zob. ***załącznik 1.1***).

Wydatki UE są istotnym narzędziem realizacji celów politycznych

1.4. Wydatki unijne są istotnym, ale nie jedynym narzędziem realizacji celów w poszczególnych obszarach polityki. Podobną rolę odgrywają mechanizmy stanowienia prawa oraz swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób na terytorium całej UE. W 2018 r. wydatki UE wyniosły 156,7 mld euro ([12]), co stanowi 2,2 % wydatków publicznych państw członkowskich UE ogółem i 1,0 % dochodu narodowego brutto UE (***ramka 1.1***).

([9]) Zob. glosariusz: należyte zarządzanie finansami.
([10]) Zob. ***części 2*** rozdziałów 5, 6, 7, 8 i 9.
([11]) Zob. rozdział 3.
([12]) Zob. skonsolidowane sprawozdanie roczne UE za 2018 r., część „Sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe", 4.3 WRF: Wykorzystanie *środków* na płatności.

Ramka 1.1
Udział wydatków UE w 2018 r. w dochodzie narodowym brutto (DNB) i w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych

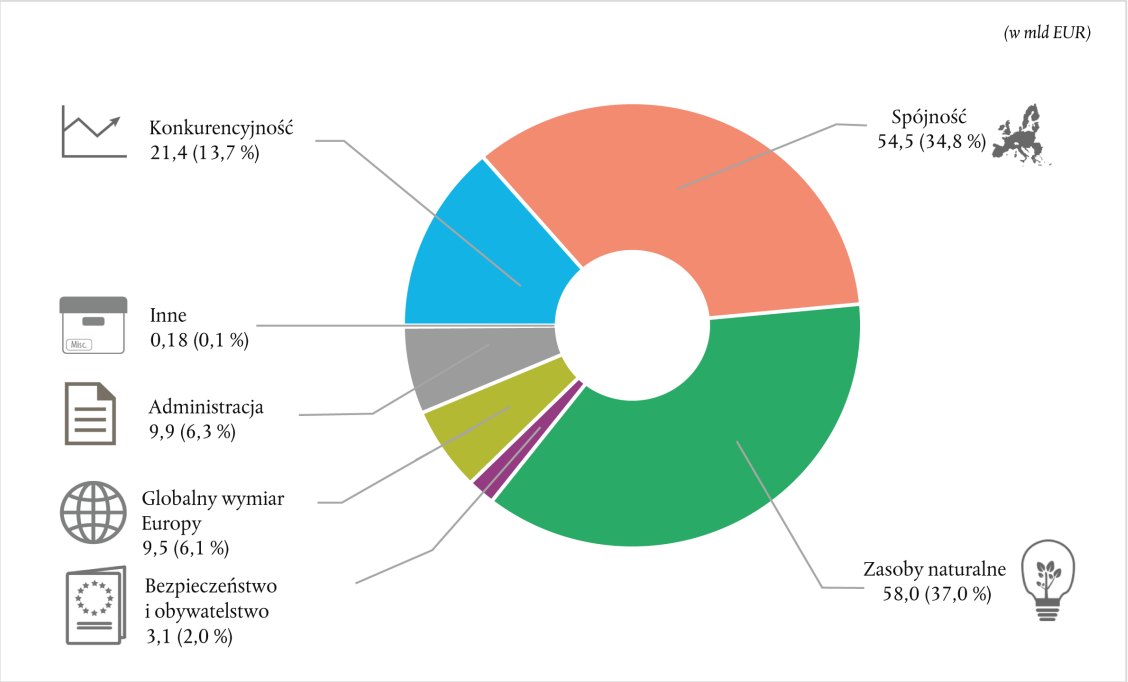


Źródło: DNB państw członkowskich – sprawozdanie roczne Komisji Europejskiej za rok budżetowy 2018, załącznik A – Dochody; wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych państw członkowskich – Eurostat – roczne rachunki narodowe; wydatki UE – Komisja Europejska, skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

1.5. Środki unijne są wypłacane beneficjentom w postaci pojedynczych płatności/rocznych rat bądź serii płatności w ramach wieloletnich programów wydatkowania. W 2018 r. płatności z budżetu UE obejmowały płatności pojedyncze, okresowe lub końcowe na łączną kwotę 126,8 ([13]) mld euro oraz zaliczki w wysokości 29,9 mld euro. Jak przedstawiono w ***ramce 1.2***, największa część budżetu UE przypadła na dział „Zasoby naturalne", przed działami „Spójność" i „Konkurencyjność".

([13]) Płatności okresowe w wysokości 37,4 mld euro zrealizowano w ramach działu 1b WRF na okresy programowania 2007–2013 i 2014–2020. Zgodnie z podejściem przyjętym przez Trybunał w tym obszarze płatności te nie są uwzględniane w populacji kontrolnej na potrzeby sprawozdania rocznego za 2018 r.

Ramka 1.2
Płatności dokonane w 2018 r. w rozbiciu na działy wieloletnich ram finansowych (WRF)



Dział 1a WRF – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia („Konkurencyjność")

Dział 1b WRF – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna („Spójność")

Dział 2 WRF – Zasoby naturalne

Dział 3 WRF – Bezpieczeństwo i obywatelstwo

Dział 4 WRF – Globalny wymiar Europy

Dział 5 WRF – Administracja

Dział 6 WRF – Wyrównania („Inne")

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2018

Wiarygodność rozliczeń

W sprawozdaniu rocznym nie wystąpiły istotne zniekształcenia

1.6. Uwagi Trybunału dotyczą skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej ([14]) za rok budżetowy 2018. Trybunał otrzymał je wraz z oświadczeniem księgowego w dniu 26 czerwca 2019 r., a więc przed ostatecznym terminem na jego przekazanie przewidzianym w rozporządzeniu finansowym ([15]). Sprawozdaniu temu towarzyszy „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego" ([16]). Dokument ten nie wchodzi co prawda w zakres opinii Trybunału, niemniej jednak, zgodnie ze standardami kontroli, Trybunał ocenił jego spójność z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu rocznym.

1.7. Z opublikowanego przez Komisję sprawozdania rocznego wynika, że na dzień 31 grudnia 2018 r. zobowiązania wyniosły łącznie 235,9 mld euro, natomiast aktywa wyniosły łącznie 174,4 mld euro. Wynik ekonomiczny za 2018 r. wynosi 13,9 mld euro.

1.8. W wyniku kontroli sprawozdania rocznego UE Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia. Uwagi Trybunału dotyczące finansowego i budżetowego zarządzania funduszami UE przedstawiono w rozdziale 2.

Kluczowe obszary badania dotyczące sprawozdania finansowego za 2018 r.

1.9. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze podczas kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii. Trybunał przedstawia ustalenia dotyczące kluczowych obszarów badania w ramach poświadczenia wiarygodności zgodnie z Międzynarodowym Standardem Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) nr 1701.

Prawidłowość transakcji

1.10. Trybunał kontroluje dochody i wydatki UE, aby ocenić, czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Wyniki kontroli Trybunału w zakresie dochodów przedstawiono w rozdziale 4, a w zakresie wydatków – w rozdziałach 5–10.

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola obejmuje wydatki zaakceptowane przez Komisję w 2018 r.

1.11. W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał zbadał transakcje leżące u podstaw rozliczeń UE. Jeżeli chodzi o wydatki, obejmowały one transfery środków z budżetu UE do końcowych odbiorców płatności unijnych. Trybunał kontroluje wydatki po tym, jak końcowy odbiorca środków podejmie działania lub poniesie koszty, a Komisja zaakceptuje odnośne wydatki („*zaakceptowane wydatki*"). W praktyce oznacza to, że populacja transakcji na potrzeby kontroli Trybunału obejmuje płatności okresowe i końcowe. Kontrolą nie objęto natomiast kwot zaliczek, chyba że zostały rozliczone w 2018 r.

1.12. Jak podkreślono w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2017 r., modyfikacje przepisów sektorowych na lata 2014–2020 dotyczących „Spójności" mają wpływ na to, co Komisja uznaje za „zaakceptowane wydatki" w tym obszarze ([17]). W związku z tym od 2017 r. populacja kontrolna w przypadku tego działu WRF obejmuje płatności końcowe (w tym zaliczki, które zostały rozliczone) za lata 2007–2013, natomiast w przypadku okresu 2014–2020 – wydatki ujęte w sprawozdaniach finansowych zatwierdzanych co roku przez Komisję (zob. pkt 2–4 ***załącznika 1.1*** oraz pkt 6.7–6.8). Oznacza to, że Trybunał zbadał transakcje, w przypadku których państwa członkowskie przeprowadziły wszystkie odpowiednie działania naprawcze w odniesieniu do błędów, które państwa te same wykryły.

([14]) Skonsolidowane sprawozdanie roczne zawiera:
a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe obejmujące bilans (przedstawiający aktywa i pasywa na koniec roku budżetowego), sprawozdanie z finansowych wyników działalności (obejmujące dochody i wydatki w danym roku budżetowym), rachunek przepływów pieniężnych (ukazujący, w jaki sposób zmiany w rozliczeniach wpływają na środki pieniężne i ekwiwalenty środków pieniężnych) oraz zestawienie zmian w aktywach netto, a także informacje dodatkowe;
b) sprawozdania z wykonania budżetu dotyczące dochodów i wydatków w danym roku oraz informacje dodatkowe.

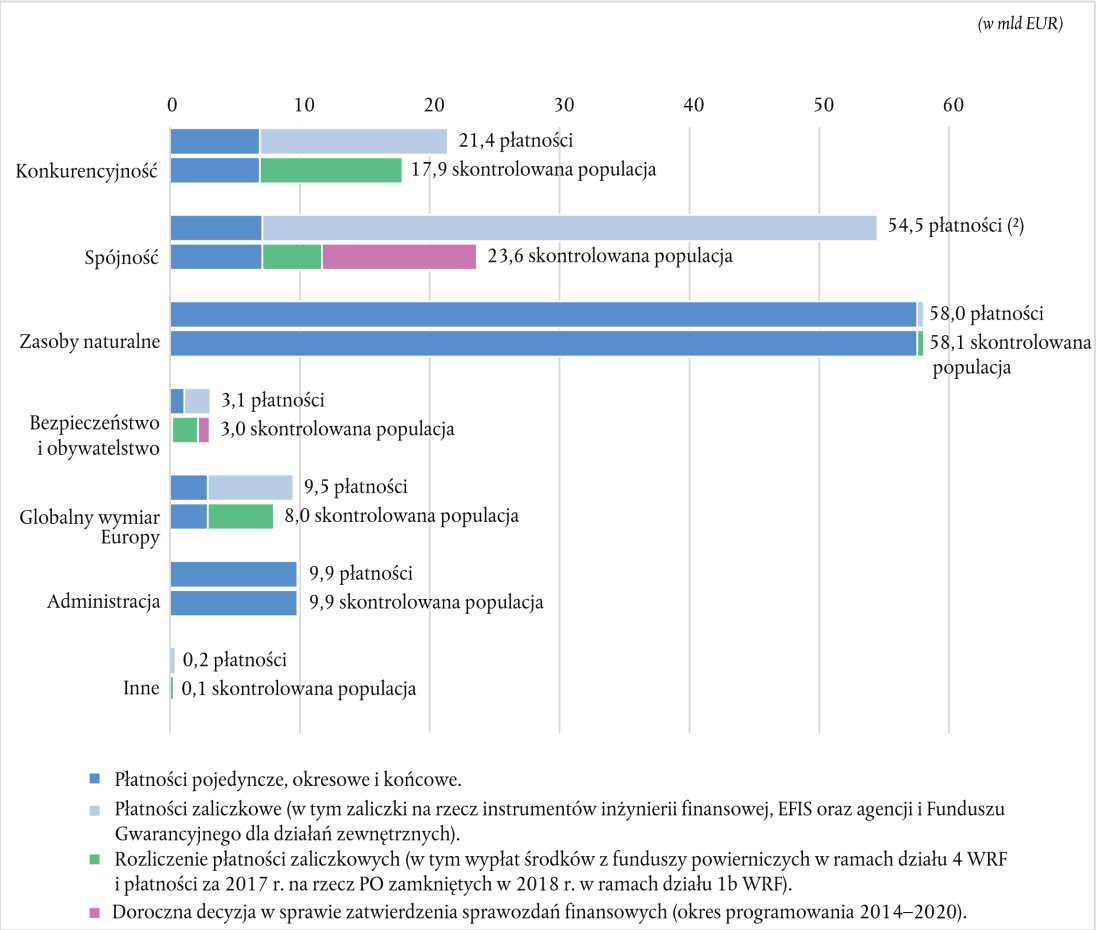
([15]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1).

([16]) Zob. wytyczna nr 2 dotycząca zalecanych praktyk (RPG 2) „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego", wydana przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB).

([17]) Zob. pkt 1.12 i 1.13 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

1.13. W ***ramce 1.3*** pokazano populację objętą kontrolą Trybunału w 2018 r. w rozbiciu na płatności pojedyncze, okresowe (o ile zostały zaakceptowane przez Komisję) i końcowe, rozliczone zaliczki oraz doroczne decyzje w sprawie zatwierdzenia sprawozdań finansowych. Wartość populacji kontrolnej za 2018 r. wyniosła 120,6 mld euro. W obszarze „Spójności" płatności okresowe dokonane w 2018 r. w odniesieniu do okresu 2014–2020 zostaną uwzględnione przez Trybunał w populacji kontrolnej w późniejszych latach, po tym, jak sprawozdanie finansowe zostanie zaakceptowane przez Komisję i rozliczone w drodze dorocznej decyzji.

Ramka 1.3
Porównanie wartości populacji objętej kontrolą Trybunału (120,6 mld euro) z kwotą wydatków z budżetu UE (156,7 mld (1) euro) w rozbiciu na działy WRF w 2018 r.



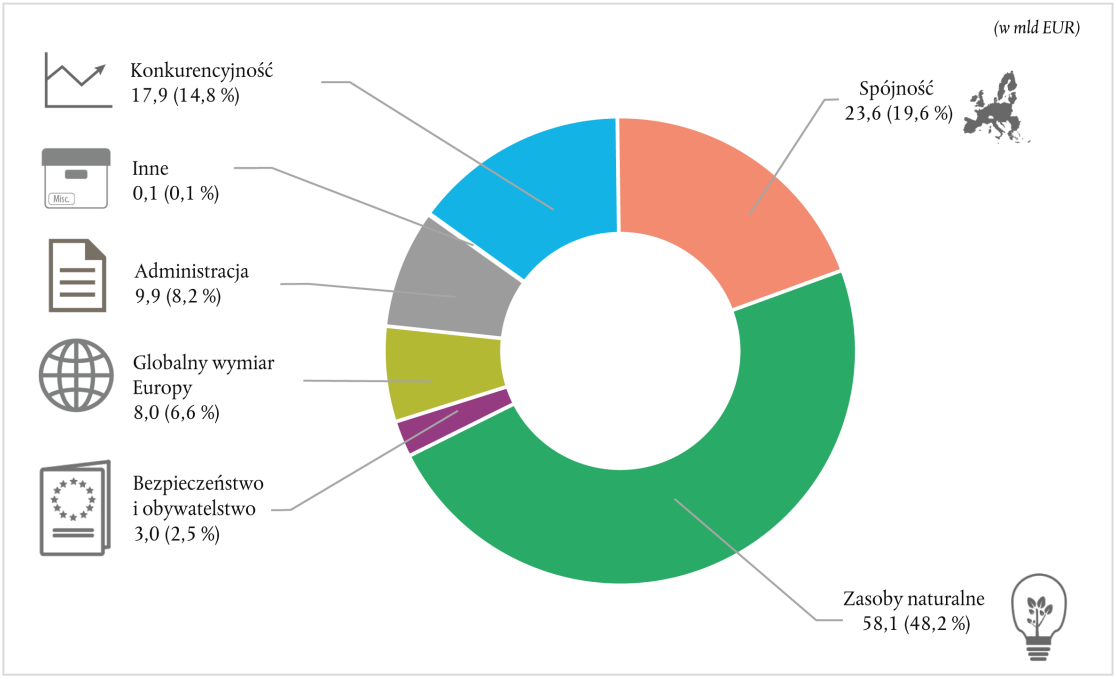
(1) Suma płatności w rozbiciu na działy WRF ze względu na zaokrąglenia wynosi 156,6, a nie 156,7.

(2) W przypadku działu „Spójność" kwota zaliczek w wysokości 47,4 mld euro obejmuje płatności okresowe za okresy programowania 2007–2013 i 2014–2020 w kwocie 37,4 mld euro. Zgodnie z podejściem przyjętym przez Trybunał w tym obszarze płatności te nie są uwzględniane w populacji kontrolnej na potrzeby sprawozdania rocznego za 2018 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.14. Jak przedstawiono w ***ramce 1.4***, dział „Zasoby naturalne" miał największy udział w populacji ogółem (48,2 %), przed działami „Spójność" (19,6 %) i „Konkurencyjność" (14,8 %).

Ramka 1.4
Populacja o wartości 120,6 mld euro objęta kontrolą Trybunału w 2018 r. w rozbiciu na działy WRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wyniki kontroli Trybunału za 2018 r. pokazują, że błędy ograniczają się do określonych kategorii wydatków

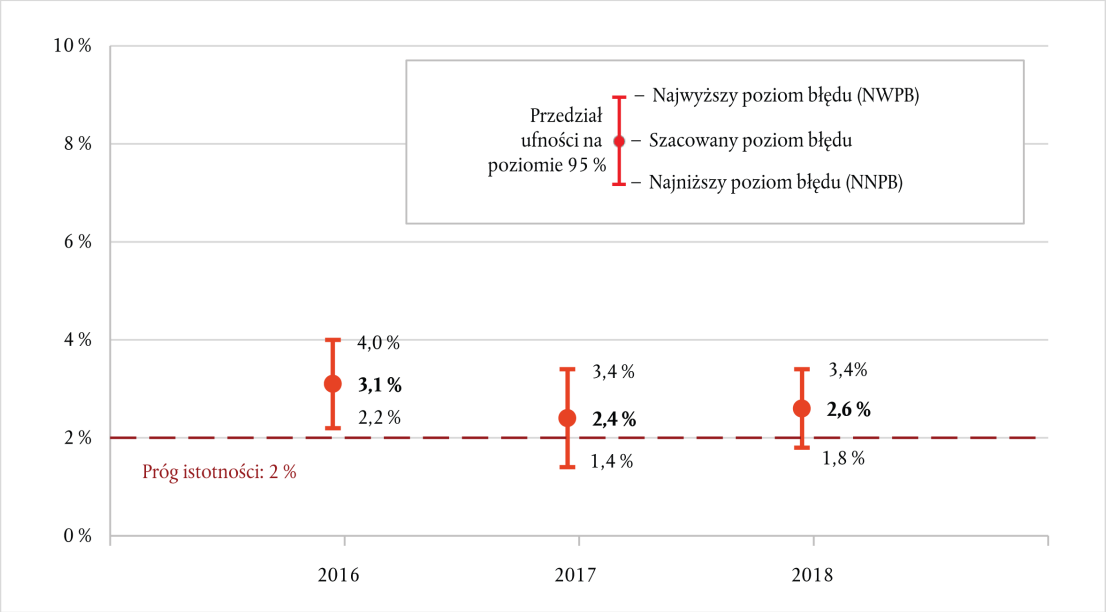
1.15. Jeśli chodzi o prawidłowość dochodów i wydatków UE, główne ustalenia Trybunału są następujące:

a) w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Zbadane przez Trybunał systemy związane z dochodami były ogólnie skuteczne, lecz kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie *tradycyjnych zasobów własnych* (TZW) w Komisji i w niektórych państwach członkowskich zostały ocenione przez Trybunał jako tylko częściowo skuteczne (zob. pkt 4.22);

b) jeśli chodzi o wydatki, z ogółu dowodów kontroli wynika, że poziom błędu był istotny. Oszacowany przez Trybunał ogólny poziom błędu w wydatkach wynosi 2,6 % ([18]), lecz istotny poziom błędu ogranicza się do wydatków podlegających skomplikowanym przepisom (dokonywanych głównie na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów) (zob. pkt 1.19–1.21), które stanowią około 50,6 % skontrolowanej populacji. Ogólny poziom błędu szacowany przez Trybunał nieznacznie wzrósł w porównaniu z rokiem ubiegłym (***ramka 1.5***).

([18]) Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 1,8 % a 3,4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

Ramka 1.5
Szacowany poziom błędu (2016–2018)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Błąd to kwota, która nie powinna była zostać wypłacona z budżetu UE, ponieważ nie została wykorzystana zgodnie z przepisami UE, a zatem albo nie spełnia celów określonych przez Radę i Parlament w prawodawstwie unijnym, albo nie jest zgodna ze szczegółowymi przepisami krajowymi w państwach członkowskich.

Złożoność przepisów i sposób wypłaty środków unijnych mają wpływ na ryzyko wystąpienia błędu

1.16. W wyniku analizy ryzyka przeprowadzonej w oparciu o wyniki kontroli z ubiegłych lat w populacji kontrolnej obejmującej transakcje leżące u podstaw rozliczeń kontrolerzy wyodrębnili wydatki obarczone wysokim i niskim ryzykiem wystąpienia błędu. Wyniki kontroli z 2018 r. potwierdzają ustalenia Trybunału z poprzednich lat, z których wynika, że sposób wypłaty środków ma wpływ na to ryzyko.

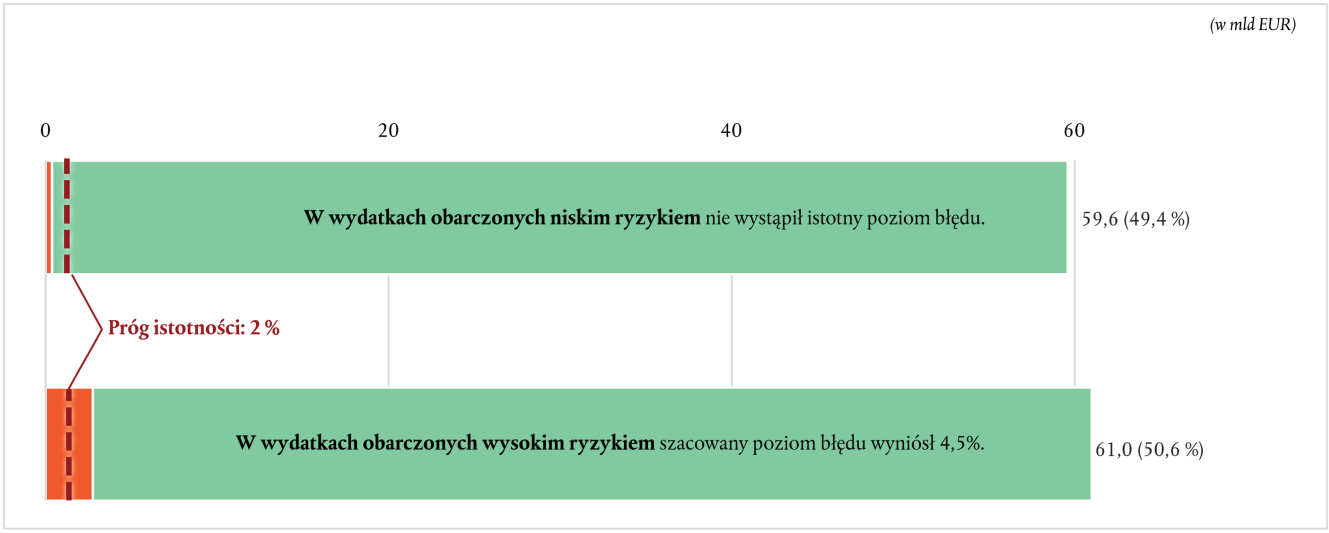
— Ryzyko wystąpienia błędu jest wysokie w przypadku wydatków podlegających skomplikowanym przepisom. Jest tak przede wszystkim w odniesieniu do **płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów**, gdy beneficjenci są zobowiązani do składania wniosków o zwrot poniesionych kosztów kwalifikowalnych. W związku z tym, poza wykazaniem, że wykonują działalność kwalifikującą się do uzyskania wsparcia, muszą oni przedstawić informacje świadczące o poniesieniu kosztów, o których zwrot mogą się ubiegać. Muszą przy tym przestrzegać złożonych przepisów określających, jakie wydatki można zgłosić do zwrotu (kwalifikowalność) i w jaki sposób powinny zostać one poniesione (w drodze zamówień publicznych lub zgodnie z zasadami pomocy państwa).

— Ryzyko wystąpienia błędu jest niższe w przypadku wydatków podlegających uproszczonym/mniej złożonym przepisom. Tego rodzaju wydatki obejmują **głównie płatności oparte na uprawnieniach**, w przypadku których beneficjenci otrzymują płatności po spełnieniu pewnych warunków. W płatnościach takich występuje niższe ryzyko wystąpienia błędu, jeśli warunki ich uzyskania nie są nazbyt skomplikowane.

1.17. W 2018 r. Trybunał po raz kolejny stwierdził, że w wydatkach obarczonych niskim ryzykiem (głównie opartych na uprawnieniach do płatności) ([19]) nie wystąpił istotny poziom błędu. W wydatkach o wysokim ryzyku (dokonywanych głównie na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów) poziom błędu w dalszym ciągu był natomiast istotny (zob. ***ramka 1.6***).

([19]) Wydatki oparte na uprawnieniach do płatności obejmują wydatki administracyjne.

Ramka 1.6
Podział na wydatki o niskim i wysokim poziomie ryzyka wystąpienia błędu za 2018 r.

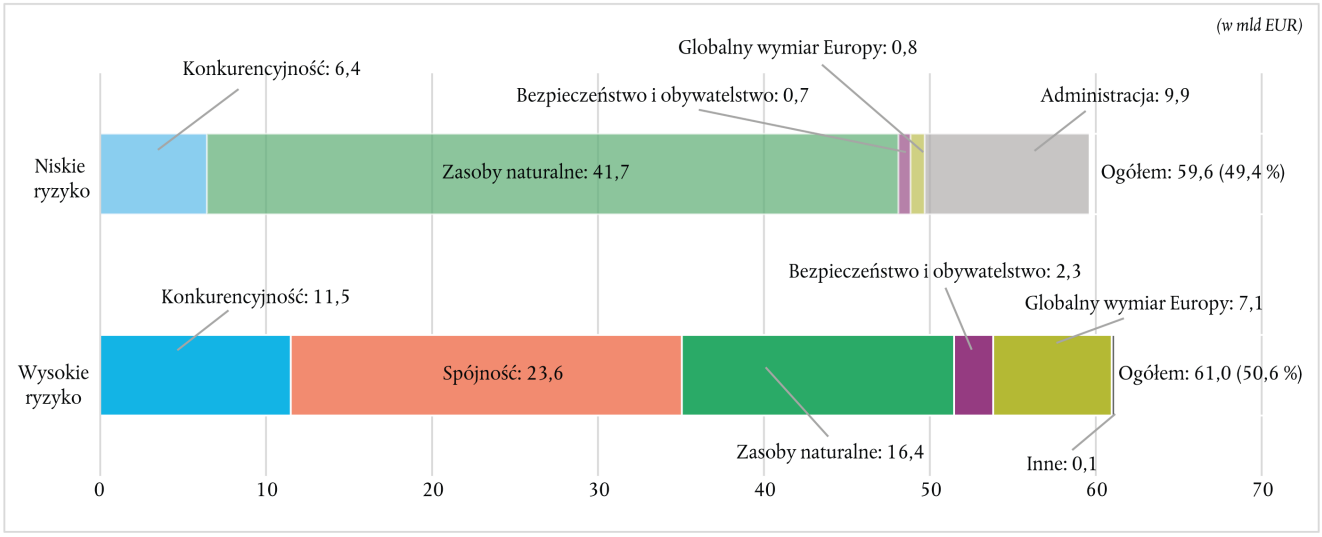


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W około 50 % transakcji z populacji kontrolnej nie wystąpił istotny poziom błędu

1.18. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że w przypadku 49,4 % płatności szacowany poziom błędu kształtuje się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %, podobnie jak w 2017 r. Wydatki obarczone niskim ryzykiem obejmują przede wszystkim płatności oparte na uprawnieniach oraz wydatki administracyjne (zob. ***ramka 1.7***). Do płatności opartych na uprawnieniach należą stypendia dla studentów i stypendia badawcze („Konkurencyjność" – rozdział 5), *pomoc bezpośrednia* dla rolników („Zasoby naturalne" – rozdział 7), a także wsparcie budżetowe na rzecz państw trzecich („Globalny wymiar Europy" – rozdział 9). Na wydatki administracyjne składają się głównie wynagrodzenia oraz emerytury i renty urzędników UE („Administracja" – rozdział 10).

Ramka 1.7
Wydatki obarczone niskim i wysokim ryzykiem w rozbiciu na działy WRF [1]



[1] Suma wydatków o niskim poziomie ryzyka ze względu na zaokrąglenia wynosi 59,5, a nie 59,6.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W wydatkach podlegających złożonym warunkom kwalifikowalności utrzymuje się istotny poziom błędu

1.19. Trybunał stwierdził, że ryzyko wystąpienia błędów jest wysokie w sytuacji, gdy obowiązujące warunki są złożone. Ma to miejsce w przypadku wydatków dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów i w niewielkim stopniu w przypadku wydatków opartych na uprawnieniach do płatności obwarowanych złożonymi warunkami (niektóre programy rozwoju obszarów wiejskich). Tego rodzaju wydatki obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia błędu stanowią około 50,6 % populacji objętej kontrolą Trybunału. Trybunał szacuje, że poziom błędu w ich przypadku wynosi 4,5 % (w 2017 r. – 3,7 %) i tym samym przekracza próg istotności wynoszący 2 % (zob. ***ramka 1.6***).

1.20. Większość środków unijnych wydatkowanych w formie zwrotu poniesionych kosztów jest przeznaczona na projekty badawcze („Konkurencyjność" – rozdział 5), projekty związane z zatrudnieniem („Spójność" – rozdział 6), projekty z zakresu rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich („Spójność" – rozdział 6 i „Zasoby naturalne" – rozdział 7) oraz projekty rozwojowe realizowane w państwach trzecich („Globalny wymiar Europy" – rozdział 9) (zob. ***ramka 1.7***).

1.21. Skomplikowany charakter przepisów prowadzi do błędów, które mają wpływ na opinię Trybunału dotyczącą działów „Konkurencyjność" (zob. pkt 5.35), „Spójność" (zob. pkt 6.71) i „Zasoby naturalne" (zob. pkt 7.37).

Trybunał stwierdził, że w wydatkach w działach „Konkurencyjność", „Spójność" i „Zasoby naturalne"wystąpił istotny poziom błędu

1.22. W tym roku, podobnie jak w 2017 r., Trybunał przedstawia oceny szczegółowe w odniesieniu do czterech działów WRF: „Konkurencyjność", „Spójność", „Zasoby naturalne" i „Wydatki administracyjne".

1.23. Trybunał nie szacuje poziomów błędu w innych obszarach wydatków, w tym w dziale „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" (rozdział 8) ani w dziale „Globalny wymiar Europy" (rozdział 9). Łącznie wydatki objęte poświadczeniem wiarygodności w tych dwóch obszarach wyniosły 11,0 mld euro (9,1 % wydatków objętych kontrolą Trybunału). Wyniki prac w tych obszarach są uwzględniane w ogólnych wnioskach Trybunału dotyczących 2018 r.

1.24. „Konkurencyjność" (rozdział 5): szacowany poziom błędu jest niższy niż w ostatnich dwóch latach. Podobnie jak w poprzednich latach wydatki z zakresu badań naukowych stanowią obszar wysokiego ryzyka i są głównym źródłem błędu. Błędy w wydatkach na badania naukowe dotyczą różnych kategorii kosztów niekwalifikowalnych (w szczególności bezpośrednich kosztów osobowych i innych *kosztów bezpośrednich*, *kosztów pośrednich* i kosztów podwykonawstwa).

1.25. „Spójność" (rozdział 6) – Wydatki w tym obszarze są dokonywane w przeważającej mierze na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów. Główne rodzaje błędów wykrytych przez instytucje audytowe obejmowały koszty niekwalifikowalne i nieprzestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. W przypadku tych błędów organy państw członkowskich stosowały korekty w celu zmniejszenia poziomu błędu rezydualnego w poszczególnych programach do poziomu poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Trybunał stwierdził jednak również błędy niewykryte przez instytucje audytowe, takie jak nieprzestrzeganie unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa. Ani organy państw członkowskich, ani – jak dotąd – Komisja nie nałożyły żadnych korekt z tytułu tych błędów. Na podstawie błędów wykrytych przez instytucje audytowe lub Trybunał oraz mając na uwadze odnośne korekty finansowe, Trybunał szacuje, że poziom błędu w tym dziale jest istotny.

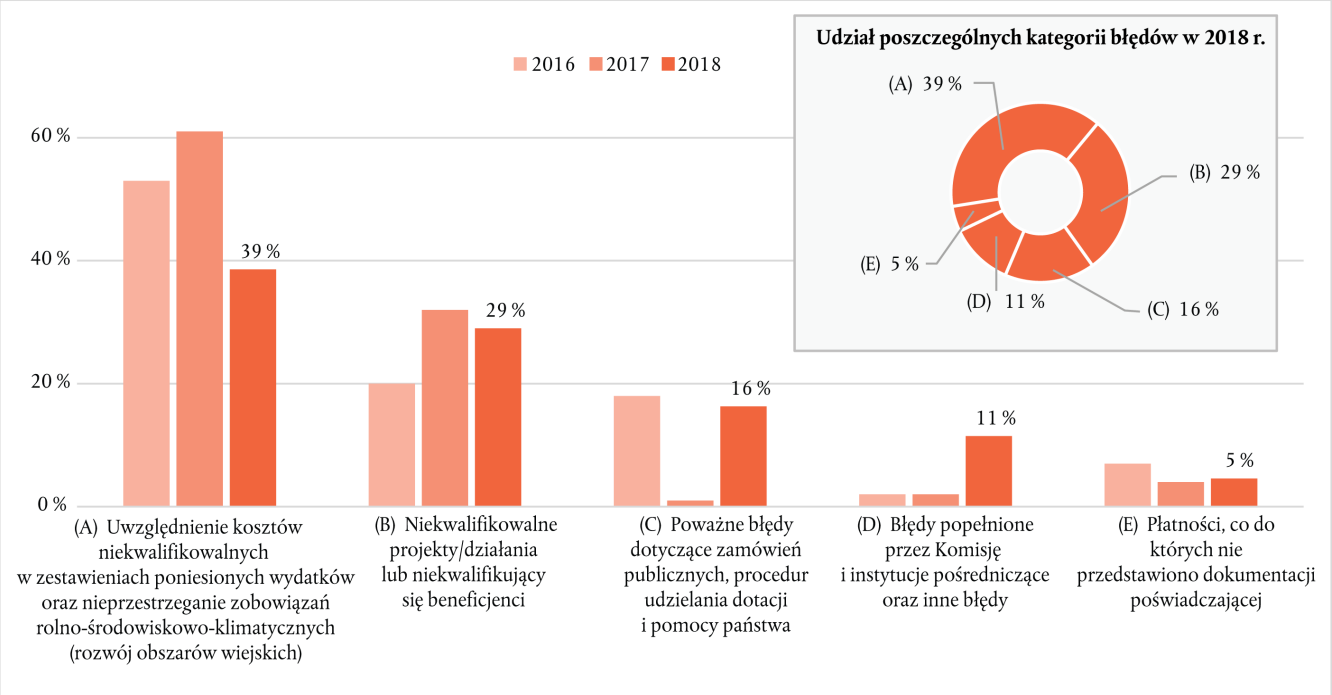
1.26. „Zasoby naturalne" (rozdział 7) – w ujęciu całościowym w obszarze tym występuje istotny poziom błędu. W płatnościach bezpośrednich z *Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG)*, które stanowiły 71,8 % wydatków w tym obszarze, nie wystąpił jednak istotny poziom błędu. Płatności bezpośrednie dla rolników opierają się na uprawnieniach do płatności, a ponadto były objęte uproszczonymi zasadami dotyczącymi kwalifikowalności gruntów i skutecznym systemem kontroli (ZSZiK – zintegrowany system zarządzania i kontroli), który umożliwia zautomatyzowane kontrole krzyżowe między bazami danych. Trybunał stwierdził, że w innych obszarach wydatków (rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe finansowane z EFRG, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu) w dalszym ciągu utrzymuje się istotny poziom błędu. Wydatki w tych obszarach przybierają głównie postać zwrotu kosztów i podlegają skomplikowanym warunkom kwalifikowalności. Niekwalifikujący się beneficjenci, niekwalifikowalne działania lub niekwalifikowalne zadeklarowane koszty, a także przedstawienie niepoprawnych informacji na temat powierzchni gruntów lub liczby zwierząt składają się na ponad połowę szacowanego poziomu błędu w tym dziale WRF.

1.27. „Administracja" (rozdział 10) – w tym obszarze nie wystąpił istotny poziom błędu, przy czym większość wydatków administracyjnych ma postać wynagrodzeń, emerytur i rent oraz dodatków wypłacanych przez instytucje i organy UE.

Błędy dotyczące kwalifikowalności nadal mają największy udział w szacowanym poziomie błędu w wydatkach podlegających złożonym przepisom

1.28. Tak jak w minionych latach Trybunał skoncentrował się bardziej na kategoriach błędów, jakie występują w przypadku wydatków podlegających złożonym przepisom (dokonywanych głównie w formie zwrotu poniesionych kosztów), ponieważ w tym obszarze utrzymuje się istotny poziom błędu. W ***ramce 1.8*** przedstawiono, jaki był udział poszczególnych kategorii błędów w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu za 2018 r. wynoszącym 4,5 % w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem wystąpienia błędu (dokonanych głównie na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów). Pokazano również analogiczne dane szacunkowe za 2017 r. (3,7 %) oraz 2016 r. (4,8 %).

Ramka 1.8
Udział poszczególnych kategorii błędów w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędu za 2018 r. w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem (dokonanych głównie na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.29. Największy wkład w szacowany przez Trybunał poziom błędu za 2018 r. w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem miał obszar „Spójność" (43,0 %), a następnie „Rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe finansowane z EFRG, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu"w obszarze „Zasoby naturalne" (30,2 %), „Konkurencyjność" (12,2 %) i „Globalny wymiar Europy" (4,5 %).

1.30. Tak jak w latach ubiegłych błędy dotyczące kwalifikowalności (tj. koszty niekwalifikowalne w zestawieniach poniesionych wydatków, a także niekwalifikowalne projekty i działania oraz niekwalifikujący się beneficjenci) miały największy udział w szacowanym poziomie błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem. Ich wpływ był jednak mniejszy niż w 2017 r. (w 2018 r. – 68 %; 2017 r. – 93 %). Przyczyną takiego stanu rzeczy jest to, że w 2018 r. Trybunał wykrył znacznie wyższą liczbę błędów dotyczących udzielania zamówień publicznych, zasad pomocy państwa i procedur udzielania dotacji. Błędy te złożyły się na 16 % szacowanego poziomu błędu w wydatkach obarczonych wysokim ryzykiem (w 2017 r. był to 1 %) i wystąpiły głównie w obszarach „Spójność" i „Zasoby naturalne".

1.31. W tym roku wydatki zaakceptowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności złożyły się na 74 % łącznych wydatków w obszarze „Spójność". Działania współfinansowane z tych funduszy są bardziej narażone na błędy związane z zamówieniami publicznymi (zob. pkt 6.26–6.28).

1.32. Większość błędów administracyjnych popełnionych przez *instytucje pośredniczące* ([20]) wystąpiła w obszarach „Spójność" i „Zasoby naturalne" (zob. kategoria „inne" w ***ramce 6.2*** i kategoria „błędy administracyjne" w ***ramce 7.2***). Błędy takie obejmują niepoprawnie obliczony poziom pomocy.

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję

1.33. Zgodnie z art. 317 TFUE Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE i zarządza wydatkami unijnymi wraz z państwami członkowskimi ([21]). Komisja rozlicza się z podjętych działań za pomocą trzech sprawozdań, które należą do tzw. zintegrowanego pakietu sprawozdawczości finansowej ([22]). Są to:

a) skonsolidowane sprawozdanie roczne UE (wersja wstępna w marcu; wersja ostateczna w czerwcu);

([20]) W przypadku zarządzania dzielonego instytucjami pośredniczącymi są władze krajowe.
([21]) Article 317 of the TFEU:
Art. 317 TFUE stanowi, że: „Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie artykułu 322, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa Członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami".
([22]) https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2018-0_en

b) sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (brak wersji wstępnej; wersja ostateczna w czerwcu);

c) sprawozdanie na temat działań następczych podjętych po absolutorium za poprzedni rok budżetowy (lipiec).

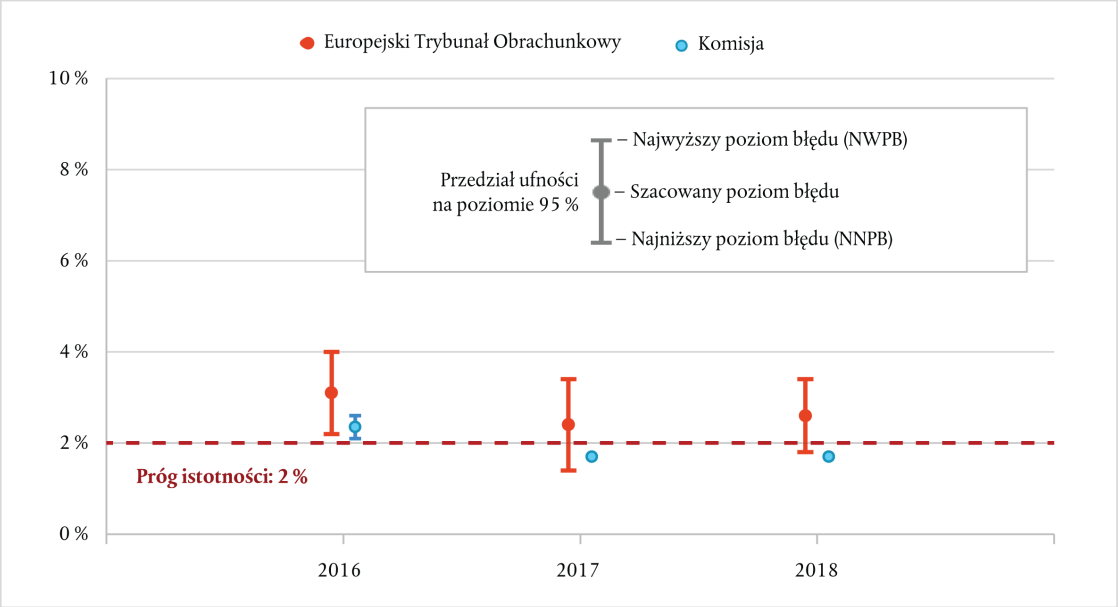
1.34. W ramach strategii na lata 2018–2020 Trybunał założył, że jego poświadczenie wiarygodności będzie się opierać na *podejściu atestacyjnym*, co oznacza, że w przyszłości zamierza on je wydawać na podstawie deklaracji Komisji. Trybunał opiera się przy tym na swoich doświadczeniach z kontroli wiarygodności rozliczeń, w przypadku których stosuje takie podejście od 1994 r. Jeśli z kolei chodzi o prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń, współpracuje on obecnie z Komisją w celu ustalenia warunków niezbędnych do stopniowego wprowadzenia tego podejścia. Istotną kwestią w tym zakresie jest dostęp do aktualnych danych na potrzeby kompilacji i kontroli ([23]).

Oszacowany przez Komisję poziom błędu znajduje się nieznacznie poniżej przedziału ustalonego przez Trybunał

1.35. W sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem i jego wyników Komisja przedstawia, w odniesieniu do transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2018 r., swoją ocenę ryzyka występującego w momencie dokonywania płatności. Ryzyko to odpowiada oszacowanej przez Komisję kwocie płatności, które zostały uregulowane niezgodnie z obowiązującymi przepisami w momencie ich dokonania. Koncepcja ta jest najbardziej zbliżona do poziomu błędu szacowanego przez Trybunał.

1.36. W ***ramce 1.9*** przedstawiono kwoty obarczone ryzykiem w momencie dokonywania płatności oszacowane przez Komisję równolegle do przedziału błędu oszacowanego przez Trybunał. Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności za 2018 r. znajduje się nieznacznie poniżej przedziału ustalonego przez Trybunał i wynosi 1,7 %. Poziom błędu szacowany przez Trybunał wynosi 2,6 % (w 2017 r. – 2,4 %) i mieści się w przedziale między 1,8 % a 3,4 %.

Ramka 1.9
Oszacowane przez Komisję ryzyko w momencie dokonywania płatności w zestawieniu z szacunkami Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([23]) Zob. sprawozdanie specjalne nr 27/2016 pt. „Administracja w Komisji Europejskiej – przykład najlepszej praktyki?", zalecenie 2 lit. f).

Poszczególne elementy składające się na wartość oszacowaną przez Komisję nie zawsze pokrywają się z ustaleniami Trybunału

1.37. Komisja formułuje swoją ogólną ocenę ryzyka w momencie dokonywania płatności w różnych obszarach polityki na podstawie poświadczeń wiarygodności zamieszczanych przez dyrektorów generalnych w rocznych sprawozdaniach z działalności. Ocena ryzyka w momencie dokonywania płatności opiera się głównie na wynikach kontroli *ex post* przeprowadzonych przez Komisję w obszarach objętych zarządzaniem bezpośrednim lub pośrednim lub przez organy krajowe w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym. W ***ramce 1.10*** przedstawiono, na jakiej podstawie określono ryzyko w momencie dokonywania płatności dla różnych obszarów wydatków.

Ramka 1.10
Podstawa służąca do oszacowania przez Komisję ryzyka w momencie dokonywania płatności

— „**Konkurencyjność**" – W przypadku programu „Horyzont 2020" Wspólna Służba Audytu Komisji średnio co 18 miesięcy dobiera reprezentatywną próbę zestawień poniesionych wydatków. Na podstawie wyników audytów przeprowadzonych do końca 2018 r. szacuje ryzyko w momencie dokonywania płatności. Do określenia szacunkowej kwoty za 2018 r. badawcze dyrekcje generalne Komisji wykorzystały wyniki uzyskane na podstawie badania próby wydatków poniesionych od początku realizacji programu do końca lutego 2018 r. Jeżeli chodzi o siódmy program ramowy (poprzednik programu „Horyzont 2020"), wyniki kontroli dotyczą wydatków poniesionych przed 2016 r.

— „**Spójność**" – Większa część wydatków za 2018 r. nie przeszła jeszcze całego cyklu kontroli. W związku z tym DG REGIO i DG EMPL oszacowały ryzyko w momencie dokonywania płatności poprzez zastosowanie w odniesieniu do wydatków (wydatki z roku obrachunkowego 2016–2017) albo potwierdzonego *poziomu łącznego błędu rezydualnego*, albo poziomu łącznego błędu rezydualnego zgłoszonego przez instytucje audytowe za rok obrachunkowy 2017–2018, w zależności od tego, który z nich był wyższy.

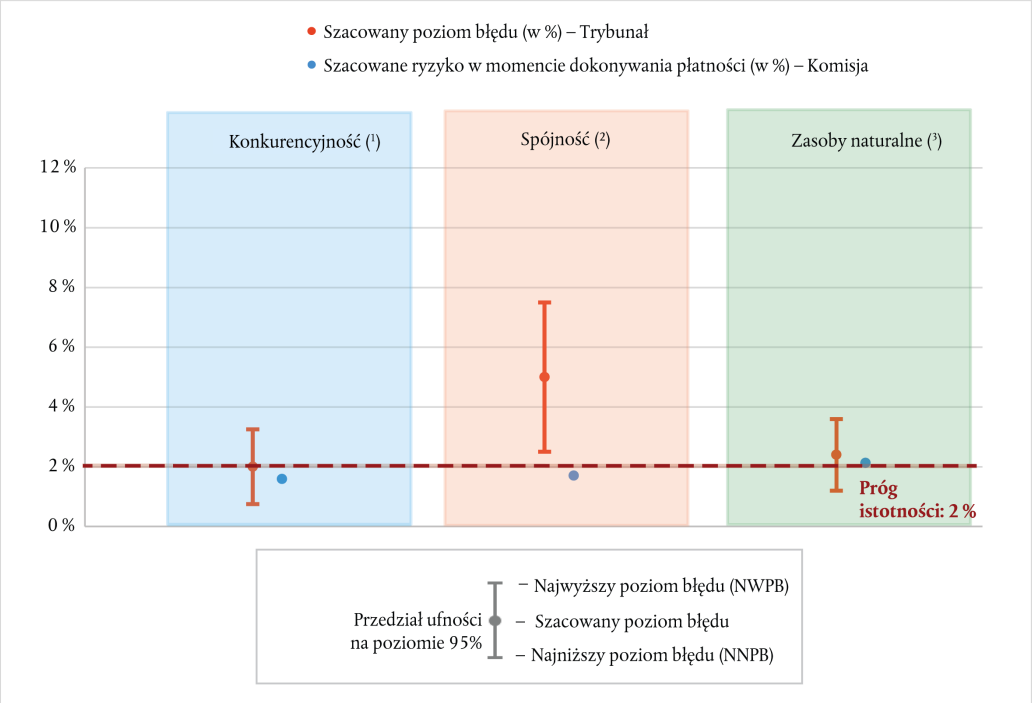
— „**Zasoby naturalne**" – DG AGRI korzysta z krajowych statystyk kontrolnych otrzymanych od agencji płatniczych. Dokonuje również korekt na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące oraz wyników swoich własnych kontroli i osądu zawodowego, aby oszacować skorygowany poziom błędu w płatnościach bezpośrednich, wydatkach na rozwój obszarów wiejskich oraz środkach rynkowych.

— „**Globalny wymiar Europy**" – Przy szacowaniu ryzyka w momencie dokonywania płatności w tym obszarze Komisja opiera się przede wszystkim na badaniu poziomu błędu rezydualnego, zlecanym corocznie przez DG DEVCO i DG NEAR. Celem tego badania jest oszacowanie poziomu błędów, którym nie zapobieżono w ramach kontroli zarządczych. Badanie poziomu błędu rezydualnego za dany rok (rok n) opiera się na umowach zamkniętych pomiędzy 1 września roku n-1 a 31 sierpnia roku n. Z badania wyłączono umowy, w przypadku których ostatnia transakcja leżąca u podstaw rozliczeń została dokonana ponad pięć lat wcześniej, oraz te, w przypadku których wykonanie niezbędnych prac jest niemożliwe.

— „**Administracja**" – Ryzyko w momencie dokonywania płatności szacuje się na podstawie wyników kontroli wydatków za 2018 r.

1.38. Komisja przedstawia ryzyko dla pewnego zbioru obszarów polityki, a nie w podziale na działy WRF ([24]). W ***ramce 1.11*** ukazano oszacowany przez Trybunał poziom błędu dla tych działów WRF, dla których Trybunał przedstawia oceny szczegółowe, w zestawieniu z poszczególnymi elementami składającymi się na ogólną wartość szacowaną przez Komisję. Trybunał uwzględnił różnicę pomiędzy swoją metodą szacowania poziomu błędu a sposobem przedstawiania przez Komisję danych liczbowych w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników ([25]).

Ramka 1.11
Poziom błędu oszacowany przez Trybunał w zestawieniu z oszacowanym przez Komisję ryzykiem w momencie dokonywania płatności w działach WRF ([4])



([1]) Dyrekcje generalne i służby Komisji: CNECT, EAC, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD i TAXUD. Niektóre dyrekcje generalne (EACEA, ECHO i INEA) ujęto w ramach więcej niż jednego działu WRF.

([2]) DG REGIO, INEA i DG EMPL.

([3]) DG AGRI, DG CLIMA, DG ENV i DG MARE.

([4]) Ani Komisja, ani Trybunał nie stwierdzili istotnego poziomu błędu w wydatkach administracyjnych.

([24]) Podczas gdy Trybunał przedstawia szczegółowe oceny i szacuje poziom błędu dla działów WRF: 1a – „Konkurencyjność", 1b – „Spójność", 2 – „Zasoby naturalne" i 5 – „Administracja".

([25]) Np. Komisja przedstawia dane liczbowe DG MARE dla „Spójności, migracji i rybołówstwa", zaś w ***ramce 1.11*** dane te są włączone do działu „Zasoby naturalne".

1.39. Trybunał stwierdził, że:

— w przypadku działu „**Konkurencyjność**" ogólne szacowane ryzyko w momencie dokonywania płatności w dziale WRF (1,6 %), obliczone przez Trybunał na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem i jego wyników, mieści się w przedziale poziomu błędu oszacowanym przez Trybunał (zob. pkt 5.36 i 5.38);

— w przypadku działu „**Spójność** ogólna wartość szacowana przez Komisję dla tego działu WRF ([26]) wynosi (1,7) %, czyli znajduje się poniżej przedziału oszacowanego przez Trybunał (zob. pkt 6.56 i 6.74);

— w przypadku działu „**Zasoby naturalne**" ogólne szacowane ryzyko w momencie dokonywania płatności w tym dziale WRF (2,1 %), obliczone przez Trybunał na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem i jego wyników, jak również szacunki Komisji dotyczące wydatków w ramach WPR ogółem i płatności bezpośrednich pokrywają się z wnioskami Trybunału (zob. pkt 1.38 i 7.37–7.38).

Ryzyko w momencie zamknięcia jest uzależnione od przyszłych korekt i środków przewidywanych do odzyskania

1.40. W sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników Komisja przedstawia kolejny wskaźnik prawidłowości określany mianem *ryzyka w momencie zamknięcia*. Jest to ryzyko w momencie dokonywania płatności (zob. pkt 1.36) pomniejszone o szacowaną przyszłą wielkość korekt i środków przewidywanych do odzyskania przez podmioty zarządzające funduszami UE w odniesieniu do wydatków za 2018 r. w trakcie kolejnego roku lub kolejnych lat realizacji bieżących programów.

1.41. W celu oszacowania przyszłej wielkości korekt i środków przewidywanych do odzyskania Komisja posługuje się średnią historyczną na podstawie transakcji z lat poprzednich. Aby zapewnić, by wartość ta była odpowiednia w kontekście bieżących programów, na mocy wytycznych wewnętrznych Komisji dyrekcje generalne zobowiązane są do korygowania średnich historycznych bądź do korzystania w stosownych przypadkach z innej metody szacowania, a także do przedstawiania tych korekt oraz przyjętego podejścia w ich rocznych sprawozdaniach z działalności. W 2018 r. większość dyrekcji generalnych Komisji skorygowało swoje średnie historyczne.

Trybunał zgłasza przypadki podejrzenia nadużycia finansowego do OLAF

1.42. Trybunał współpracuje ściśle z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w zakresie zwalczania nadużyć finansowych przynoszących szkodę budżetowi UE. Zgłasza on do OLAF przypadki podejrzeń nadużycia finansowego, korupcji lub innych nielegalnych działań mających wpływ na interesy finansowe UE, które wykrywa w trakcie swoich prac kontrolnych (w tym w trakcie prac dotyczących osiągniętych wyników) lub na podstawie informacji przekazanych mu bezpośrednio przez strony trzecie. Następnie OLAF rozpatruje te przypadki, podejmuje decyzję co do tego, czy należy wszcząć postępowanie, a jeśli to konieczne – współpracuje z organami państw członkowskich.

1.43. W 2018 r.:

a) Trybunał dokonał oceny prawidłowości 728 transakcji w ramach prac kontrolnych na potrzeby sprawozdania rocznego i opracował 35 sprawozdań specjalnych;

b) zgłosił do OLAF dziewięć przypadków podejrzeń nadużycia finansowego wykrytych w trakcie swoich kontroli (w 2017 r. – 13 przypadków), nie zgłosił natomiast żadnych przypadków wykrytych na podstawie informacji przekazanych przez strony trzecie (w 2017 r. – 6 przypadków).

1.44. Przypadki podejrzenia nadużycia zgłoszone do OLAF w wyniku prac Trybunału w 2018 r. dotyczyły najczęściej podejrzeń o sztuczne stworzenie warunków niezbędnych w celu uzyskania finansowania UE, zadeklarowania kosztów, które nie spełniały kryteriów kwalifikowalności, oraz nieprawidłowości w dziedzinie zamówień. W niektórych z przypadków zgłoszonych przez Trybunał do OLAF doszło do kilku różnych nieprawidłowości.

([26]) Zob. tabela B w załączniku 2 do sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2018 r., s. 205.

1.45. W 2018 r. w wyniku swoich prac kontrolnych Trybunał zgłosił do OLAF dziewięć przypadków podejrzeń nadużycia. W dwóch przypadkach OLAF wszczął postępowanie, natomiast w siedmiu tego nie zrobił, co wynikało z jednego z następujących powodów:

— OLAF uznał, że bardziej kompetentne do zajęcia się daną sprawą były organy krajowe lub instytucja, organ, urząd lub agencja UE i, odpowiednio, przekazał im sprawę,

— postępowanie w danej sprawie toczyło się już na szczeblu krajowym, czego Trybunał nie był świadomy,

— ze względów proporcjonalności,

— ze względu na niewystarczające podejrzenie.

1.46. Na podstawie informacji kontrolnych uzyskanych od Trybunału od 2010 do 2018 r. OLAF zalecił odzyskanie łącznej kwoty 312,8 mln euro. Zalecenia finansowe dotyczą 24 przypadków podejrzeń wykrytych przez Trybunał w toku prac kontrolnych ([27]).

Wnioski

1.47. Informacje zawarte w niniejszym rozdziale mają przede wszystkim wspierać opinię przedstawioną w poświadczeniu wiarygodności.

Wyniki kontroli

1.48. Trybunał stwierdził, że w sprawozdaniu rocznym UE nie wystąpiły istotne zniekształcenia.

1.49. Jeśli chodzi o prawidłowość transakcji, Trybunał ustalił, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. W odniesieniu do wydatków wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał wskazują na to, że szacowany poziom błędu nieznacznie wzrósł w porównaniu z rokiem ubiegłym. Podobnie jak w ubiegłym roku Trybunał stwierdza, że w wydatkach podlegających uproszczonym/mniej złożonym przepisom (głównie w płatnościach opartych na uprawnieniach) nie wystąpił istotny poziom błędu. Istotny poziom błędu wystąpił jedynie w wydatkach podlegających złożonym przepisom (dokonywanych głównie na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów), które w tym roku stanowiły 50,6 % skontrolowanej populacji.

([27]) Informacja ta została przekazana przez OLAF i nie była przedmiotem badania Trybunału.

ZAŁĄCZNIK 1.1

PODEJŚCIE KONTROLNE I METODYKA KONTROLI

1) Podejście kontrolne Trybunału przedstawiono w podręczniku kontroli finansowej i kontroli zgodności dostępnym na stronie internetowej Trybunału ([1]). W celu zaplanowania prac kontrolnych Trybunał stosuje model pewności uzyskiwanej na podstawie kontroli. Planując swoje prace, Trybunał uwzględnia ryzyko wystąpienia błędów (ryzyko nieodłączne) oraz ryzyko, że nie uda się zapobiec błędom lub że nie zostaną one wykryte i skorygowane (ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej).

CZĘŚĆ 1 – Podejście zgodne ze strategią Trybunału na lata 2018–2020 w odniesieniu do poświadczenia wiarygodności

2) W 2018 r. – pierwszym roku obowiązywania strategii – Trybunał zwiększył wartość dodaną poświadczenia wiarygodności.

3) Sprawozdania roczne z minionych lat wskazują na poprawę w systemach zarządzania i kontroli, a także na większą dostępność informacji na temat legalności i prawidłowości przekazywanych przez jednostki kontrolowane. Mając na względzie te zmiany, Trybunał dąży – tam, gdzie jest to możliwe – do lepszego wykorzystania informacji na temat legalności i prawidłowości udostępnianych przez jednostki kontrolowane. Ostatecznym celem Trybunału w nadchodzących latach jest przejście do stosowania podejścia atestacyjnego ([2]). W ramach tego podejścia kontroler gromadzi wystarczające i odpowiednie dowody, aby na ich podstawie sformułować opinię w sprawie poświadczenia wiarygodności wydanego przez odpowiedzialną jednostkę. W praktyce oznacza to, że w obszarach, w których Trybunał jest przekonany co do wystarczającej jakości informacji i może uzyskać pewność w oparciu o informacje na temat legalności i prawidłowości przekazane przez jednostkę kontrolowaną, dokonuje on jedynie przeglądu wyników jej prac i, jeżeli to konieczne, przeprowadza je ponownie.

4) Począwszy od 2017 r. Trybunał zmodyfikował swoje podejście kontrolne w przypadku działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna", uwzględniając zmiany w koncepcji systemów kontroli ustanowionych na okres programowania 2014–2020. Celem Trybunału, oprócz zapewnienia wkładu na rzecz poświadczenia wiarygodności za 2018 r., jest wydanie opinii na temat wiarygodności kluczowego wskaźnika Komisji dotyczącego prawidłowości w tym obszarze, tj. ryzyka rezydualnego błędu ([3]).

CZĘŚĆ 2 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń

5) Trybunał przeprowadza badanie skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE w celu zweryfikowania jego wiarygodności. Sprawozdanie to zawiera:

   a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe; oraz

   b) sprawozdania z wykonania budżetu.

6) Skonsolidowane sprawozdanie roczne UE powinno przedstawiać rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach:

   a) sytuację finansową Unii Europejskiej na koniec roku;

   b) wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych;

   c) zmiany w aktywach netto za zakończony rok.

7) W ramach kontroli Trybunał:

   a) dokonuje oceny środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;

   b) sprawdza funkcjonowanie kluczowych procedur księgowych oraz proces zamknięcia okresu rozliczeniowego;

   c) analizuje główne dane księgowe pod kątem spójności i racjonalności;

   d) dokonuje analizy i uzgodnienia kont lub sald;

   e) przeprowadza badania bezpośrednie *zobowiązań*, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych na podstawie reprezentatywnych prób;

   f) wykorzystuje, w miarę możliwości i zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, wyniki prac innych kontrolerów, zwłaszcza w przypadku kontroli działalności Komisji w zakresie zaciągania i udzielania pożyczek, w odniesieniu do której dostępne są poświadczenia z kontroli zewnętrznej.

([1]) https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditMethodology.aspx
([2]) Zob. ISSAI 4000, pkt 40.
([3]) Zob. dokument informacyjny pt. „Nowe podejście Trybunału do kontroli w obszarze spójności przeprowadzanych na potrzeby poświadczenia wiarygodności" dostępny na stronie internetowej Trybunału (https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44524).

CZĘŚĆ 3 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli w zakresie prawidłowości transakcji

8) W ramach swojego obecnego podejścia do oceny, czy transakcje leżące u podstaw rozliczeń są zgodne z przepisami UE, Trybunał opiera się głównie na bezpośrednim badaniu dużej, reprezentatywnej próby dobranych losowo transakcji pod kątem zgodności z przepisami.

9) Trybunał analizuje jednak, czy istnieje możliwość, by efektywnie wykorzystać wyniki kontroli prawidłowości przeprowadzonych już przez inne podmioty. Jeśli Trybunał chce skorzystać z takich wyników w swoich pracach, zgodnie ze standardami kontroli, dokonuje oceny niezależności i kompetencji odnośnego podmiotu oraz zakresu i adekwatności wykonanych przez niego prac.

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

10) W ramach każdego działu WRF, w odniesieniu do którego Trybunał wydaje ocenę szczegółową (rozdziały 5, 6, 7 i 10), bada on reprezentatywną próbę transakcji w celu oszacowania udziału nieprawidłowych transakcji w populacji ogółem.

11) W przypadku każdej wybranej transakcji Trybunał ustala, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały wydatkowane na cel zatwierdzony w budżecie i określony w przepisach. Weryfikuje również, czy kwoty we wniosku lub płatności zostały prawidłowo obliczone (w przypadku większych kwot weryfikacja ta opiera się na reprezentatywnej próbie pozycji w ramach danej transakcji). Oznacza to, że w ramach badania śledzi się historię danej transakcji od jej zaksięgowania na koncie budżetowym aż do odbiorcy końcowego (np. rolnika bądź organizatora szkolenia czy projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje jej zgodność na każdym poziomie.

12) Jeśli chodzi o badanie transakcji związanych z dochodami, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej i DNB za punkt wyjścia przyjmuje się zagregowane dane makroekonomiczne wykorzystane jako podstawa do obliczenia tych zasobów. Trybunał bada mechanizmy kontroli stosowane przez Komisję w odniesieniu do wkładów państw członkowskich do momentu ich przekazania i uwzględnienia w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych i przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ich zaksięgowania.

13) Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada płatności po tym, jak wydatki zostały poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Odnosi się to do wszystkich kategorii płatności (w tym płatności w celu nabycia aktywów) z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Trybunał bada zaliczki po tym, jak:

a) końcowy odbiorca środków unijnych (np. rolnik, instytut badawczy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) przedstawi dowody na ich wykorzystanie;

b) Komisja (bądź inna instytucja lub organ zarządzający środkami UE) poprzez rozliczenie danej zaliczki zatwierdzi ostateczne wykorzystanie środków.

14) Próba kontrolna Trybunału jest zaprojektowana tak, aby umożliwić oszacowanie poziomu błędu w całości wydatków, nie zaś w poszczególnych transakcjach (np. w konkretnym projekcie). Trybunał wybiera wnioski lub płatności, a na niższym poziomie także poszczególne pozycje w ramach danej transakcji (np. faktury dotyczące projektu lub działki zadeklarowane przez rolnika), korzystając z metody *doboru próby na podstawie jednostki monetarnej*. Poziomy błędu zgłoszone w odniesieniu do tych pozycji nie powinny być postrzegane jako miara błędu w odnośnych transakcjach, lecz są uwzględniane bezpośrednio w ogólnym poziomie błędu w całości wydatków UE.

15) Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju czy regionie, który otrzymał wsparcie. Fakt, że niektóre państwa członkowskie, kraje bądź regiony zostały wymienione z nazwy, nie oznacza, że takie sytuacje nie wystąpiły gdzie indziej. Przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie stanowią podstawy do sformułowania wniosków dotyczących danych państw członkowskich, krajów lub regionów, które otrzymały wsparcie.

16) W ramach podejścia przyjętego przez Trybunał celem nie jest gromadzenie danych na temat częstości błędów w całej populacji. W związku z tym danych dotyczących liczby błędów wykrytych w danym dziale WRF, w wydatkach, którymi zarządza dana DG, bądź w wydatkach konkretnego państwa członkowskiego nie można traktować jako wskaźnika częstości błędu w transakcjach finansowanych ze środków unijnych bądź w transakcjach w poszczególnych państwach członkowskich.

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

17) Błąd może dotyczyć całości lub części kwoty objętej daną transakcją. W swojej analizie Trybunał rozważa, czy błędy są kwantyfikowalne, czy też niekwantyfikowalne, tj. czy można zmierzyć, jakiej części skontrolowanej kwoty błąd dotyczył. Błędy wykryte i skorygowane przed kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał w sposób niezależny od nich nie są uwzględniane w obliczeniach ani w częstości błędów, gdyż fakt ich wykrycia i skorygowania świadczy o skuteczności systemów kontroli.

18) Kryteria stosowane przez Trybunał na potrzeby kwantyfikacji błędów dotyczących zamówień publicznych opisano w dokumencie „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification" [Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych – rodzaje nieprawidłowości i podstawa ich kwantyfikacji] ([4]).

19) Sposób kwantyfikowania błędów przez Trybunał może różnić się od metod stosowanych przez Komisję lub państwa członkowskie na potrzeby podejmowania decyzji o reakcji na nieprzestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

Szacowany poziom błędu

20) W odniesieniu do większości działów WRF, jak i dla wydatków z budżetu UE ogółem Trybunał przedstawia szacowany poziom błędu. W szacowanym poziomie błędu, który jest wyrażony procentowo, uwzględnia się jedynie błędy kwantyfikowalne. Przykładowe błędy to kwantyfikowalne naruszenia obowiązujących przepisów, zasad lub warunków udzielenia zamówienia albo przyznania *dotacji*. Trybunał szacuje także najniższy poziom błędu (NNPB) i najwyższy poziom błędu (NWPB).

21) Na potrzeby swojej opinii Trybunał przyjął próg istotności na poziomie 2 %. Bierze również pod uwagę charakter, kwotę oraz kontekst występowania błędów.

22) Wydając poświadczenie wiarygodności, Trybunał nie opiera się już tylko na oszacowanym przez siebie ogólnym poziomie błędu. Poczynając od 2016 r., Trybunał wskazuje obszary budżetu UE obarczone niskim ryzykiem wystąpienia błędu, w odniesieniu do których spodziewa się, że w zatwierdzonych wydatkach nie stwierdzi poziomu błędu przekraczającego próg istotności, oraz obszary budżetu obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia błędu, co do których zakłada, że poziom błędu będzie istotny. Dzięki temu jest w stanie określić, w możliwie najbardziej efektywny sposób, czy wykryte istotne błędy mają „rozległy wpływ".

W jaki sposób Trybunał bada systemy i przedstawia wyniki takiego badania

23) Komisja, inne instytucje i organy UE, władze państw członkowskich i kraje oraz regiony otrzymujące wsparcie ustanawiają systemy w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu oraz nadzorowania/zapewniania prawidłowości transakcji. Badanie tych systemów jest przydatne w celu wskazania obszarów wymagających poprawy.

24) W każdym dziale WRF, w tym także w „Dochodach", wykorzystuje się wiele różnych systemów. Co roku Trybunał typuje do zbadania próbę systemów, a wyniki tego badania przedstawia wraz z zaleceniami mającymi na celu poprawę sytuacji.

Na jakiej podstawie Trybunał formułuje opinię wyrażoną w poświadczeniu wiarygodności

25) Trybunał planuje swoje prace w celu uzyskania wystarczających, stosownych i wiarygodnych dowodów kontroli na potrzeby sformułowania opinii na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania rocznego UE. Wyniki tych prac opisano w rozdziałach 4–10. Trybunał przedstawia swoją opinię w poświadczeniu wiarygodności. Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi sformułowanie rzetelnej opinii na temat tego, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności, czy też się w nich mieszczą.

26) W przypadku wykrycia istotnego poziomu błędu Trybunał – aby ustalić jego wpływ na opinię pokontrolną – musi określić, czy błędy lub brak dowodów kontroli miały „rozległy wpływ". W tym celu korzysta on z wytycznych zawartych w ISSAI 1705 (stosując je również w odniesieniu do kwestii legalności i prawidłowości, zgodnie z mandatem Trybunału). W przypadku gdy błędy są istotne i mają rozległy wpływ, Trybunał wyraża opinię negatywną.

27) O „rozległym" wpływie błędów lub „rozległym" braku dowodów kontroli można mówić, gdy zgodnie z osądem kontrolera wpływ ten nie ogranicza się do określonych elementów, kont czy pozycji w sprawozdaniu finansowym, lecz obejmuje swym zasięgiem różne zbadane konta lub transakcje. Jeśli zaś jest on ograniczony, to dotyczy lub mógłby dotyczyć znacznej części sprawozdań finansowych lub ujawnień kluczowych dla interpretacji sprawozdań finansowych przez użytkowników.

28) Oszacowany przez Trybunał poziom błędu w odniesieniu do całości wydatków w 2018 r. wynosi 2,6 %. Trybunał nie uznał jego wpływu za rozległy, gdyż ogranicza się on do wydatków podlegających złożonym przepisom (dokonywanych głównie na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów). Szacowany poziom błędu wykryty w poszczególnych działach WRF waha się, tak jak przedstawiono w rozdziałach 5–7 oraz w rozdziale 10.

([4]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego

29) Jeżeli Trybunał ma podstawy, by podejrzewać, że doszło do nadużycia finansowego, zgłasza ten fakt unijnemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który odpowiada za przeprowadzenie dalszego dochodzenia. Trybunał zgłasza do OLAF kilkanaście przypadków rocznie.

CZĘŚĆ 4 – Związek między opinią na temat wiarygodności rozliczeń a opinią na temat prawidłowości transakcji

30) Trybunał przedstawił:

a) opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za zakończony rok budżetowy;

b) opinię na temat prawidłowości dochodów i wydatków leżących u podstaw tego sprawozdania.

31) Trybunał prowadzi prace i wydaje opinie zgodnie z opracowanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej oraz kodeksem etyki IFAC, jak również Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI.

32) W przypadku gdy kontrolerzy wydają opinie na temat zarówno wiarygodności rozliczeń, jak i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw standardy te stanowią, że zmodyfikowana opinia na temat prawidłowości transakcji nie stanowi sama w sobie podstawy do wydania zmodyfikowanej opinii na temat wiarygodności rozliczeń.

ROZDZIAŁ 2

Zarządzanie budżetem i finansami

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	2.1–2.3
Zarządzanie budżetem w 2018 r.	2.4–2.21
Środki na zobowiązania i środki na płatności dostępne w budżecie zostały niemal w pełni wykorzystane	2.4–2.7
Opóźnienia we wdrażaniu funduszy ESI niekorzystnie wpłynęły na wykonanie WRF	2.8–2.21
Znaczne kwoty niewykorzystanych rocznych płatności zaliczkowych w ramach funduszy ESI zostały zwrócone do budżetu UE, głównie ze względu na opóźnienia	2.9–2.11
Duża część kwoty łącznego marginesu na płatności nie była potrzebna	2.12–2.16
Ciągły wzrost zobowiązań pozostających do spłaty	2.17–2.18
W przyszłych budżetach może zabraknąć środków na płatności	2.19–2.21
Kwestie dotyczące zarządzania finansami związane z budżetem na 2018 r. i na kolejne lata	2.22–2.41
Absorpcja funduszy ESI przez państwa członkowskie wciąż stanowi wyzwanie	2.22–2.24
Wzrost wartości gwarancji zwiększa ekspozycję budżetu UE na ryzyko	2.25–2.32
Europejski Bank Inwestycyjny stanowi integralną część unijnej architektury instytucjonalnej, ale jest objęty innymi mechanizmami rozliczalności	2.33–2.41
Wnioski i zalecenia	2.42–2.48
Wnioski	2.42–2.47
Zalecenia	2.48

Załącznik 2.1 — Upoważnienia przyznane EBI przez UE – główne kategorie

Załącznik 2.2 — Unijne instrumenty finansowe zarządzane przez grupę EBI

Wstęp

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono analizę Trybunału dotyczącą kwestii związanych z zarządzaniem budżetem i finansami, a także wskazano zagrożenia i wyzwania dla budżetu UE w kolejnych latach, opierając się przy tym na bieżących pracach i uwagach Trybunału przedstawionych w sprawozdaniach specjalnych, przeglądach punktowych w trybie pilnym, dokumentach analitycznych i opiniach.

2.2. W maju 2018 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (które wspólnie tworzą *władzę budżetową*) wniosek dotyczący nowych *wieloletnich ram finansowych* (WRF) na lata 2021–2027 ([1]). Negocjacje w sprawie tych ram są obecnie w toku, a porozumienie ma zostać osiągnięte przed końcem 2019 r. Trybunał wyraził swoją opinię w tej kwestii w dokumencie analitycznym ([2]).

2.3. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE nie wpływa na rozliczenia budżetowe za 2018 r. W niektórych częściach analizy Trybunału przedstawiono prognozy dotyczące przyszłych budżetów UE. W takich przypadkach przyjęto założenie, że projekt umowy o wystąpieniu wiążącej Zjednoczone Królestwo i UE ([3]) zostanie zatwierdzony i wdrożony.

Zarządzanie budżetem w 2018 r.

Środki na zobowiązania i środki na płatności dostępne w budżecie zostały niemal w pełni wykorzystane

2.4. Każdego roku władza budżetowa ustanawia limit nowych zobowiązań finansowych UE (*środków na zobowiązania*) oraz limit płatności, które można zrealizować z budżetu UE (*środków na płatności*).

2.5. W 2018 r. środki na zobowiązania zostały niemal w pełni wykorzystane. Z kwoty 160,7 mld euro dostępnych w budżecie UE na 2018 r. wykorzystano 159,9 mld euro (99,5 %) (zob. ***ramka 2.1***).

2.6. UE wykorzystała również niemal całość dostępnych środków na płatności przewidzianych w budżecie końcowym ([4]). Z dostępnej kwoty 144,8 mld euro dokonano płatności na kwotę 142,7 mld euro (98,6 %) ([5]) (zob. ***ramka 2.1***). Tymczasem w dwóch poprzednich latach płatności były niższe niż początkowo zakładano w budżecie. Odnotowano znaczny wzrost wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie w 2018 r. w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) ([6]). Fundusze te stanowią około 43 % WRF na lata 2014–2020 ([7]).

2.7. Różnica między budżetem początkowym i końcowym była niewielka. W wyniku sześciu budżetów korygujących przyjętych w 2018 r. dodano jedynie 583 mln euro ([8]) środków na zobowiązania i 87 mln euro środków na płatności.

([1]) Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (COM(2018) 322 final).

([2]) Dokument analityczny z lipca 2018 r. pt. „Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027".

([3]) Projekt umowy w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. C 66 I z 19.2.2019, s. 1).

([4]) Na budżet końcowy składają się budżet początkowy i późniejsze budżety korygujące przyjęte przez władzę budżetową.

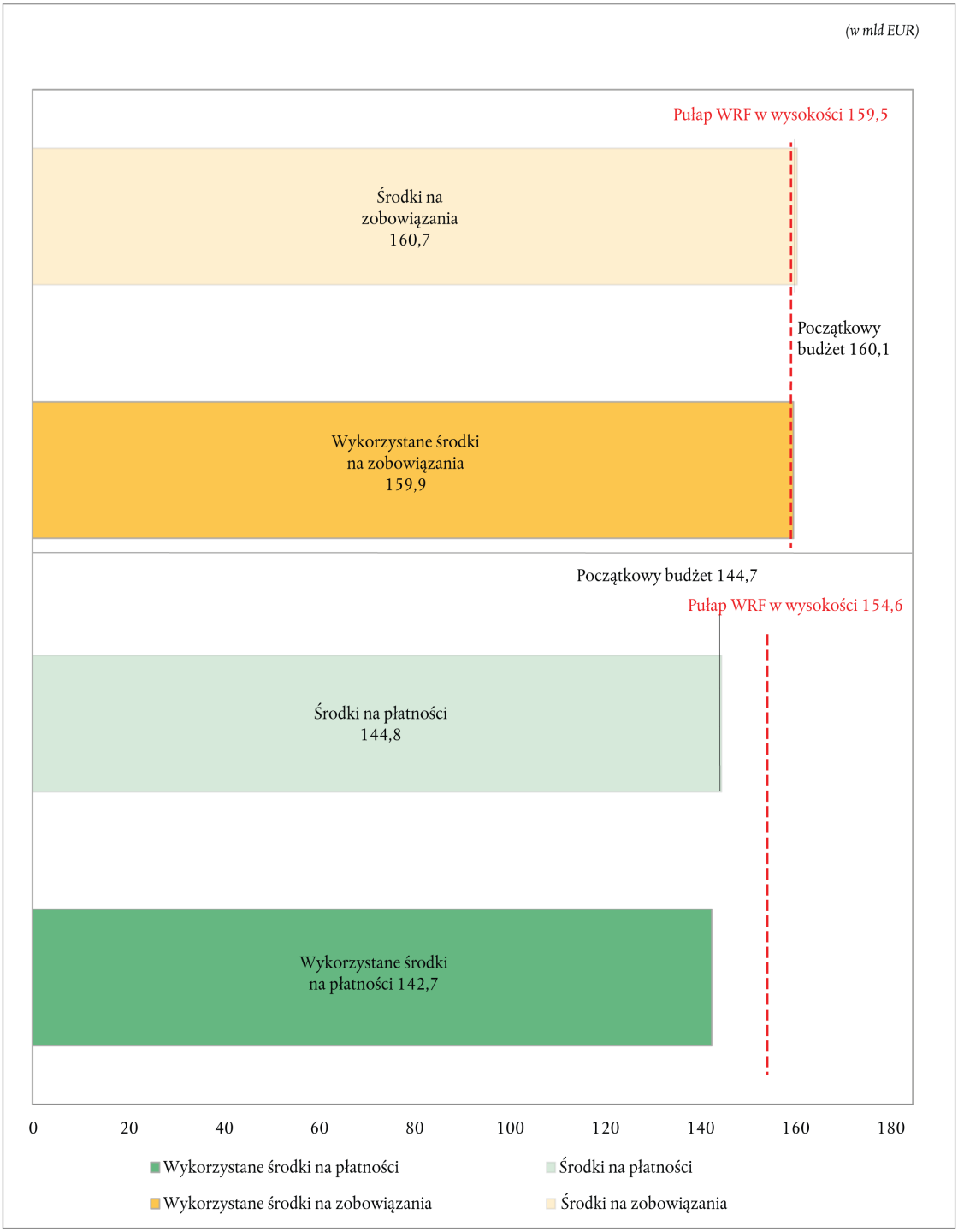
([5]) W 2018 r. łącznie płatności wyniosły 156,7 mld euro, przy czym na kwotę tę złożyły się płatności w ramach budżetu końcowego na 2018 r. w wysokości 142,7 mld euro, *przeniesienia* środków w wysokości 1,9 mld euro oraz *dochody przeznaczone na określony cel* w wysokości 12,1 mld euro. Trybunał nie uwzględnia kwoty przeniesionych środków i dochodów przeznaczonych na określonych cel, ponieważ nie są one częścią przyjętego budżetu i obowiązują w stosunku do nich odmienne zasady. Więcej informacji można znaleźć w części A4–A5 dokumentu pt. „Report on budgetary and financial management of the European Commission – for the financial year 2018" [Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami Komisji Europejskiej – rok budżetowy 2018].

([6]) Na fundusze ESI składają się fundusze polityki spójności z poprzednich WRF, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

([7]) Na podstawie przekazanych przez Komisję danych dotyczących przydziału środków na rzecz państw członkowskich z programów funduszy ESI w wysokości 464,9 mld euro oraz środków na zobowiązania przewidzianych w WRF na lata 2014–2020 w kwocie 1 087,2 mld euro po uwzględnieniu dostosowania technicznego na rok 2018 (COM(2017) 473).

([8]) Największym z tych budżetów był budżet korygujący nr 3, w którym przewidziano 500 mln euro na rzecz Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji. Kwota ta stanowiła część „drugiej transzy" środków w wysokości 3 mld euro przyznanej na rzecz Instrumentu na okres 2018–2019 zgodnie z treścią oświadczenia UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r.

Ramka 2.1
Wykonanie budżetu w 2018 r.



Uwaga: Pułap określony w WRF to maksymalna kwota roczna, która może zostać wykorzystana zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie WRF. Niemniej środki na zobowiązania i ich wykorzystanie mogą przekroczyć ten pułap o wartość instrumentów szczególnych (zob. art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WRF).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018, sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe – pkt 4.1–4.3 i dostosowanie techniczne z 2018 r.

Opóźnienia we wdrażaniu funduszy ESI niekorzystnie wpłynęły na wykonanie WRF

2.8. Fundusze ESI mają wpływ na proces planowania i wykonanie WRF z dwóch zasadniczych względów. Po pierwsze, stanowią one dużą część WRF. Po drugie, wdraża się je za pośrednictwem wieloletnich *zobowiązań*, a odnośne wnioski o płatność mogą zostać złożone w dowolnym momencie w kolejnych latach. Opóźnienia we wdrażaniu funduszy ESI, które Komisja odnotowała już wcześniej i których istnienie Trybunał potwierdził ([9]), mają w dalszym ciągu wpływ na końcowe lata wykonania bieżących WRF. Trybunał odnotowuje jednocześnie, że w przypadku Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wskaźniki wykonania były znacznie wyższe niż w przypadku innych funduszy ESI. Złożenie wniosków o płatność na znaczne kwoty opóźniło się i zostaną one przedłożone w kolejnych latach. Odbiło się to na wykorzystaniu płatności zaliczkowych i zmianach kwoty zobowiązań pozostających do spłaty. Ponadto sytuacja ta wpłynie niekorzystnie na zapotrzebowanie na środki na płatności na początku kolejnych WRF, zgodnie z opisem poniżej.

Znaczne kwoty niewykorzystanych rocznych płatności zaliczkowych w ramach funduszy ESI zostały zwrócone do budżetu UE, głównie ze względu na opóźnienia

2.9. Każdego roku państwa członkowskie otrzymują z budżetu UE roczne płatności zaliczkowe na operacje w ramach funduszy ESI (z wyjątkiem EFRROW) ([10]). Jeśli państwo członkowskie złoży wnioski o płatność na kwotę mniejszą niż kwota otrzymanych płatności zaliczkowych, niewykorzystane zaliczki zwraca się do budżetu UE w kolejnym roku. Odbywa się to w ramach procedury dorocznego badania i zatwierdzania zestawień wydatków w odniesieniu do funduszy ESI, która została ustanowiona w obecnych WRF i zastosowana po raz pierwszy w 2017 r.

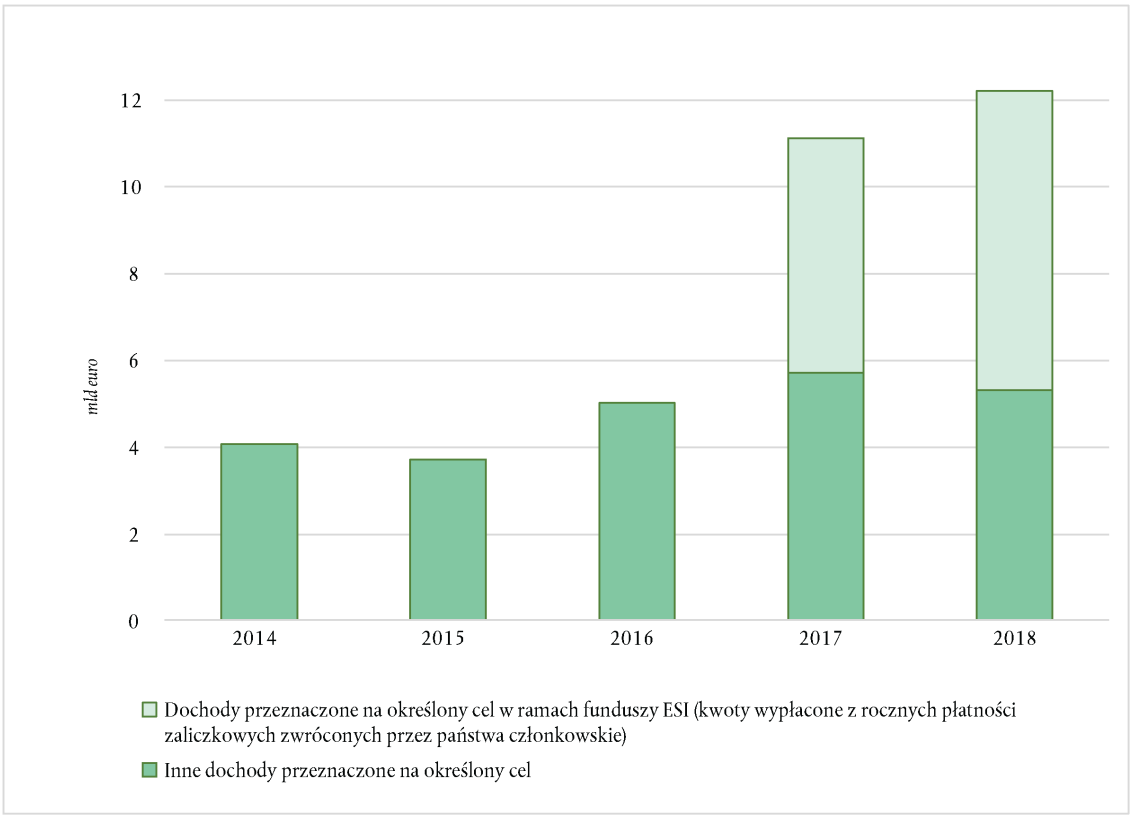
2.10. Kwoty niewykorzystanych płatności zaliczkowych ponownie ujmuje się w budżecie jako dochody przeznaczone na określony cel. Mogą one zostać przeznaczone jedynie na potrzeby odpowiednich linii budżetowych dotyczących funduszy ESI i ulegają przekształceniu w środki na zobowiązania i środki na płatności, uzupełniając środki już przewidziane w budżecie rocznym. Środki na zobowiązania są niezwłocznie wykorzystywane. Jeśli chodzi natomiast o środki na płatności, należy wykorzystać je na potrzeby płatności na rzecz państw członkowskich w tym samym albo w kolejnym roku, w przeciwnym razie dojdzie do ich wygaśnięcia.

2.11. Państwa członkowskie otrzymały roczne płatności zaliczkowe w kwocie 6,8 mld euro w 2016 r. i 9,0 mld euro w 2017 r., lecz głównie ze względu na opóźnienia we wdrażaniu zwróciły znaczne kwoty niewykorzystanych rocznych płatności zaliczkowych, odpowiednio 6,6 mld euro w 2017 r. i 8,1 mld euro w 2018 r. W konsekwencji w tych dwóch latach znacznie wzrosła kwota dochodów przeznaczonych na określony cel. Środki na płatności powstałe w wyniku zwrotu tych kwot wykorzystano na dokonanie płatności na rzecz państw członkowskich z tytułu wniosków o płatność. Wartość płatności tego rodzaju, wykraczających poza zatwierdzony budżet na dany rok, wyniosła odpowiednio 5,4 mld euro w 2017 r. i 6,9 mld euro w 2018 r. (zob. ***ramka 2.2*** poniżej). Jeśli nie byłoby możliwości ponownego wykorzystania tych środków, w 2018 r. konieczne mogłoby być skorzystanie z łącznego marginesu na płatności.

([9]) Zob. pkt 2.5–2.16 w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2017 r. oraz odnośne odpowiedzi Komisji.

([10]) W przypadku EFRROW płatności zaliczkowe są wypłacane jedynie w pierwszych trzech latach okresu 2014–2020 (zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013).

Ramka 2.2
Kwoty płatności z dochodów przeznaczonych na określony cel



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań Komisji Europejskiej z zarządzania budżetem i finansami za lata 2014–2018.

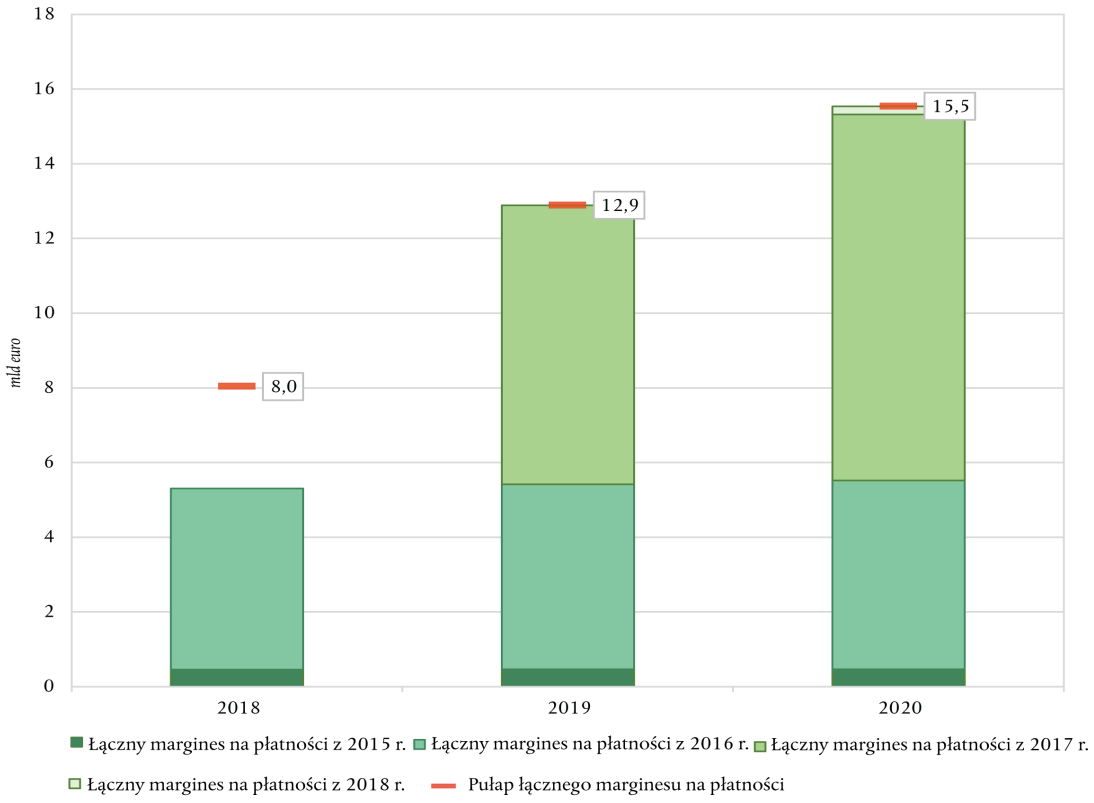
Duża część kwoty łącznego marginesu na płatności nie była potrzebna

2.12. Łączny margines na płatności to mechanizm ustanowiony w bieżących WRF w celu zapewnienia większej elastyczności, jeśli chodzi o środki na płatności. Ma on zagwarantować, że środków tych nie zabraknie, co zdarzało się w ostatnich latach poprzednich WRF ([11]). Mechanizm ten umożliwia przesunięcie niewykorzystanych środków z danego roku, aż do wysokości pułapu określonego w WRF, i wykorzystanie ich w kolejnych latach.

([11]) Zob. pkt 1.51–1.53 sprawozdania rocznego Trybunału za 2012 r.

2.13. Kwota dostępnych środków w ramach łącznego marginesu na płatności przeniesionych na lata 2018–2020 z lat poprzednich wynosi 33,7 mld euro (2018 r. – 5,3 mld euro, 2019 r. – 12,9 mld euro i 2020 r. – 15,5 mld euro) (zob. ***ramka 2.3***). W WRF przewidziano pułap w wysokości 36,5 mld euro do wykorzystania w ramach łącznego marginesu na płatności w latach 2018–2020 (2018 r. – 8,0 mld euro, 2019 r. – 12,9 mld euro i 2020 r. – 15,5 mld euro).

Ramka 2.3
Dostępny łączny margines na płatności i pułapy



Uwaga: Przydział środków z łącznego marginesu na płatności w danym roku w oparciu o profil zapotrzebowania na płatności zgodnie z szacunkami Komisji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dostosowań technicznych WRF, sprawozdań z wykonania budżetu i informacji dodatkowych do *skonsolidowanego sprawozdania rocznego* UE.

2.14. W 2018 r. nie pojawiła się potrzeba dokonania dodatkowych płatności, a kwota 5,3 mld euro dostępna w ramach łącznego marginesu na płatności z poprzednich lat nie była potrzebna. Niemniej środków tych nie można było przesunąć na kolejne lata, ponieważ pułapy łącznego marginesu na płatności na rok 2019 i na rok 2020 zostały już osiągnięte. Z tego samego względu nie można również przesunąć dodatkowej kwoty 11,2 mld euro środków na płatności niewykorzystanych w 2018 r. ([12]) na rok 2019 lub 2020.

([12]) Z łącznej sumy 11,4 mld euro niewykorzystanych środków na płatności z 2018 r. na 2020 r. przeniesiono jedynie niewielką część łącznego marginesu na płatności w kwocie 219 mln euro (183 mln euro w cenach z 2011 r.). Zob. dokument COM(2019) 310, s. 7.

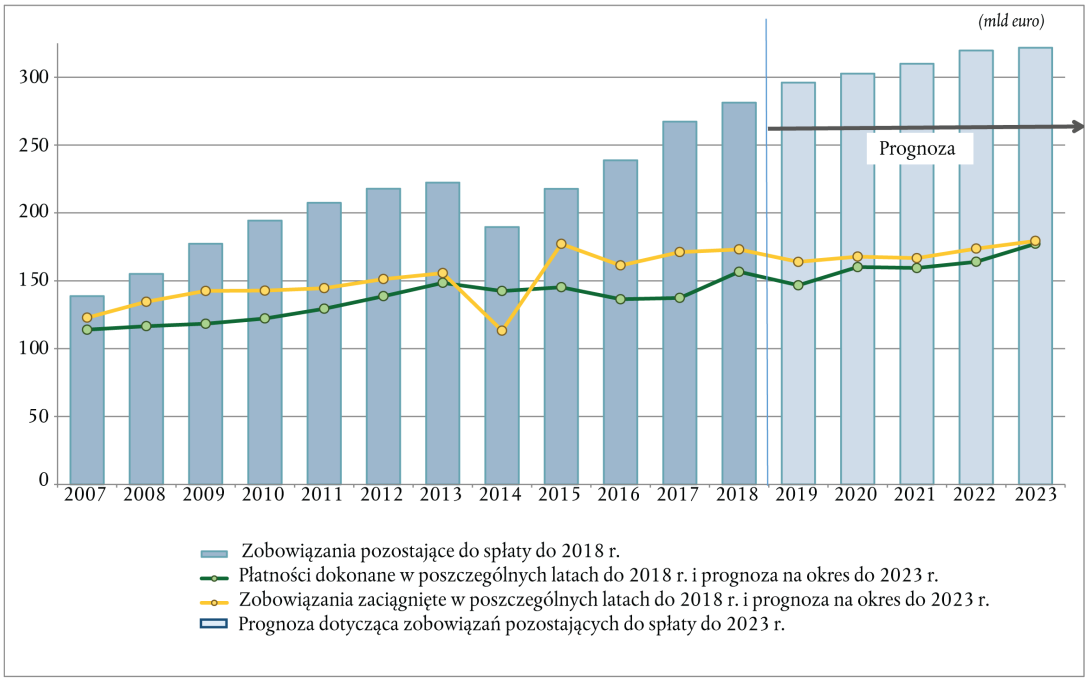
2.15. Ponadto zgodnie z założeniami początkowego budżetu na 2019 r. środki w wysokości 12,9 mld euro z łącznego marginesu na płatności dostępnego na ten rok też nie będą konieczne do zaspokojenia potrzeb płatniczych ([13]). Co więcej, jak wynika z projektu budżetu na 2020 r. ([14]), całość dostępnego łącznego marginesu na płatności w kwocie 15,5 mld euro może nie być potrzebna w 2020 r. W związku z powyższym łączne środki w kwocie 33,7 mld euro dostępne w ramach marginesu mogą okazać się niepotrzebne w latach 2018–2020.

2.16. Jeśli potrzeby w zakresie płatności nie wzrosną w latach 2019–2020, kwota 33,7 mld euro w ramach łącznego marginesu pozostanie niewykorzystana do 2020 r. Po dodaniu kwoty 11,2 mld euro niewykorzystanych środków na płatności z 2018 r., które nie mogły zostać przesunięte na kolejne lata (zob. pkt 2.14), całkowita kwota środków na płatności, które mogą pozostać niewykorzystane do 2020 r., wynosi 44,9 mld euro. Elastyczność, jaką zapewnia łączny margines na płatności, kończy się wraz z upływem okresu obowiązywania obecnych WRF w 2020 r. Mechanizm ten nie będzie mógł posłużyć do zaspokojenia jakichkolwiek potrzeb w zakresie elastyczności w kolejnych WRF (zob. pkt 2.19–2.21).

Ciągły wzrost zobowiązań pozostających do spłaty

2.17. Kwota zobowiązań do spłaty ciągle rosła i osiągnęła 281,2 mld euro z końcem 2018 r. (w 2017 r. – 267,3 mld euro). W okresie siedmiu lat od 2011 r. – tego samego roku wykonania poprzednich WRF – zobowiązania te wzrosły o 36 % (tj. o 73,7 mld euro) (zob. ***ramka 2.4***). Zgodnie z długoterminową prognozą Komisji ([15]) kwota zobowiązań pozostających do spłaty wyniesie 313,8 mld euro w 2023 r. Szacunki te są zbliżone do prognoz Trybunału.

Ramka 2.4
Zobowiązania pozostające do spłaty, zobowiązania i płatności z uwzględnieniem prognoz do 2023 r.



Źródło: W odniesieniu do okresu 2007–2018 – na podstawie skonsolidowanych sprawozdań rocznych UE, w odniesieniu do prognoz natomiast – Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie budżetu na 2019 r. i sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Długoterminowa prognoza przyszłych wpływów i wypływów w budżecie UE (2019–2023)" (COM(2018) 687 final).

([13]) Pułap środków na płatności na 2019 r. wynosi 166,7 mld euro i obejmuje łączny margines na płatności. Nawet po odjęciu marginesu w kwocie 12,9 mld euro pułap ten będzie wyższy niż kwota 148,2 mld euro środków na płatności przewidziana w zatwierdzonym budżecie na 2019 r.

([14]) Zob. projekt budżetu na 2020 r. (COM(2019) 400).

([15]) Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Długoterminowa prognoza przyszłych wpływów i wypływów w budżecie UE (2019–2023)" (COM(2018) 687 final).

2.18. Trybunał przeanalizował wnikliwie kwestię zobowiązań pozostających do spłaty w przeglądzie punktowym w trybie pilnym pt. „Zobowiązania pozostające do spłaty w budżecie UE – szczegółowa analiza zagadnienia” ([16]). Analizą objęto okres do końca 2017 r. Kontrolerzy stwierdzili, że za wzrostem kwoty tych zobowiązań stały trzy główne przyczyny: coroczna rozbieżność między środkami na zobowiązania i środkami na płatności, powolne wdrażanie funduszy ESI i rosnący budżet UE.

W przyszłych budżetach może zabraknąć środków na płatności

2.19. Istnieje ryzyko, że dostępne środki na płatności nie będą wystarczające, by pokryć wszystkie należności w pierwszych latach kolejnych WRF. Zgodnie z długoterminową prognozą Komisji ([17]) kwoty środków na płatności w 2019 r. i 2020 r. będą zdecydowanie poniżej pułapów ([18]). Oznacza to, że potrzeby w zakresie płatności, które pierwotnie zamierzano pokryć w latach 2019–2020, zostaną przeniesione na pierwsze lata kolejnych WRF.

2.20. Wartość wniosków o płatność przedłożonych w latach 2021–2023 w dużej mierze będzie zależała od wdrożenia przez państwa członkowskie krajowych *programów operacyjnych* w ramach funduszy ESI. Jak wynika z przeglądu przeprowadzonego przez Trybunał, środki na płatności dostępne na początku WRF na lata 2021–2027 mogą nie wystarczyć do zaspokojenia potrzeb płatniczych w pierwszych latach tego okresu. Odnosi się to w szczególności do 2021 r., tj. pierwszego roku obowiązywania kolejnych WRF.

2.21. Zgodnie z długoterminową prognozą Komisji szacuje się, że środki na płatności na 2021 r. dotyczące zobowiązań z lat wcześniejszych w ramach działów 1b i 2 ([19]), które odnoszą się głównie do funduszy ESI, sięgną kwoty 63,7 mld euro. W WRF na lata 2007–2013 około 40 % zobowiązań dotyczących funduszy polityki spójności, które pozostawały do spłaty na koniec 2013 r. – ostatniego roku wykonania tamtych WRF – spłacono w 2014 r., tj. w pierwszym roku bieżących wieloletnich ram finansowych. Jeśli przyjmie się, że w obecnych WRF podobny odsetek (40 %) zobowiązań dotyczących funduszy ESI, które będą pozostawały do spłaty na koniec 2020 r., będzie należało spłacić w 2021 r., prognozowane środki na płatności w kwocie 63,7 mld euro mogą okazać się niewystarczające. Zobowiązania pozostające do spłaty związane z funduszami ESI sięgnęły 200,9 mld euro z końcem 2018 r., przy czym kwota ta będzie jeszcze wyższa na koniec 2020 r. 40 % tych zobowiązań z 2018 r. równa się 80 mld euro (co znacznie przekracza prognozowane środki na płatności wynoszące 63,7 mld euro), a 40 % zobowiązań pozostających do spłaty w 2020 r. będzie najprawdopodobniej oznaczać jeszcze większą kwotę. Ryzyko braku wystarczających środków na płatności jest tym większe, że wdrożenie funduszy ESI było jeszcze bardziej opóźnione niż w przypadku poprzednich WRF i w związku z tym liczba złożonych wniosków o płatność może być większa niż w 2014 r.

Kwestie dotyczące zarządzania finansami związane z budżetem na 2018 r. i na kolejne lata

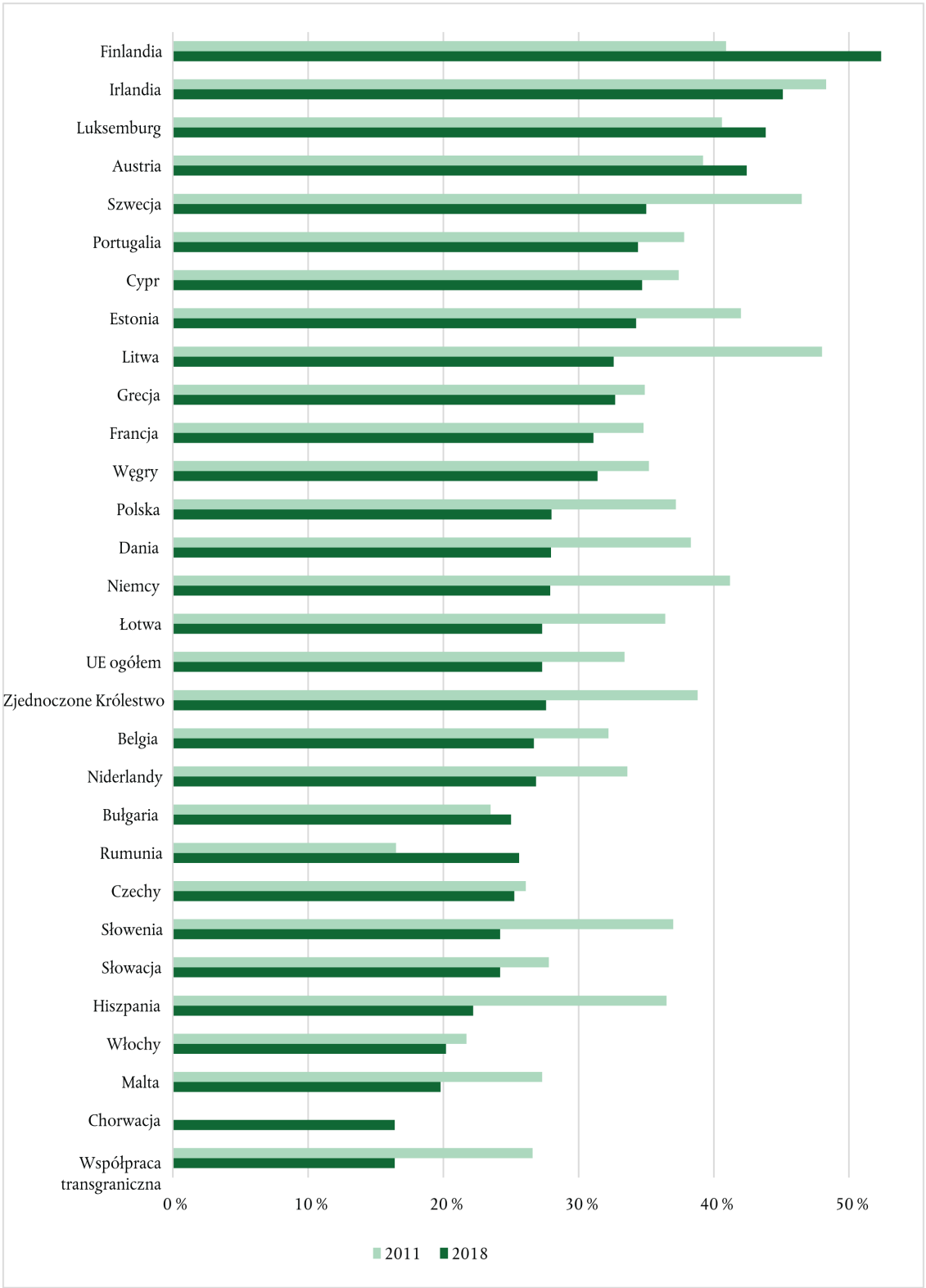
Absorpcja funduszy ESI przez państwa członkowskie wciąż stanowi wyzwanie

2.22. W 2018 r. – piątym roku obowiązywania obecnych WRF – *absorpcja* funduszy ESI przyspieszyła. Niemniej do końca roku wypłacono państwom członkowskim średnio jedynie 27,3 % łącznych środków przydzielonych na cały okres WRF, podczas gdy w 2011 r. – odpowiednio tym samym roku wykonania poprzednich WRF – ten wskaźnik kształtował się na poziomie 33,4 %. W 2018 r. wypłacono 10,9 % całości środków, a więc podobnie jak w przypadku środków przydzielonych w poprzednich WRF wypłaconych w 2011 r. (11,3 %). Ze względu na powolniejsze niż prognozowano tempo wdrożenia w pierwszych latach obecnych WRF ([20]) skumulowany wskaźnik wykonania jest znacznie niższy niż w przypadku poprzednich wieloletnich ram finansowych. Obok zagrożenia, że środki na płatności okażą się niewystarczające na początku następnych WRF, dodatkowo okresy realizacji kolejnych WRF w dużym stopniu będą się nakładały, co najprawdopodobniej przełoży się na nadmierne obciążenie pracą organów administracji państw członkowskich i spowoduje opóźnienia w wykonaniu WRF na lata 2021–2027 analogiczne do tych odnotowanych w obecnych ramach.

2.23. Na wykresie w ***ramce 2.5*** przedstawiono, jaka część łącznego przydziału środków na fundusze ESI w obecnych WRF została wypłacona do końca 2018 r. i analogicznie jaka część tych środków została wypłacona do końca 2011 r., odpowiednio tego samego roku realizacji poprzednich WRF. Z wykresu wynika, że jedynie w przypadku Bułgarii, Luksemburga, Austrii, Rumunii i Finlandii tempo absorpcji było wyższe w obecnych WRF niż w poprzednich.

([16]) Opublikowany w kwietniu 2019 r.
([17]) Zob. przypis 15.
([18]) Znalazło to potwierdzenie w zatwierdzonym budżecie na 2019 r., w którym uwzględniono środki na płatności w kwocie 148,2 mld euro – 18,5 mld euro poniżej pułapu 166,7 mld euro.
([19]) Dział 1b „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” – 48,5 mld euro i dział 2 „Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne” – 15,2 mld euro.
([20]) Zob. pkt 2.13–2.19 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

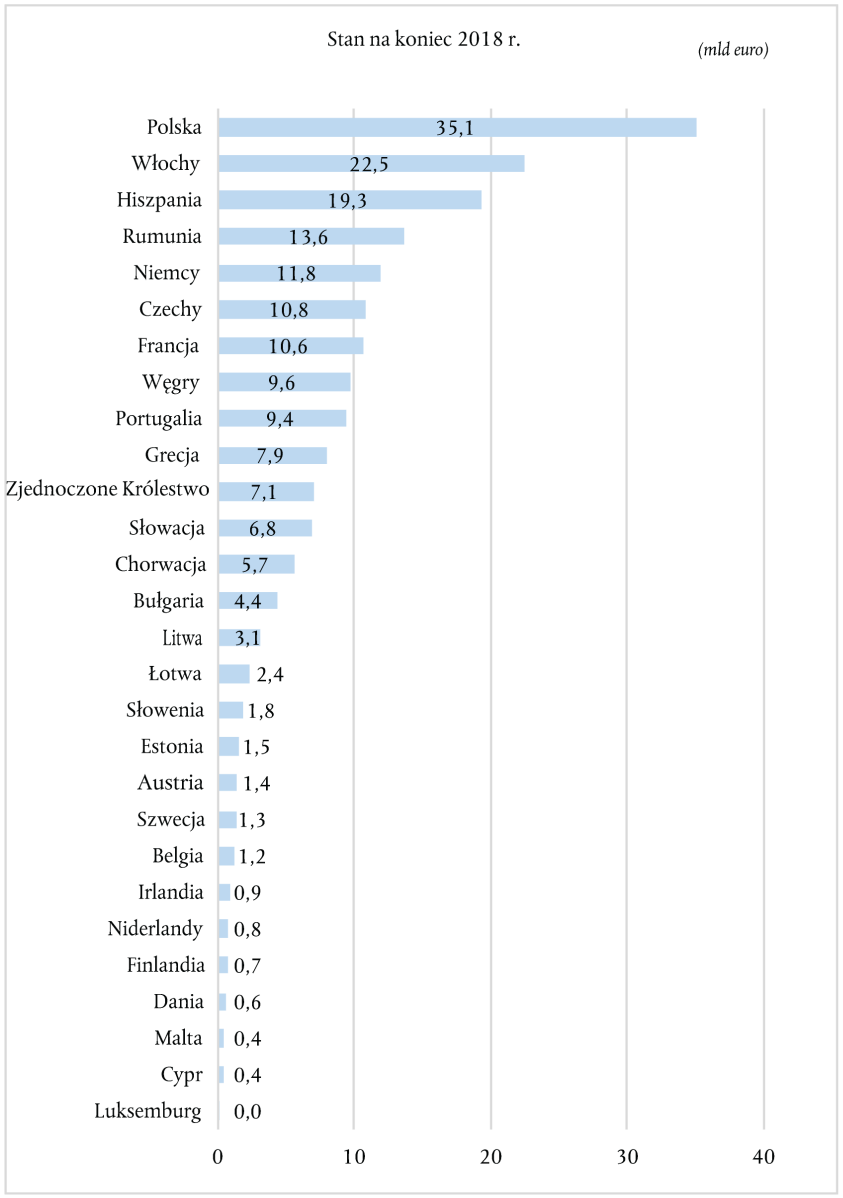
Ramka 2.5
Wskaźniki absorpcji funduszy ESI w poszczególnych państwach członkowskich na koniec 2018 r. i na koniec 2011 r.

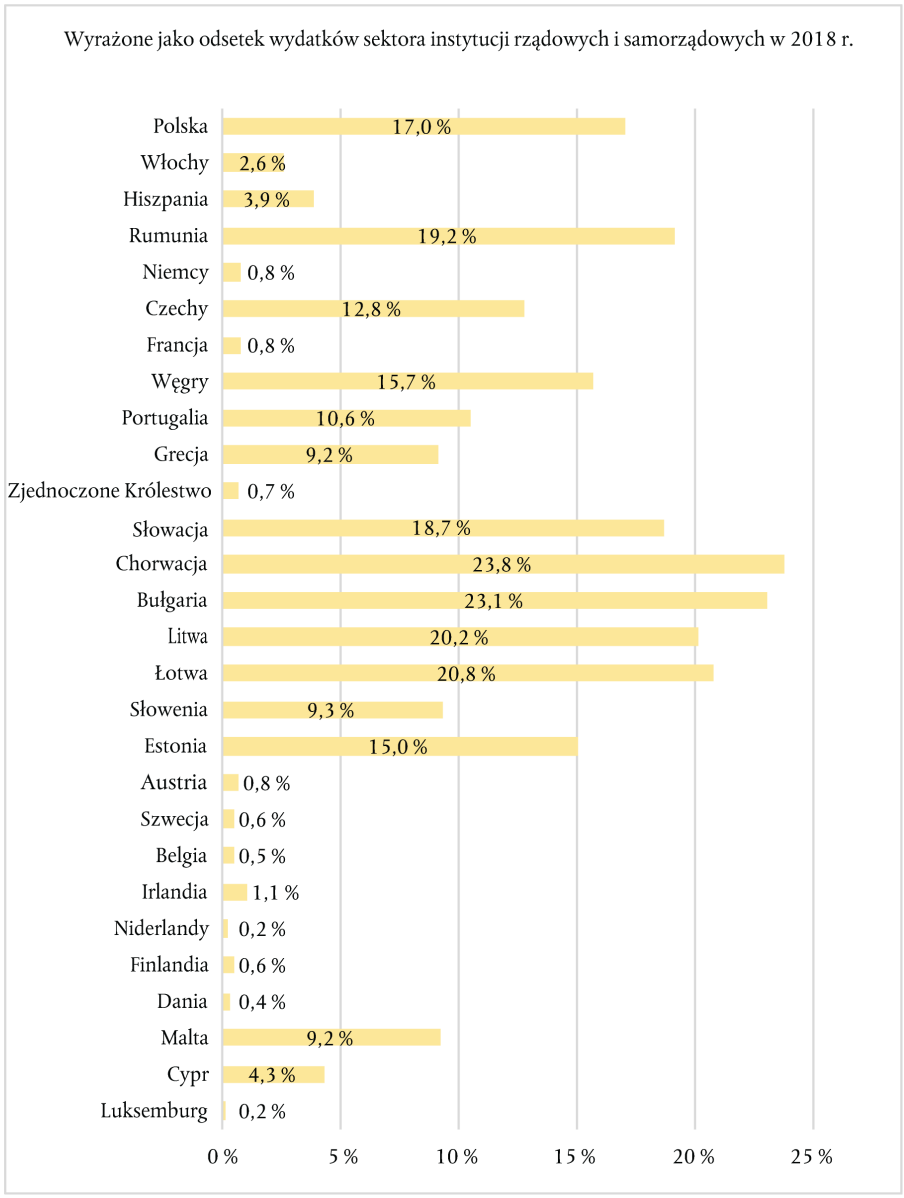


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję.

2.24. Niski wskaźnik absorpcji funduszy ESI przyczynił się do wzrostu kwoty zobowiązań pozostających do spłaty dotyczących tych funduszy. W ***ramce 2.6*** poniżej przedstawiono zobowiązania pozostające do spłaty poszczególnych państw członkowskich, wyrażone zarówno w euro, jak i jako odsetek wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r.

Ramka 2.6
Zobowiązania pozostające do spłaty dotyczące funduszy ESI w podziale na poszczególne państwa członkowskie



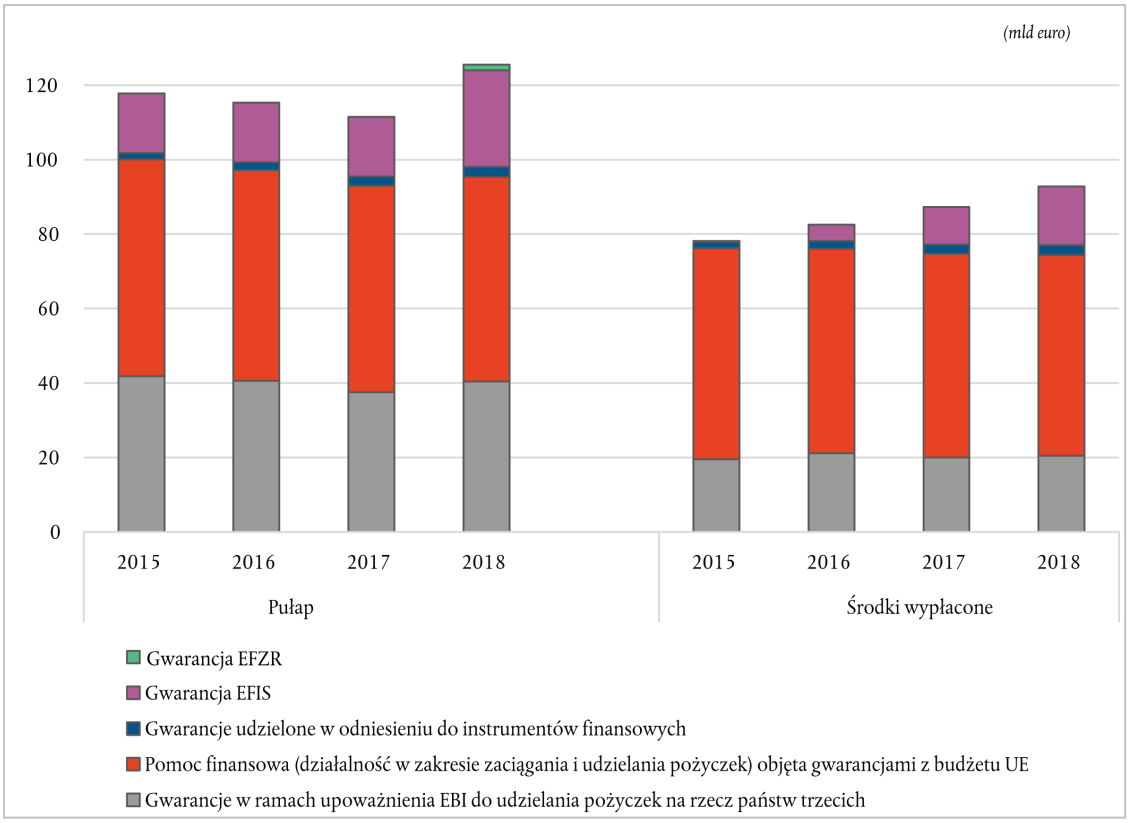


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję. Dane Eurostatu na temat sektora instytucji rządowych i samorządowych za 2018 r.

Wzrost wartości gwarancji zwiększa ekspozycję budżetu UE na ryzyko

2.25. Jak pokazano w ***ramce 2.7*** poniżej, wartość gwarancji wzrosła w ostatnich latach, głównie ze względu na dodanie gwarancji *Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych* (EFIS) oraz gwarancji Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR). Wspomniane gwarancje utworzono z myślą o pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych, tak aby zwiększyć potencjalne oddziaływanie budżetu UE. Inne gwarancje wspierane ze środków budżetu UE obejmują gwarancje dla EBI w ramach *upoważnienia Banku do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich* ([21]) oraz gwarancje UE obejmujące operacje zaciągania i udzielania pożyczek, przyznawanych zasadniczo państwom członkowskim ([22]). Instrumenty te istnieją od wielu lat i pozostają na stosunkowo niezmiennym poziomie. Wspomniany wzrost wartości gwarancji doprowadził jednak do ekspozycji budżetu UE na potencjalne ryzyko, którą to ekspozycję należy nieustannie monitorować, aby ryzyko nie stało się nadmierne ([23]).

Ramka 2.7
Maksymalna możliwa i faktyczna ekspozycja budżetu UE z tytułu gwarancji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanych sprawozdań rocznych Unii Europejskiej za lata 2015–2018.

2.26. Pułapy wskazują maksymalną dopuszczalną ekspozycję budżetu UE. Przedłużenie EFIS ([24]) oraz wprowadzenie gwarancji EFZR doprowadziło do podniesienia pułapów w 2018 r. Na koniec tego roku wynosiły one 125,5 mld euro. Faktyczna ekspozycja będzie stopniowo rosła, w miarę wypłacania środków ([25]). Ogółem faktyczna ekspozycja na koniec 2018 r. wynosiła 92,8 mld euro.

([21]) Gwarancje te są wspierane ze środków Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych i pozwalają zapewnić bufor płynności na wypadek wystąpienia potencjalnych strat. Poziom środków w ramach funduszu musi wynosić 9 % kwoty pożyczek objętych gwarancjami i pozostających do spłaty na koniec roku. Płatności z funduszu gwarancyjnego dokonuje się w momencie uruchomienia gwarancji.

([22]) Zob. pkt 2.42–2.45 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r. i pkt 4.1.1–4.1.3 informacji dodatkowej do skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

([23]) Ze środków budżetu UE zapewnia się wsparcie na rzecz różnych rodzajów zobowiązań: faktycznych zobowiązań bilansowych, zobowiązań budżetowych takich jak zobowiązania pozostające do spłaty i zobowiązań warunkowych, które stanowią głównie gwarancje.

([24]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2396 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) nr 2015/1017 w odniesieniu do przedłużenia okresu obowiązywania Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych oraz wprowadzenia usprawnień technicznych dla tego Funduszu i Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 34).

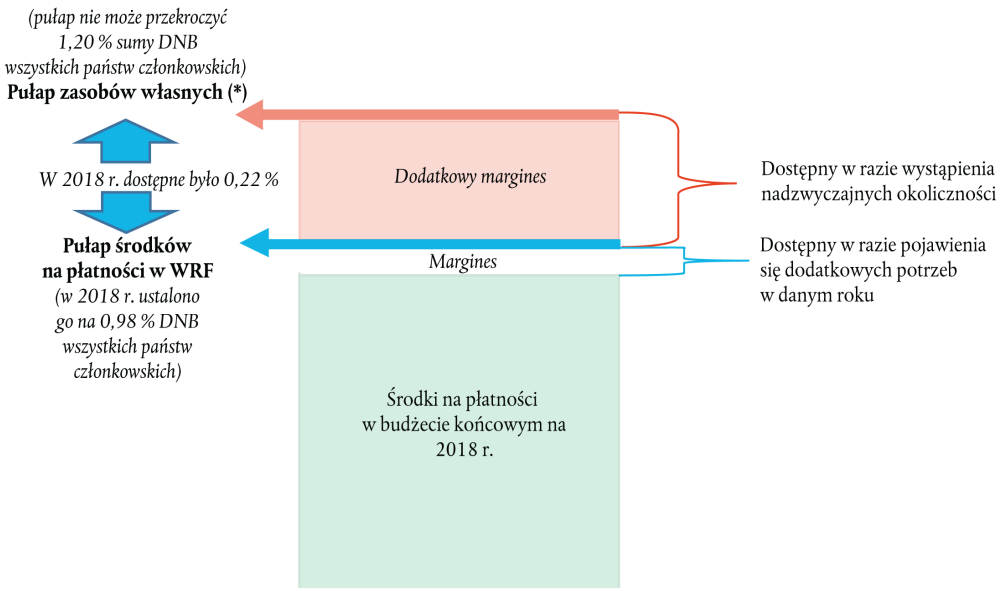
([25]) Wypłaty środków oznaczają kwoty przekazane beneficjentom końcowym objęte przedmiotowymi gwarancjami.

2.27. Niektóre z tych gwarancji są wspierane ze środków funduszy gwarancyjnych i pozwalają zapewnić bufor płynności na wypadek potencjalnych strat. Aktywa w posiadaniu trzech funduszy gwarancyjnych na koniec 2018 r. wyniosły łącznie 8,3 mld euro (5,5 mld euro w funduszu gwarancyjnym EFIS, 2,5 mld euro w Funduszu Gwarancyjnym dla działań zewnętrznych oraz 0,3 mld euro w funduszu gwarancyjnym EFZR). Płatności z tych funduszy gwarancyjnych dokonuje się w momencie uruchomienia gwarancji. Do końca 2018 r. nie dokonano jednak istotnych wypłat w wyniku uruchomienia tych gwarancji.

2.28. Przyszłe zdarzenia mogą spowodować uruchomienie gwarancji, co pociągnie za sobą konieczność bezzwłocznej wypłaty środków. Oceniając ryzyko wystąpienia takich zdarzeń, Komisja opiera się na danych historycznych, danych porównawczych, panujących obecnie warunkach i wiedzy fachowej. Przykładową ocenę ryzyka tego typu można znaleźć w ponownej ocenie gwarancji EFIS, która została przeprowadzona przez Komisję w ramach wniosku dotyczącego przedłużenia EFIS ([26]). Ponadto Komisja sporządza co roku sprawozdanie w sprawie gwarancji pokrytych z budżetu, w którym analizuje się takie ryzyko ([27]).

2.29. Istnieje wiele różnych mechanizmów zapewniających bezzwłoczne wsparcie w razie uruchomienia gwarancji, takich jak fundusze gwarancyjne ([28]). Fundusze te pokrywają straty związane z gwarancjami UE i zostały utworzone z wykorzystaniem środków z budżetu UE w granicach określonych pułapem WRF. W normalnych warunkach potrzeby w zakresie płatności mogą zostać pokryte z takich funduszy gwarancyjnych i ze środków na płatności aż do wysokości pułapu WRF. Ponadto przewidziano pułap zasobów własnych przewyższający pułap WRF (zob. ***ramka 2.8***) jako bufor bezpieczeństwa pozwalający radzić sobie z nadzwyczajnymi okolicznościami, np. znacznym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Wartość sumy wszystkich zasobów własnych pobranych od państw członkowskich w danym roku nie może przekroczyć 1,20 % sumy DNB wszystkich państw członkowskich. Kwota środków dostępnych na pokrycie środków na płatności stanowiąca różnicę między pułapem WRF i pułapem zasobów własnych zmienia się w poszczególnych latach. Każdego roku oblicza się ją na nowo w ramach dostosowania technicznego WRF, niezależnie od wartości innych dochodów. W 2018 r. wyniosła ona 33,9 mld euro, tj. 0,22 % sumy DNB wszystkich państw członkowskich.

Ramka 2.8
Pułap WRF a pułap zasobów własnych



(*) Niezależnie od innych potencjalnie uzyskanych dochodów.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dostosowania technicznego na 2018 r.

([26]) Dokument roboczy służb Komisji, ocena towarzysząca wnioskowi Komisji COM(2016) 597 final (SWD(2016) 297 final).
([27]) Ostatnim z tych sprawozdań jest dokument COM(2018) 609 final pt. „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarancji pokrytych z budżetu ogólnego. Stan na dzień 31 grudnia 2017 r.”.
([28]) Zob. pkt 2.4.1 informacji dodatkowej do skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

2.30. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE spowoduje spadek sumy DNB państw członkowskich, natomiast włączenie Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) do budżetu UE doprowadzi do podniesienia pułapów WRF. Ze względu na te dostosowania Komisja zaproponowała, by w następnych WRF zwiększyć pułap zasobów własnych o 0,09 punktu procentowego ([29]) do 1,29 % sumy DNB wszystkich państw członkowskich, tak aby uwzględnić wspomniane wyżej zmiany.

2.31. Ponadto w WRF na lata 2021–2027 Komisja połączy fundusze gwarancyjne we wspólny fundusz rezerw w oparciu o efektywny wskaźnik zasilenia ([30]), tak aby ułatwić lepsze zarządzanie udzielonymi gwarancjami ([31]).

2.32. W nowym *rozporządzeniu finansowym* uznano rosnące znaczenie gwarancji, pomocy finansowej i *instrumentów finansowych*. Wszystkie odnośne przepisy skonsolidowano w nowym tytule X (art. 208–220), aby zaradzić problemom dotyczącym tego obszaru. W opinii Trybunału w sprawie rozporządzenia finansowego pozytywnie oceniono fakt wprowadzenia tytułu X ([32]).

Europejski Bank Inwestycyjny stanowi integralną część unijnej architektury instytucjonalnej, ale jest objęty innymi mechanizmami rozliczalności

2.33. Celem działalności grupy EBI ([33]) jest udzielanie pożyczek, gwarancji i innego rodzaju wsparcia bez dążenia do osiągania zysków, z myślą o służeniu interesom UE. Na koniec 2018 r. łączna kwota pożyczek pozostających do spłaty udzielonych przez grupę EBI wyniosła 536 mld euro (w 2017 r. – 548) ([34]).

2.34. Część działalności grupy EBI jest regulowana szeregiem upoważnień udzielonych przez UE (zob. ***załącznik 2.1***). W ostatnich latach UE w coraz większym stopniu korzystała z instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych udzielonych grupie EBI, by realizować część swoich działań w zakresie finansowania, przy czym największy wzrost w tym zakresie dotyczy środków w ramach EFIS od 2015 r. Ogółem do końca 2018 r. EBI podpisał operacje finansowe wspierane ze środków EFIS o łącznej wartości 53,6 mld euro (w 2017 r. – 36,7 mld euro). Trybunał opublikował w 2019 r. sprawozdanie specjalne na temat działalności EFIS, w którym wskazano działania, które w mniemaniu Trybunału są konieczne, by Fundusz osiągnął pełen sukces ([35]). Ponadto Trybunał już wcześniej publikował sprawozdania na temat zarządzania przez grupę EBI innymi funduszami unijnymi ([36]).

([29]) Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM(2018) 325 final).

([30]) Wskaźnik ten wykorzystuje się do ustalenia kwoty środków pieniężnych i ich ekwiwalentów, które są potrzebne we wspólnym funduszu rezerw w celu zapewnienia uruchomienia gwarancji.

([31]) Art. 213 rozporządzenia finansowego (rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046).

([32]) Opinia nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rewizji rozporządzenia finansowego.

([33]) W skład grupy EBI wchodzą Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) oraz Europejska Platforma Mikrofinansowania.

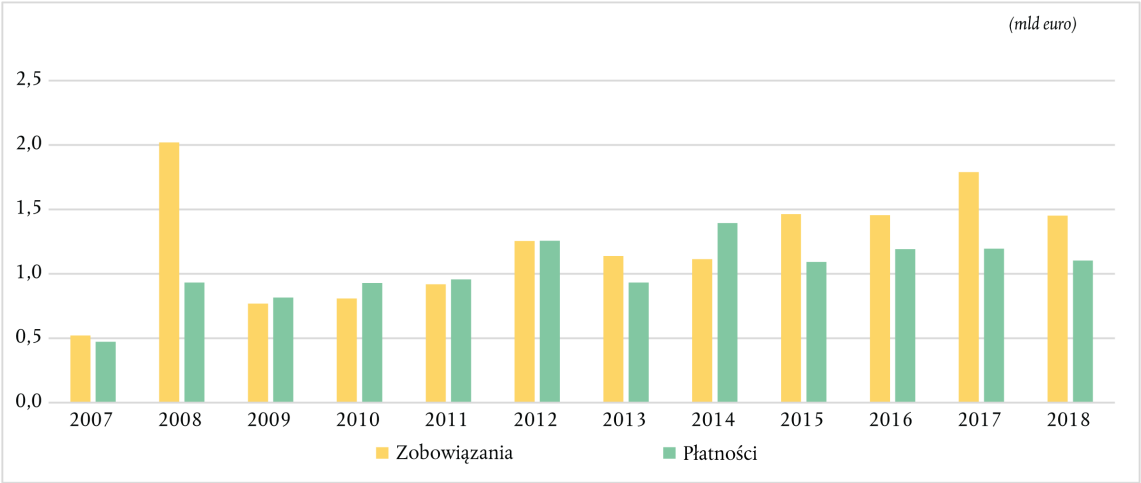
([34]) Sprawozdanie finansowe grupy EBI za 2018 r., s. 44.

([35]) Sprawozdanie specjalne nr 3/2019 pt. „Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – konieczne jest podjęcie działań, by Fundusz osiągnął pełen sukces".

([36]) Przykładowo, zob. sprawozdanie specjalne nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013", sprawozdanie specjalne nr 1/2018 pt. „Wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS) – czas na lepsze ukierunkowanie działania".

2.35. W ***ramce 2.9*** przedstawiono zobowiązania i płatności UE na rzecz grupy EBI w poszczególnych latach począwszy od 2007 r., odnoszące się w szczególności do opłat za usługi doradztwa i zarządzanie funduszami UE oraz transferów środków związanych z instrumentami finansowymi. Kwoty te obejmują wydatki z wszystkich części budżetu z wyłączeniem działu 5 WRF „Administracja". Większość wydatków pochodzi z działu 1 WRF „Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu" i działu 4 „Globalny wymiar Europy". W latach 2007–2018 łączna kwota zobowiązań zaciągniętych na rzecz grupy EBI z budżetu UE wyniosła 14,7 mld euro, wypłacono natomiast łącznie środki w wysokości 12,3 mld euro ([37]). Na wykresie można dostrzec wyraźną długoterminową tendencję dotyczącą płatności na rzecz grupy EBI, nawet jeśli z roku na rok występują pewne wahania ([38]).

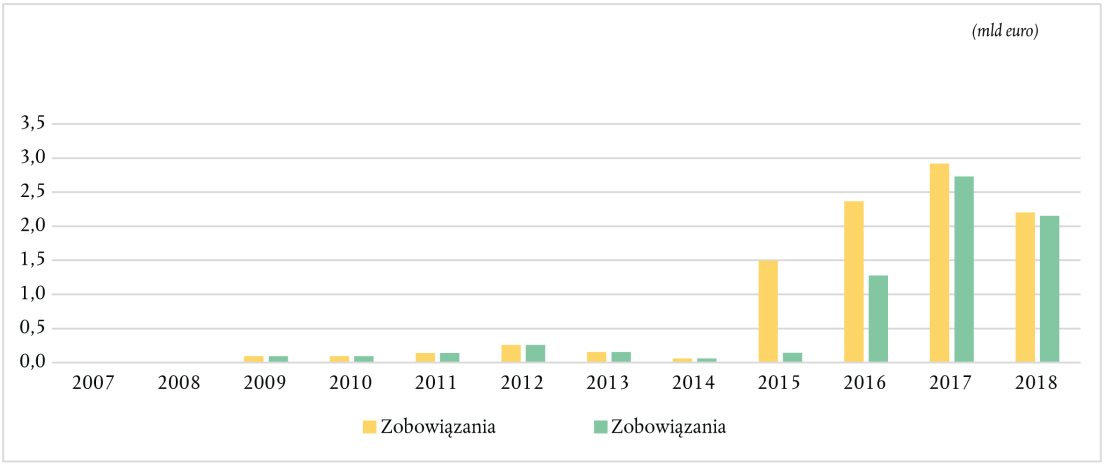
Ramka 2.9
Roczne zobowiązania i płatności na rzecz grupy EBI



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

2.36. W ***ramce 2.10*** przedstawiono zobowiązania i płatności z budżetu UE od 2007 r. mające na celu coroczne zasilenie Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych i funduszu gwarancyjnego EFIS ([39]). Zobowiązania na potrzeby zasilenia tych dwóch funduszy gwarancyjnych wyniosły 9,8 mld euro, płatności w tym samym okresie sięgnęły natomiast 7,1 mld euro, przy czym większa część tych kwot przypada na lata 2015–2018.

Ramka 2.10
Roczne zobowiązania i płatności na rzecz dwóch funduszy gwarancyjnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

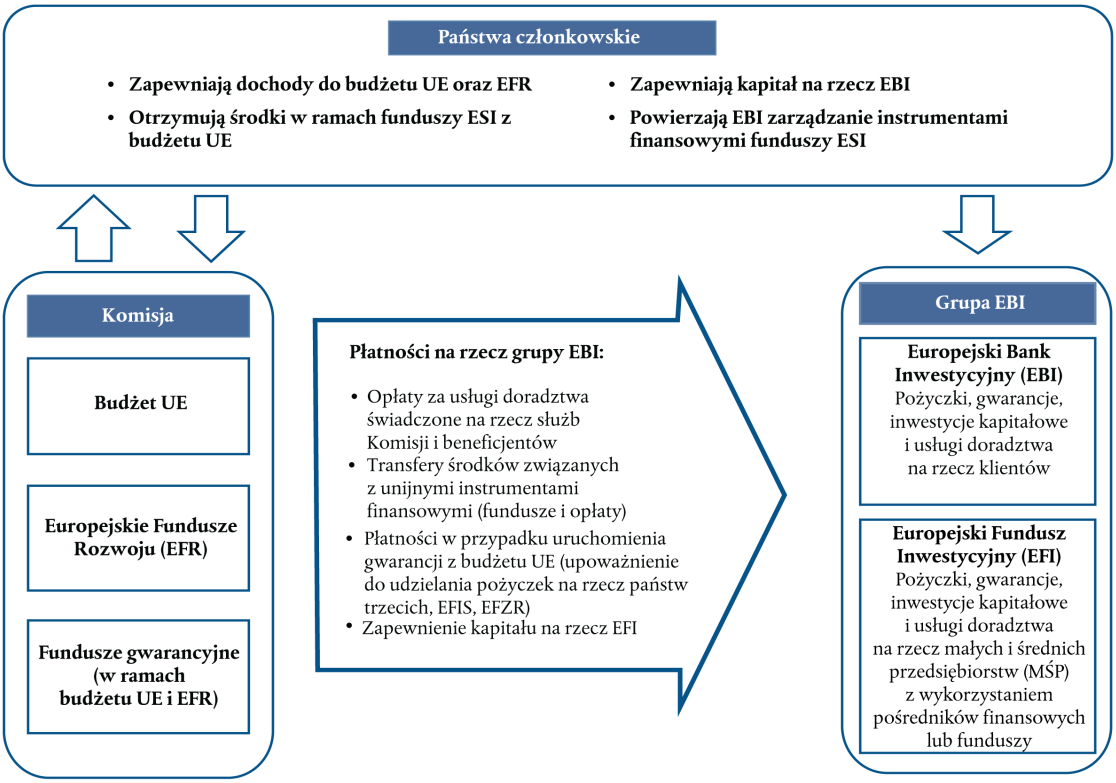
([37]) Kwoty te obejmują zobowiązania i płatności z budżetu UE i EFR.
([38]) Szczytowy poziom w 2008 r. zbiega się z uruchomieniem 10. EFR. Wysoka kwota w 2008 r. wynika z tego, w jaki sposób w ramach EFR rozlicza się zobowiązania – otóż wszystkie zobowiązania zaciąga się dla całego siedmioletniego okresu programowania na samym jego początku. W budżecie UE natomiast zobowiązania rozlicza się w ujęciu rocznym.
([39]) Funduszem gwarancyjnym EFIS zarządza Komisja, Funduszem Gwarancyjnym dla działań zewnętrznych natomiast – EBI.

2.37. Na dwóch wykresach zilustrowano, jak wraz z upływem czasu rosło znaczenie grupy EBI jako partnera we wdrażaniu budżetu UE. Największy wzrost wiązał się z zasileniem funduszu gwarancyjnego EFIS.

2.38. Powiązania między budżetem UE i grupą EBI są złożone i mają duże znaczenie, choć grupa EBI nie wchodzi w zakres budżetu. Z budżetu UE zapewnia się wsparcie za pośrednictwem różnych linii budżetowych i na wiele różnych sposobów, w tym w formie dotacji bezpośrednich, gwarancji z budżetu UE zabezpieczonych funduszami gwarancyjnymi oraz środków UE powierzonych grupie EBI za pośrednictwem organów państw członkowskich w ramach *zarządzania pośredniego* i dzielonego. Grupa EBI zarządza ponadto w imieniu UE znaczną liczbą instrumentów finansowych, za pomocą których wspierane są różne strategie unijne (zob. ***załącznik 2.2***). EBI poinformował kontrolerów, że zgodnie ze stanem na 2018 r. niemal 35 % rocznego wolumenu udzielonych pożyczek wiąże się z operacjami realizowanymi na podstawie upoważnień, z których duża część dotyczy UE.

2.39. Dopiero na bardzo późnym etapie kontroli EBI ujawnił kontrolerom Trybunału finansową wartość upoważnień związanych z UE, którymi Bank zarządza i które są finansowane z budżetu UE lub EFR. Nie pozwoliło to kontrolerom na przeprowadzenie rzetelnej analizy i zweryfikowanie otrzymanych informacji. W ***ramce 2.11*** przeanalizowano główne elementy powiązań finansowych między budżetem UE i Europejskimi Funduszami Rozwoju z jednej strony a grupą EBI z drugiej. Na grafice przedstawiono strukturę zarządzania i przepływ funduszy między państwami członkowskimi, Komisją i grupą EBI.

Ramka 2.11
Struktura zarządzania i przepływ funduszy między państwami członkowskimi, Komisją i grupą EBI



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

2.40. Zgodnie ze wstępnym i częściowym porozumieniem zawartym przez Parlament Europejski i Radę w kwietniu 2019 r. grupa EBI ma odgrywać istotną rolę we wdrażaniu polityki UE w następnych WRF za pośrednictwem Programu InvestEU, w którym wykorzystane zostaną doświadczenia z EFIS (zob. ***ramka 2.12***).

Ramka 2.12
Program InvestEU

Na Program InvestEU składają się Fundusz InvestEU, Centrum Doradztwa InvestEU oraz portal InvestEU. Program ma wspierać konkurencyjność, wzrost gospodarczy i zatrudnienie za sprawą inwestycji i innowacji w UE.

Zaproponowana przez Komisję koncepcja Programu InvestEU opiera się na modelu gwarancji budżetowej w ramach EFIS. Program ma przyczynić się do uruchomienia dodatkowych inwestycji w wysokości 650 mld euro dzięki zapewnieniu gwarancji z budżetu UE na kwotę 38 mld euro. Prognozowany wskaźnik zasilenia dla tej gwarancji wynosi 40 %, co oznacza, że w ramach Programu zarezerwowana zostanie kwota 15,2 mld euro z budżetu UE na pokrycie wszelkich przypadków uruchomienia gwarancji.

Głównym partnerem wdrażającym ze strony UE w ramach tego działania będzie grupa EBI.

Źródło: Wniosek Komisji COM(2018) 439.

2.41. Grupa EBI nie jest instytucją unijną, niemniej stanowi nieodłączną część unijnej architektury instytucjonalnej i została ustanowiona na mocy unijnych traktatów, aby służyć celom UE. Ze względu na ten szczególny charakter w odniesieniu do grupy przewidziano jednak inne mechanizmy w zakresie zarządzania i ładu instytucjonalnego niż w przypadku pozostałej części budżetu UE. Obecnie operacje grupy EBI, które nie są finansowane z budżetu UE, ale służą tym samym celom Unii, nie podlegają uprawnieniom kontrolnym Trybunału. Oznacza to, że Europejski Trybunał Obrachunkowy nie jest w stanie przedstawić pełnego obrazu wszystkich operacji grupy EBI. W dokumencie analitycznym z lutego 2018 r. w sprawie przyszłości finansów UE Trybunał zasugerował, że powinien otrzymać również uprawnienia do kontrolowania operacji EBI niezwiązanych z budżetem UE. Takie rozwiązanie pozwoliłoby EBI utrzymać mechanizmy kontroli z udziałem prywatnych firm audytorskich, które Bank stosuje obecnie na potrzeby poświadczenia wiarygodności sprawozdań finansowych. Parlament Europejski poparł propozycję Trybunału w swojej rezolucji w sprawie sprawozdania rocznego z kontroli działalności finansowej EBI w 2017 r. ([40]).

Wnioski i zalecenia

Wnioski

2.42. Na podstawie sformułowanych uwag Trybunał przedstawia poniżej najważniejsze problemy w obszarze zarządzania budżetem i finansami UE w 2018 r., które mogą stwarzać ryzyko dla przyszłych budżetów, w szczególności w pierwszych latach obowiązywania kolejnych WRF.

2.43. Środki na zobowiązania i środki na płatności dostępne w budżecie końcowym zostały niemal w pełni wykorzystane (zob. pkt 2.4–2.7).

2.44. Opóźnienia we wdrażaniu funduszy ESI odbiły się na wiele sposobów na wykonaniu WRF i mogą również niekorzystnie wpływać na kolejne WRF:

— znaczne kwoty rocznych płatności zaliczkowych zostały zwrócone do budżetu UE (zob. pkt 2.8–2.11),

— duża kwota w ramach łącznego marginesu na płatności okazała się niepotrzebna, ale nie może zostać przesunięta do nowych WRF (zob. pkt 2.12–2.16),

— wysoka kwota zobowiązań pozostających do spłaty wynika głównie z powolnego wdrażania funduszy ESI, ale również z corocznej rozbieżności między środkami na zobowiązania i środkami na płatności oraz rosnącego budżetu UE. W 2018 r. kwota tych zobowiązań wciąż rosła (zob. pkt 2.17–2.18),

— w pierwszych latach kolejnych WRF może okazać się, że środki na płatności będą niewystarczające (zob. pkt 2.19–2.21).

2.45. Ogólnie rzecz ujmując, poziom absorpcji funduszy ESI przez państwa członkowskie był niższy niż w odpowiednio tym samym roku realizacji poprzednich WRF (zob. pkt 2.22–2.24).

([40]) Zob. pkt 72 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie sprawozdania rocznego z kontroli działalności finansowej EBI w 2017 r. (P8_TA-PROV (2019)0036) (2018/2151(INI)).

2.46. W ostatnich latach wzrosła wartość gwarancji wspieranych z budżetu UE, w związku z czym zwiększyła się również ekspozycja budżetu na ryzyko. Kwoty strat przewidywane przez Komisję zostały objęte funduszami gwarancyjnymi, które w ramach nowych WRF zostaną połączone we wspólny fundusz rezerw (zob. pkt 2.25–2.32).

2.47. Grupa EBI stanowi integralną część instytucjonalnej architektury UE. W ostatnich latach UE w coraz większym stopniu korzystała z instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych udzielonych grupie EBI i oczekuje się, że grupa będzie odgrywać istotną rolę we wdrażaniu polityki UE w następnych WRF. Ma ona złożone powiązania z budżetem UE, a jednocześnie w odniesieniu do niej stosuje się inne mechanizmy rozliczalności niż w przypadku instytucji unijnych. Obecnie operacje grupy EBI, które nie są finansowane z budżetu UE, ale służą tym samym celom Unii, nie podlegają uprawnieniom kontrolnym Trybunału. Oznacza to, że Europejski Trybunał Obrachunkowy nie jest w stanie przedstawić pełnego obrazu powiązań między operacjami grupy EBI i budżetem UE. W związku z tym Trybunał podtrzymuje przedstawioną wcześniej propozycję, że powinien uzyskać uprawnienia do kontrolowania operacji EBI niezwiązanych z budżetem UE (zob. pkt 2.33–2.41).

Zalecenia

2.48. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 2.1

Komisja powinna podjąć działania, by uniknąć nadmiernej presji, jeśli chodzi o poziom środków na płatności w pierwszych latach wykonania WRF na okres 2021–2027. Działania takie mogłyby obejmować:

a) zwiększenie dokładności prognoz potrzeb w zakresie płatności;

b) zachęcenie Parlamentu Europejskiego i Rady do:

   (i) zapewnienia odpowiedniej równowagi między środkami na zobowiązania i środkami na płatności przewidzianymi w budżetach w kolejnych WRF. Cel ten można osiągnąć, zwiększając środki na płatności, zmieniając zasady regulujące kwestię umorzeń lub zmniejszając środki na zobowiązania;

   (ii) uwzględnienia przy tym ewentualności, że wnioski o płatność złożone w latach 2021 i 2022 będą opiewać na znaczne kwoty, oraz faktu, że niewykorzystane środki na płatności nie mogą zostać przesunięte do kolejnych WRF;

c) ułatwienie terminowego przyjęcia ram prawnych oraz promowanie wczesnego planowania projektów przez państwa członkowskie.

Termin realizacji: do momentu rozpoczęcia okresu po 2020 r.

Zalecenie 2.2

Komisja powinna zapewnić w momencie utworzenia wspólnego funduszu rezerw skuteczne zarządzanie ekspozycją budżetu UE z tytułu odnośnych gwarancji i bieżące monitorowanie tej ekspozycji. W związku z powyższym Komisja powinna dokonać własnych obliczeń dotyczących efektywnego wskaźnika zasilenia, stosując ostrożną metodykę i opierając się przy tym na powszechnie uznanych dobrych praktykach.

Termin realizacji: do momentu rozpoczęcia okresu po 2020 r.

Zalecenie 2.3

Komisja powinna przedstawiać co roku władzy budżetowej informacje na temat ogólnej kwoty przekazanej z budżetu UE na rzecz instrumentów finansowych zarządzanych przez grupę EBI, wraz ze szczegółowym podziałem tych środków finansowych.

Zapewniłoby to władzy budżetowej istotne informacje przydatne w pracach nadzorczych nad grupą EBI i prowadzonymi przez grupę operacjami, a jednocześnie zwiększyłoby przejrzystość takich operacji.

Termin realizacji: połowa 2020 r.

ZAŁĄCZNIK 2.1

UPOWAŻNIENIA PRZYZNANE EBI PRZEZ UE – GŁÓWNE KATEGORIE

Przedstawiciele EBI poinformowali Trybunał, że upoważnienia przyznane przez UE można podzielić na sześć głównych kategorii w zależności od podstawowej struktury upoważnienia, koncepcji i zaangażowania środków podmiotów partnerskich.

Kategorie upoważnień	Przykłady
Upoważnienie ***w zakresie podziału ryzyka*** – środki podmiotów partnerskich są wykorzystywane do zapewnienia ochrony kwalifikujących się operacji na zasadzie pokrycia pierwszych strat. Opiera się ono na mechanizmie podziału ryzyka powiązanego z *transakcjami* w ramach portfela (lub subportfela) pożyczek na podstawie wcześniej uzgodnionych warunków podziału ryzyka i zgodnie z celami w zakresie efektu dźwigni ustalonymi dla wkładów dwóch stron.	InnovFin – Fundusze unijne dla innowatorów jest programem realizowanym w ramach unijnego programu w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020". Program obejmuje narzędzia finansowe w postaci różnego rodzaju pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) to inicjatywa uruchomiona wspólnie przez grupę EBI i Komisję z myślą o zaradzeniu bieżącej luce inwestycyjnej w UE.
Upoważnienia ***w zakresie gwarancji portfela*** – w przypadku tych upoważnień podmiot partnerski zapewnia gwarancję pokrywającą wcześniej określoną część ekspozycji EBI, aż do maksymalnego pułapu.	Upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich określa ramy prawne przyznawania na rzecz EBI gwarancji UE chroniącej przed stratami w ramach udzielania pożyczek i gwarancji kredytowych dla projektów realizowanych poza UE.
Upoważnienia ***w zakresie bezpośredniego inwestowania środków podmiotów trzecich*** – w tym przypadku EBI bezpośrednio inwestuje środki podmiotów partnerskich.	Instrument inwestycyjny na mocy umowy z Kotonu – umowa z Kotonu została zawarta między UE i grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Zarządzanie instrumentem inwestycyjnym utworzonym na mocy tej umowy powierzono EBI.
Upoważnienia ***w zakresie łączenia funduszy*** – EBI wnioskuje o dostęp do środków z zewnętrznych dotacji na rzecz indywidualnych projektów. Upoważnienie to opiera się na łączeniu pożyczek i innych instrumentów finansowych charakteryzujących się zróżnicowanymi warunkami i parametrami finansowymi (takich jak dotacje, pożyczki i gwarancje).	Platforma inwestycyjna dla Afryki jest mechanizmem finansowym, w ramach którego dotacje łączy się z innymi rodzajami zasobów, takimi jak pożyczki udzielane przez instytucje finansowania rozwoju, tak aby pozyskać za sprawą efektu dźwigni dodatkowe finansowanie na rzecz rozwoju i zwiększyć oddziaływanie pomocy UE. Platforma inwestycyjna dla krajów objętych polityką sąsiedztwa to mechanizm mający na celu uruchomienie dodatkowych środków na rzecz finansowania kapitałochłonnych projektów infrastrukturalnych realizowanych w krajach partnerskich UE objętych polityką sąsiedztwa.
Fundusze powiernicze – w tym przypadku środki darczyńców gromadzone są w funduszu powierniczym zarządzanym przez EBI. Środki te mogą być udostępniane do wykorzystania wyłącznie przez EBI albo być dostępne dla wszystkich kwalifikujących się instytucji finansowych.	W Funduszu Powierniczym na rzecz Pomocy Technicznej w ramach Partnerstwa Wschodniego udział bierze wielu darczyńców i obejmuje on wiele sektorów. Z kolei celem funduszu w ramach inicjatywy na rzecz budowania odporności gospodarczej jest wspieranie potencjału gospodarek w krajach południowego sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich. Fundusz powstał w odpowiedzi na apel Rady Europejskiej.
Upoważnienia ***w zakresie instrumentów gwarancyjnych*** – w tym przypadku EBI zobowiązuje się do dokonania płatności w razie wystąpienia warunków określonych w gwarancji.	PF4EE – instrument finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej, który opiera się na wspólnym porozumieniu EBI i Komisji. Instrument finansowany jest z programu LIFE i zapewnia ochronę przed ryzykiem kredytowym pośrednikom finansowym współfinansującym wraz z EBI projekty na rzecz efektywności energetycznej.

ZAŁĄCZNIK 2.2

UNIJNE INSTRUMENTY FINANSOWE ZARZĄDZANE PRZEZ GRUPĘ EBI

	Instrumenty finansowe – stan na 31 grudnia 2018 r.	Podmiot zarządzający
1	System poręczeń na rzecz sektora kultury i sektora kreatywnego	EFI
2	Instrument gwarancji kredytów studenckich w programie Erasmus+	EFI
3	System poręczeń dla *małych i średnich przedsiębiorstw* (MŚP) w ramach Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji	EFI
4	Instrument kapitałowy wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości z 2001 r. (ETFSU)	EFI
5	Budowanie zdolności w ramach programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych	EFI
6	Instrument na rzecz Wysokiego Wzrostu i Innowacji w MŚP w ramach Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji	EFI
7	Projekty pilotażowe dotyczące transferu technologii	EFI
8	Mikrofinansowanie, gwarancje dla przedsiębiorczości społecznej oraz okno inwestycyjne budowania zdolności w ramach programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych	EFI
9	Europejski fundusz mikrofinansowy Progress	EFI
10	Instrument gwarancyjny europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress	EFI
11	Instrument gwarancji kredytowych w ramach programu na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME)	EFI
12	Instrument kapitałowy na rzecz wzrostu w ramach programu COSME	EFI
13	Instrument gwarancyjny I w ramach instrumentu rozwoju przedsiębiorczości i innowacji dla Bałkanów Zachodnich (instrumentu WB EDIF)	EFI
14	Instrument gwarancyjny II w ramach WB EDIF	EFI
15	Instrument gwarancyjny II w ramach WB EDIF – segment dotyczący Serbii	EFI
16	Instrument gwarancyjny w ramach WB EDIF – zatrudnienie wśród młodzieży	EFI
17	Inicjatywa UE na rzecz MŚP	EFI
18	Instrument kapitałowy InnovFin na rzecz badań i innowacji w ramach programu „Horyzont 2020”, EFI	EFI
19	Program finansowania zgodnie z systemem podziału ryzyka w ramach 7. programu ramowego	EFI/EBI
20	System poręczeń dla MŚP „InnovFin – Fundusze unijne dla innowatorów” w programie „Horyzont 2020”	EFI/EBI
21	Instrument usług pożyczkowych InnovFin rzecz badań i innowacji w programie „Horyzont 2020”	EBI
22	Instrument prywatnego finansowania projektów służących efektywności energetycznej (PF4EE)	EBI
23	Dłużny instrument podziału ryzyka w ramach instrumentu „Łącząc Europę”	EBI
24	Mechanizm finansowy na rzecz kapitału naturalnego (NCFF)	EBI
25	Platforma inwestycyjna dla krajów objętych polityką sąsiedztwa (platforma NIP) – instrument UE na rzecz pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu	EBI
26	Instrument kapitału wysokiego ryzyka dla krajów południowego sąsiedztwa (finansowany w ramach NIP)	EBI
27	Unijny program na rzecz handlu i konkurencyjności w Maroku, Tunezji, Egipcie i Jordanii (finansowany w ramach NIP)	EBI
28	Platforma inwestycyjna dla Afryki (AIP)	EBI

	Instrumenty finansowe – stan na 31 grudnia 2018 r.	Podmiot zarządzający
29	Instrument inwestycyjny dla Azji Środkowej (IFCA)	EBI
30	Instrument inwestycyjny dla Azji (AIF)	EBI
31	Instrument Inwestycyjny dla Ameryki Łacińskiej (LAIF)	EBI
32	Instrument inwestycyjny dla Karaibów (CIF)	EBI
33	Instrument inwestycyjny dla Pacyfiku (IFP)	EBI

ROZDZIAŁ 3

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	3.1
Część 1 – Jakie informacje można odczytać ze wskaźników wykonania budżetu UE?	3.2–3.35
Sekcja A – Jak wynika ze wskaźników, osiągnięte wyniki charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem, a poczynione postępy są umiarkowane	3.7–3.20
Dział 1a – Wskaźniki świadczą o znacznych postępach w przypadku programu Erasmus+ i EFIS, a jedynie umiarkowanych osiągnięciach w programie „Horyzont 2020" i instrumencie „Łącząc Europę"	3.13
Dział 1b – Wskaźniki świadczą o dość niewielkim postępie w obszarze polityki spójności ze względu na opóźnione rozpoczęcie działań	3.14
Dział 2 – Wskaźniki nie pozwoliły określić dokonanych postępów w przypadku większości wydatków w obszarze zasobów naturalnych	3.15
Dział 3 – Wskaźniki w dziale „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" pokazują, że w dwóch programach osiągnięto istotne postępy, w jednym postęp jest umiarkowany, w jednym programie natomiast występują opóźnienia	3.16–3.17
Dział 4 – Wskaźniki pokazują ogólnie zadowalające postępy w programach działu „Globalny wymiar Europy"	3.18–3.19
Instrumenty szczególne – niewystarczające informacje na temat osiągniętych postępów	3.20
Sekcja B – Nie we wszystkich przypadkach wskaźniki właściwie ukazały faktyczne postępy	3.21–3.35
Wiele wskaźników dobrano niewłaściwie	3.22–3.27
W przypadku wielu wskaźników nie sposób było obliczyć postępów	3.28–3.30
W przypadku niektórych programów dostępne dane były niewystarczającej jakości	3.31–3.33
W niektórych programach określono poziomy docelowe, które nie są wystarczająco ambitne	3.34–3.35
Część 2 – Wyniki przeprowadzanych przez Trybunał kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski i zalecenia	3.36–3.71
Wstęp	3.36
Działy 1a „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz 1b „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna"	3.37–3.49
Dział 2 „Zasoby naturalne"	3.50–3.52
Dział 3 „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" i dział 4 „Globalny wymiar Europy"	3.53–3.61
Dział 5 „Administracja"	3.62–3.64
Sprawozdania w sprawie funkcjonującego jednolitego rynku i trwałej unii walutowej	3.65–3.71
Część 3 – Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami	3.72–3.78
Trybunał przeanalizował realizację wszystkich zaleceń z 2015 r. skierowanych do Komisji	3.73–3.74
W jaki sposób Komisja odniosła się do zaleceń Trybunału?	3.75–3.78
Wnioski i zalecenia	3.79–3.85
Wnioski	3.79–3.83
Zalecenia	3.84–3.85

Załącznik 3.1 – Wykaz programów ujętych w próbie Trybunału

Załącznik 3.2 – Zalecenia skierowane do państw członkowskich w 2018 r.

Załącznik 3.3 – Szczegółowy status realizacji zaleceń z 2015 r. zawartych w poszczególnych sprawozdaniach

Załącznik 3.4 – Osiągnięta poprawa i niewyeliminowane uchybienia w odniesieniu do zaleceń zrealizowanych częściowo

Załącznik 3.5 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń dotyczących problemów z ich realizacją

Wstęp

3.1. Każdego roku w niniejszym rozdziale Trybunał przedstawia analizę różnych aspektów *wykonania zadań – rezultatów* osiągniętych dzięki środkom z budżetu UE, który Komisja wykonuje we współpracy z państwami członkowskimi ([1]). W tym roku analizie poddano:

1) informacje, które można odczytać ze wskaźników wykonania budżetu UE;

2) najważniejsze rezultaty przedstawione w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2018 r. dotyczących osiągniętych wyników;

3) wdrożenie zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2015 r.

Część 1 – Jakie informacje można odczytać ze wskaźników wykonania budżetu UE?

3.2. W ciągu dwóch ostatnich lat Trybunał dokonał przeglądu podejścia Komisji do sprawozdawczości z osiąganych wyników, zestawiając to podejście z dobrymi praktykami. Ocenił również, czy przy podejmowaniu decyzji Komisja właściwie wykorzystywała informacje na temat wyników. W tym roku natomiast poddano analizie informacje na temat wyników publikowane przez Komisję. Dotyczyło to w szczególności wskaźników wykonania zawartych w:

(i) oświadczeniach programowych towarzyszących rocznemu projektowi budżetu na 2019 r. ([2]);

(ii) przeglądzie wyników programów budżetu UE na lata 2014–2020, opublikowanym po raz pierwszy w maju 2018 r. ([3]).

3.3. W przeglądzie wyników programów każdemu programowi poświęcono dwie strony. Na tych dwóch stronach znalazło się półstronicowe omówienie celów ogólnych i szczegółowych, przedstawiono również postępy odnotowane w odniesieniu do wybranych wskaźników, nie podano jednak stosownego uzasadnienia dokonanego wyboru. Publikacja tego dokumentu stanowi duży krok naprzód i jest wyrazem dążenia Komisji do opracowywania sprawozdań w formie przystępnej dla czytelnika. Komisja poinformowała, że przegląd wyników programów stanowi wyciąg z oświadczeń programowych załączonych do projektu budżetu na 2019 r. Jego celem było przedstawienie wszystkich unijnych programów wydatków (realizowanych w okresie 2014–2020) w zwięzły i jednolity sposób; wyjaśnienie, jaki był przedmiot poszczególnych programów i jakie korzyści miały one przynieść obywatelom UE; dostarczenie informacji na temat stanu wdrożenia; przedstawienie ram wykonania programów i zwrócenie uwagi na ostatnie kluczowe osiągnięcia.

3.4. Oświadczenia programowe natomiast mają formę dokumentu liczącego 557 stron i nie są szczególnie przystępne dla czytelnika. Nie zawarto w nich przeglądu wyników osiągniętych w 60 programach realizowanych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020.

3.5. Na potrzeby prowadzonej analizy Trybunał wybrał 22 spośród wspomnianych 60 programów wydatków. W grupie tej uwzględniono cztery programy o najwyższym poziomie planowanych wydatków w każdym z pięciu działów *wieloletnich ram finansowych* (WRF) na lata 2014–2020, a także dwa programy odnoszące się do instrumentów szczególnych. 22 wybrane programy objęły 97 % programowania finansowego na siedmioletni okres realizacji ram (wykaz programów zamieszczono w ***załączniku 3.1***).

3.6. W sekcji A podsumowano w sposób zagregowany informacje, jakie można odczytać ze wskaźników wykonania budżetu UE. We wszelkich interpretacjach analizy zawartej w sekcji A należy uwzględnić ograniczenia, jakimi charakteryzują się informacje zapewniane przez te wskaźniki. Ograniczenia te Trybunał omówił w sekcji B.

([1]) Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

([2]) Zob. dokument roboczy pt. „Draft General Budget of the European Union for the financial year 2019 – Working document – Part I – programme statements of operational expenditure – COM(2018) 600 – May 2018" [Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2019 – dokument roboczy – część I – oświadczenia programowe dotyczące wydatków operacyjnych – COM(2018) 600 – maj 2018 r.].

([3]) Zob. dokument pt. „EU Budget 2014–2020 Programmes' Performance Overview – Extract from programme statements of operational expenditure – Draft Budget 2019 – COM(2018) 600 – May 2018" [Przegląd wyników programów budżetu UE na lata 2014–2020 – wyciąg z oświadczeń programowych dotyczących wydatków operacyjnych – projekt budżetu na 2019 r. – COM(2018) 600 – maj 2018 r.].

Sekcja A – Jak wynika ze wskaźników, osiągnięte wyniki charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem, a poczynione postępy są umiarkowane

3.7. Pomiar osiągnięć w realizowaniu priorytetów, strategii i programów UE wiąże się z wieloma wyzwaniami. Oddzielenie wpływu budżetu UE od wpływu środków z budżetów krajowych i czynników zewnętrznych może nastręczać trudności. Jednocześnie skuteczne monitorowanie wyników ma zasadnicze znaczenie dla zrozumienia bieżącej sytuacji, wykrywania pojawiających się problemów i podejmowania decyzji w oparciu o dowody, tak aby zagwarantować właściwe wykonanie.

3.8. Trybunał ukierunkował swój przegląd na informacje ilościowe uzyskane wraz ze wskaźnikami wykonania. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r. ([4]) kontrolerzy Trybunału zwrócili uwagę na fakt, że Komisja nie przedstawia informacji na temat wiarygodności danych leżących u podstaw oświadczeń programowych.

3.9. W odniesieniu do każdego badanego programu Trybunał przedstawia dwa zestawy informacji na temat wyników:

— Postępy w osiąganiu poziomu docelowego względem poziomu wyjściowego ([5]) zgodnie z danymi zawartymi w oświadczeniach programowych. Metodyka ta jest powszechnie wykorzystywana, a obliczenia łatwe do przeprowadzenia ([6]). Odnosząc się do tego podejścia w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa, Komisja zauważyła: „Prawdopodobną doniosłość *skutków* należy ocenić, biorąc pod uwagę zmiany względem poziomu wyjściowego" ([7]).

— W przeglądzie wyników programów opublikowanym przez Komisję podano postępy w osiąganiu poziomów docelowych liczone od zera ([8]). Zaprezentowane wartości liczbowe różnią się od tych, o których mowa w tiret pierwszym powyżej, ponieważ oparto je na wyborze wskaźników dokonanym przez Komisję i ogólnie rzecz ujmując obliczono, dzieląc najbardziej aktualne faktyczne rezultaty przez wartość docelową, bez uwzględniania poziomu wyjściowego. W przypadku dwóch programów, *Funduszu Spójności* i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), w przeglądzie podano dodatkowo prognozowane procentowe postępy w osiąganiu poziomów docelowych, znacznie wyższe od szacunków Trybunału. Te dwa czynniki pozwalają wyjaśnić, skąd wzięła się większa część różnicy między obliczeniami Trybunału na podstawie oświadczeń programowych a obliczeniami na podstawie przeglądu wyników programów na poziomie ogólnym.

W ***ramce 3.1*** zilustrowano różnicę między tymi dwoma sposobami obliczania poziomu osiągniętych postępów.

Ramka 3.1
Różne sposoby obliczania osiągniętych postępów

	Poziom wyjściowy	Faktyczny rezultat	Poziom docelowy	Postęp	Postęp w %
Postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony względem poziomu wyjściowego	40	70	100	30	30/(100–40) = 50 %
Postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony względem zera	40	70	100	70	70/100 = 70 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.10. Wyrażone procentowo postępy względem poziomu wyjściowego są średnimi wszystkich wskaźników danego programu, w odniesieniu do których w oświadczeniach programowych opublikowano wszystkie niezbędne dane. Trybunał uważa, że takie średnie wartości powinny stanowić użyteczną wskazówkę na temat wyników osiągniętych w programie, pod warunkiem że wszystkie wskaźniki programowe spełniają wymogi jakościowe. Jeśli chodzi o przegląd wyników programów sporządzony przez Komisję, Trybunał obliczył średnie osiągnięte postępy dla wskaźników wybranych w przeglądzie. Obliczył również średnie ważone dla każdego działu WRF w oparciu o programowanie finansowe na lata 2014–2020 dla obu rodzajów wskaźników postępu. Zwraca jednak uwagę, że informacje tego rodzaju mogą być obarczone pewnymi ograniczeniami, a w celu uzyskania pełnego obrazu sytuacji dotyczącej wyników najlepiej wziąć pod uwagę nie tylko dane ilościowe, lecz także informacje jakościowe.

([4]) Uwaga: w zaleceniu 5 rozdziału 3 sprawozdania rocznego za 2016 r. (pkt 3.77) Trybunał zwrócił się do Komisji, by „[wskazywała] w swoich najważniejszych sprawozdaniach na temat wyników, czy wedle jej najlepszej wiedzy jakość przedstawionych informacji na temat wyników jest wystarczająca".

([5]) Ustanowienie poziomów wyjściowych zależało od dostępności informacji, ale co do zasady oparto je na danych dotyczących istotnego aspektu danego programu dostępnych na dzień 1.1.2014.

([6]) Zob. np. dokument pt. „Measuring distance to the SDG targets – An assessment of where OECD countries stand – June 2017 – OECD" [Pomiar postępów na drodze do osiągnięcia poziomów docelowych w ramach celów zrównoważonego rozwoju – ocena aktualnej sytuacji w państwach OECD – czerwiec 2017 r. – OECD], s. 15, tabela 3 pn. „Pros and cons of different normalisation procedures" [Wady i zalety różnych procedur normalizacji].

([7]) Dokument roboczy służb Komisji pt. „Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa", SWD(2017) 350 final z 7.7.2017, s. 26.

([8]) Odpowiednie wyjaśnienia zamieszczono w przeglądzie wyników programów w „Nocie metodycznej" na s. 2.

3.11. Dostępność informacji na temat wyników różniła się w zależności od trybu zarządzania programem. W przypadku programów *zarządzanych bezpośrednio* przez Komisję najnowsze dostępne dane pochodziły, ogólnie rzecz ujmując, z końca 2017 r., w przypadku programów objętych *zarządzaniem dzielonym* natomiast najnowsze dane przedstawione przez państwa członkowskie pochodziły z końca 2016 r. Jeśli chodzi o programy w ramach *zarządzania pośredniego*, informacje pochodziły głównie z 2017 r. lub 2016 r., lecz w niektórych przypadkach – z 2015 r. lub nawet z lat wcześniejszych. Ogółem w próbie dobranej przez Trybunał najnowsze dostępne dane pochodziły z 2016 r. w 42 % przypadków, a z 2017 r. – w 48 % przypadków.

3.12. Wprawdzie oczekiwany postęp wskaźników wykonania od 2014 r. do 2020 r. w większości przypadków nie przebiega liniowo, gdyby jednak założyć, że przebiega liniowo, wyniósłby on 43 % w 2016 r. i 57 % w 2017 r. ([9]) Jak wynika z danych udostępnionych przez Komisję, osiągnięcia w poszczególnych programach bardzo się różnią, a ogółem są umiarkowane (zob. ***ramka 3.2***).

Ramka 3.2
Łączna próba 22 programów – postępy przedstawione zgodnie ze wskaźnikami wykonania budżetu UE

Dział WRF	Liczba wskaźników		Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony z wykorzystaniem różnych metodyk (zob. pkt 3.9)	
	Razem	Wskaźniki, dla których można zmierzyć postęp względem poziomu wyjściowego	na podstawie oświadczeńprogramowych	na podstawie przeglądwyników programów
1a – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	147	57	46 %	71 %
1b – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	87	60	31 %	40 %
2 – Zasoby naturalne	105	54	31 %	51 %
3 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo	74	48	49 %	64 %
4 – Globalny wymiar Europy	65	49	49 %	68 %
Instrumenty szczególne	2	1	100 %	100 %
Ogółem	480	269		

Uwaga: ze względu na brak istotnych danych EFRG i FSUE wyłączono z obliczeń średnich ważonych postępów w osiąganiu poziomu docelowego (zarówno z obliczeń na podstawie oświadczeń programowych, jak i z obliczeń przeprowadzanych na podstawie przeglądu wyników programów).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dział 1a – Wskaźniki świadczą o znacznych postępach w przypadku programu Erasmus+ i EFIS, a jedynie umiarkowanych osiągnięciach w programie „Horyzont 2020" i instrumencie „Łącząc Europę"

3.13. Trybunał przeanalizował wskaźniki czterech spośród 23 programów realizowanych w ramach działu 1a WRF „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" (zob. również rozdział 5):

— Zmierzony postęp programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (programu „Horyzont 2020") był umiarkowany i sięgnął 40 % (zob. ***ramka 3.3***). Tymczasem w przeglądzie wyników programów Komisji przedstawiono bardziej optymistyczny obraz osiągniętych postępów. W oparciu o siedem wskaźników wybranych przez Komisję do przeglądu kontrolerzy Trybunału obliczyli, że średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego wyniósł 73 %.

([9]) Odpowiednio po trzech i czterech latach z siedmioletniego okresu.

— W przypadku instrumentu „Łącząc Europę” ze względu na brak danych nie można było zmierzyć postępów dla 31 z ogólnej liczby 44 wskaźników. Pozostałe wskaźniki świadczyły o umiarkowanym postępie na poziomie 37 %. Dane liczbowe zawarte w przeglądzie wyników programów odzwierciedlają sumę wartości umów o dofinansowanie, tj. *absorpcję* środków budżetowych, a nie osiąganie wyników.

— W przeglądzie wyników programów Komisji oceniono postęp unijnego programu na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu (programu „Erasmus+”) na 100 %. W ramach tego pomiaru porównano jednak faktycznie uzyskane rezultaty z celem pośrednim na 2017 r., a nie z poziomem docelowym na 2020 r. Na podstawie 26 wskaźników, dla których można było dokonać obliczeń, stwierdzono, że postęp względem poziomu wyjściowego wynosi 69 %.

— W odniesieniu do Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) ustanowiono cel polegający na uruchomieniu inwestycji na kwotę 500 mld euro do 2020 r. Kwota faktycznie uruchomionych inwestycji wyniosła w 2017 r. 256,3 mld euro. W przeglądzie wyników programów porównano rezultaty z poziomem docelowym określonym początkowo dla trzech pierwszych lat działania Funduszu. Zakładał on, że do połowy 2018 r. kwota uruchomionych inwestycji wyniesie 315 mld euro. Na podstawie sześciu wskaźników wybranych w przeglądzie stwierdzono, że okresowe poziomy docelowe na 2017 r. zostały osiągnięte w 100 % ([10]).

Ramka 3.3
Dział 1a WRF – postępy zgodnie ze wskaźnikami wykonania budżetu UE

Program	Liczba wskaźników		Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony z wykorzystaniem różnych metodyk (zob. pkt 3.9)	
	Razem	Wskaźniki, dla których można zmierzyć postęp względem poziomu wyjściowego	na podstawie oświadczeńprogramowych	na podstawie przegląduwyników programów
„Horyzont 2020”	52	13	40 %	73 %
Instrument „Łącząc Europę”	44	13	37 %	23 %
Erasmus+	38	26	69 %	100 %
EFIS	13	5	82 %	100 %
Ogółem	147	57		
Średnia ważona			46 %	71 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dział 1b – Wskaźniki świadczą o dość niewielkim postępie w obszarze polityki spójności ze względu na opóźnione rozpoczęcie działań

3.14. Procentowy postęp w dziale 1b WRF „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” obliczony względem poziomu wyjściowego był raczej niewielki (31 %), natomiast odsetek obliczony przez Trybunał na podstawie przeglądu wyników programów Komisji i bazujący na prognozach, a nie danych z faktycznej realizacji wykazywał już umiarkowane postępy (40 %). Rezultaty te dają się wyjaśnić głównie późnym przyjęciem przepisów i wynikłymi stąd opóźnieniami we wdrażaniu programów polityki spójności, tj. Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Przedmiotowy dział obejmuje cztery programy (zob. również rozdział 6), które wszystkie zostały objęte próbą Trybunału:

— Wskaźniki Funduszu Spójności i EFRR świadczyły o powolnym postępie również z tego względu, że przekazywano wyłącznie informacje na temat w pełni zrealizowanych działań ([11]). Nawet po uwzględnieniu prognoz, których źródła nie podano, postęp obliczony przez Trybunał na podstawie przeglądu wyników programów Komisji był jedynie umiarkowany i wyniósł 35 % dla Funduszu Spójności i 34 % dla EFRR (zob. ***ramka 3.4***).

([10]) Uwaga: aby obliczyć postęp względem poziomu wyjściowego, założono, że poziom wyjściowy dla wskaźników wyniósł zero, choć takich informacji nie zawarto w oświadczeniach programowych.

([11]) Trwają prace nad zmianą stosownych przepisów, tak aby umożliwić zgłaszanie informacji na temat częściowo zrealizowanych działań.

— W przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego postęp względem poziomu wyjściowego wynoszący 75 % można było obliczyć jedynie na podstawie trzech z ogólnej liczby 13 wskaźników. Postęp obliczony przez Trybunał na podstawie przeglądu wyników programów Komisji ([12]) był niższy i wyniósł 55 %.

— Jeśli chodzi o Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, obliczony przez Trybunał postęp względem poziomu wyjściowego dla jedynego szczegółowego obiektywnego wskaźnika mierzącego „liczbę osób otrzymujących pomoc z Funduszu" był umiarkowany i wyniósł 39 %. Zmierzony przez Trybunał ogólny postęp procentowy był większy i sięgnął 50 %, ponieważ w przypadku jednego ogólnego obiektywnego wskaźnika dotyczącego osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym postęp wyniósł 61 %.

Ramka 3.4
Dział 1b WRF – postępy zgodnie ze wskaźnikami wykonania budżetu UE

Program	Liczba wskaźników		Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony z wykorzystaniem różnych metodyk (zob. pkt 3.9)	
	Razem	Wskaźniki, dla których można zmierzyć postęp względem poziomu wyjściowego	na podstawie oświadczeńprogramowych	na podstawie przeglądwyników programów
EFRR	50	42	13 %	34 %
EFS	13	3	75 %	55 %
Fundusz Spójności	22	13	26 %	35 %
Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym	2	2	50 %	100 %
Ogółem	87	60		
Średnia ważona			31 %	40 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dział 2 – Wskaźniki nie pozwoliły określić dokonanych postępów w przypadku większości wydatków w obszarze zasobów naturalnych

3.15. Średnia ważona postępu w dziale 2 „Zasoby naturalne" wyniosła, jak ustalono na podstawie próby Trybunału, 31 % (zob. ***ramka 3.5***) – najmniej spośród wszystkich działów WRF, włącznie z działem 1b. UE realizuje swoją politykę w ramach działu 2 WRF za pośrednictwem pięciu programów (zob. również rozdział 7). Cztery największe spośród tych programów zostały uwzględnione w próbie Trybunału:

— Jeśli o chodzi o *Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji* (EFRG), Trybunał był w stanie obliczyć postęp względem poziomu wyjściowego tylko dla jednego z 27 wskaźników zawartych w oświadczeniu programowym, głównie ze względu na brak określonych ilościowo poziomów docelowych. Ten jeden wskaźnik – odsetek wydatków (EFRG + EFRROW) objętych kontrolą statystyczną lub pełną kontrolą – nie jest wystarczający, by można było uzyskać reprezentatywny obraz osiągnięć w ramach programu. Cztery piąte środków wydawanych w ramach działu 2 pochodzi z EFRG.

([12]) Obliczeń dokonano w oparciu o pięć wskaźników.

— Jeśli chodzi natomiast o *Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* (EFRROW), postęp obliczony na podstawie 24 wskaźników wyniósł 28 %. W większości przypadków wartość ta uwzględniała jedynie osiągnięcia z pierwszego roku wdrażania. Najbardziej aktualne dane pochodziły z 2016 r., a zdecydowaną większość programów rozwoju obszarów wiejskich, za pośrednictwem których państwa członkowskie i regiony wdrażają EFRROW, uruchomiono w 2015 r. Postęp Funduszu okazuje się większy w przypadku, gdy weźmie się pod uwagę dziesięć wskaźników wybranych przez Komisję na potrzeby przeglądu wyników programów.

— Jeśli chodzi o *Europejski Fundusz Morski i Rybacki* (EFMR) i Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE), Trybunał był w stanie obliczyć postępy względem poziomu wyjściowego dla ponad połowy wskaźników. W wyniku obliczeń otrzymano postęp wynoszący 58 % dla EFMR (na podstawie ośmiu z łącznej liczby 15 wskaźników) i 77 % dla programu LIFE (na podstawie 21 z łącznej liczby 33 wskaźników).

Ramka 3.5
Dział 2 WRF – postępy zgodnie ze wskaźnikami wykonania budżetu UE

Program	Liczba wskaźników		Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony z wykorzystaniem różnych metodyk (zob. pkt 3.9)	
	Razem	Wskaźniki, dla których można zmierzyć postęp względem poziomu wyjściowego	na podstawie oświadczeńprogramowych	na podstawie przegląduwyników programów
EFRG	27	1	Brak danych	Brak danych
EFRROW	30	24	28 %	51 %
EFMR	15	8	58 %	33 %
LIFE	33	21	77 %	89 %
Ogółem	105	54		
Średnia ważona z wyłączeniem EFRG			31 %	51 %

Uwaga: ze względu na brak istotnych danych EFRG i FSUE wyłączono z obliczeń średnich ważonych postępów w osiąganiu poziomu docelowego (zarówno z obliczeń na podstawie oświadczeń programowych, jak i z obliczeń przeprowadzanych na podstawie przeglądu wyników programów).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dział 3 – Wskaźniki w dziale „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" pokazują, że w dwóch programach osiągnięto istotne postępy, w jednym postęp jest umiarkowany, w jednym programie natomiast występują opóźnienia

3.16. Trybunał dokonał wyboru czterech spośród 11 programów w ramach działu 3 WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" (zob. również rozdział 8). Były to: Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, program „Żywność i pasze" oraz program „Kreatywna Europa". Kombinowana ważona średnia postępów osiągniętych względem poziomu wyjściowego sięgnęła 49 %, co stanowi zadowalający wynik (zob. ***ramka 3.6***).

3.17. Średnie postępy obliczone – w przypadkach gdy obliczenia były w ogóle możliwe – z wykorzystaniem danych z 2017 r. wskazywały, że zarówno Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (53 %), jak i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (56 %) są realizowane zgodnie z planem. W programie „Kreatywna Europa" postęp był umiarkowany i sięgnął 41 %, w programie „Żywność i pasze" natomiast występują najwyraźniej opóźnienia, a postęp wyniósł 20 %.

Ramka 3.6
Dział 3 WRF – postępy zgodnie ze wskaźnikami wykonania budżetu UE

Program	Liczba wskaźników		Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony z wykorzystaniem różnych metodyk (zob. pkt 3.9)	
	Razem	Wskaźniki, dla których można zmierzyć postęp względem poziomu wyjściowego	na podstawie oświadczeńprogramowych	na podstawie przegląduwyników programów
Fundusz Azylu, Migracji i Integracji	23	20	53 %	60 %
Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego	20	19	56 %	55 %
Program „Żywność i pasze”	7	2	20 %	81 %
Program „Kreatywna Europa”	24	7	41 %	84 %
Ogółem	74	48		
Średnia ważona			49 %	64 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Dział 4 – Wskaźniki pokazują ogólnie zadowalające postępy w programach działu „Globalny wymiar Europy”

3.18. Z łącznej liczby 15 programów realizowanych w ramach działu 4 WRF „Globalny wymiar Europy” Trybunał poddał analizie cztery: Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI), Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) oraz pomoc humanitarną (zob. również rozdział 9). Średnia ważona postępu względem poziomu wyjściowego była ogólnie zadowalająca i wyniosła 49 % (dla tych 49 wskaźników z łącznej liczby 65, dla których można było ten postęp obliczyć – zob. ***ramka 3.7***).

3.19. W przypadku wszystkich tych programów z wyjątkiem DCI poziom postępów zaprezentowany w przeglądzie wyników programów Komisji był znacznie wyższy ze względu na wybór wskaźników. W przypadku DCI Komisja na zasadzie wyjątku obliczyła postępy w osiąganiu poziomu docelowego względem poziomu wyjściowego i nie wyjaśniła przy tym w przeglądzie wyników programów, że skorzystano z takiej metodyki.

Ramka 3.7
Dział 4 WRF – postępy zgodnie ze wskaźnikami wykonania budżetu UE

Program	Liczba wskaźników		Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony z wykorzystaniem różnych metodyk (zob. pkt 3.9)	
	Razem	Wskaźniki, dla których można zmierzyć postęp względem poziomu wyjściowego	na podstawie oświadczeńprogramowych	na podstawie przegląduwyników programów
DCI	11	11	50 %	31 %
ENI	24	18	46 %	79 %
IPA II	19	11	41 %	94 %
Pomoc humanitarna	11	9	67 %	93 %
Ogółem	65	49		
Średnia ważona			49 %	68 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Instrumenty szczególne – niewystarczające informacje na temat osiągniętych postępów

3.20. W oświadczeniach programowych wskazano, że cele dotyczące dwóch instrumentów szczególnych realizowanych w ramach WRF na lata 2014–2020 zostały osiągnięte, choć twierdzenia te nie są uzasadnione:

— Jeśli chodzi o Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (FSUE), Komisja uznała, że poziom docelowy na 2017 r. został osiągnięty, gdyż kombinacja poszczególnych wdrożonych działań objęła 100 % populacji dotkniętej sytuacją kryzysową. Niemniej w informacjach dotyczących faktycznych rezultatów, które zawarto w oświadczeniach programowych opublikowanych w maju 2018 r., zamieszczono jedynie ograniczoną ilość danych na temat czterech spośród dziesięciu wniosków o udzielenie pomocy otrzymanych w 2017 r.

— Zgodnie z przedstawionymi informacjami dzięki Europejskiemu Funduszowi Dostosowania do Globalizacji 57 % zwolnionych pracowników ponownie znalazło zatrudnienie, co oznacza, że przekroczono poziom docelowy wynoszący 50 %. Niemniej cel przewidziany przepisami prawa ([13]) był odmienny, ponieważ zakładał, że beneficjenci mają znaleźć „trwałe zatrudnienie jak najszybciej".

Ramka 3.8
Instrumenty szczególne – postępy przedstawione zgodnie ze wskaźnikami wykonania budżetu UE

Program	Liczba wskaźników		Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego obliczony z wykorzystaniem różnych metodyk (zob. pkt 3.9)	
	Razem	Wskaźniki, dla których można zmierzyć postęp względem poziomu wyjściowego	na podstawie oświadczeńprogramowych	na podstawie przegląduwyników programów
FSUE	1	0	Brak danych	Brak danych
EFG	1	1	100 %	100 %
Ogółem	2	1		
Średnia ważona z wyłączeniem FSUE			100 %	100 %

Uwaga: ze względu na brak istotnych danych EFRG wyłączono z obliczeń średnich ważonych postępów w osiąganiu poziomu docelowego (zarówno z obliczeń na podstawie oświadczeń programowych, jak i z obliczeń przeprowadzanych na podstawie przeglądu wyników programów).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Sekcja B – Nie we wszystkich przypadkach wskaźniki właściwie ukazały faktyczne postępy

3.21. W niniejszej sekcji Trybunał skoncentrował się na uchybieniach wykrytych w informacjach dotyczących wyników przedstawionych przez Komisję. W aktach prawnych stanowiących podstawę programów w WRF na lata 2014–2020 określono wskaźniki wykonania, w odniesieniu do których ciąży na Komisji obowiązek sprawozdawczości.

([13]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1309/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (2014–2020) i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1927/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 855).

Wiele wskaźników dobrano niewłaściwie

Wskaźniki dotyczą w przeważającej mierze wkładów i produktów, a nie rezultatów i oddziaływania

3.22. Monitorowanie wyników wymaga starannego rejestrowania *wkładów*, *produktów*, rezultatów i oddziaływania (zob. ***tabela 3.1***). Wskaźniki wkładu i produktu odgrywają istotną rolę w bieżącym zarządzaniu programami wydatkowania środków publicznych, wskaźniki rezultatów i oddziaływania natomiast są bardziej użyteczne, jeśli chodzi o ocenę postępów w osiąganiu celów programu, i stąd mają większe znaczenie w sprawozdaniach z wyników o bardziej ogólnym charakterze, takich jak oświadczenia programowe.

Tabela 3.1
Wkład, produkty, rezultaty i oddziaływanie

	Definicja	Przykłady wskaźników z oświadczeń programowych
Wkład	Zasoby finansowe, ludzkie i materialne, które są uruchamiane na potrzeby realizacji danego programu	— Łączne inwestycje zwiększające oszczędność energii i efektywność energetyczną (EFRROW) — Odsetek łącznych *płatności bezpośrednich*, które są niezwiązane z produkcją (EFRG) — Wielkość inwestycji w projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania (instrument „Łącząc Europę")
Produkty [1]	Szczegółowe wyniki wygenerowane w ramach interwencji	— Liczba interwencji wspierających wdrożenie 7. programu działań w zakresie środowiska (LIFE) — Całkowita długość nowych lub zmodernizowanych linii tramwajowych i linii metra (EFRR) — Liczba studentów i stażystów uczestniczących w programie, w rozbiciu na państwo, sektor, akcje i płeć (program „Erasmus+")
Rezultaty	Natychmiastowe skutki działań ze szczególnym uwzględnieniem bezpośrednich adresatów danej interwencji	— Liczba miejsc pracy utworzonych dzięki projektom wspieranym w ramach inicjatywy LEADER (EFRROW) — Zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych (EFRR) — Wnioski patentowe i przyznane patenty w zakresie przyszłych i powstających technologii (program „Horyzont 2020")
Oddziaływanie	Oczekiwane wyniki danej interwencji, jeśli chodzi o oddziaływanie na gospodarkę/społeczeństwo w szerszym wymiarze, a nie tylko w odniesieniu do bezpośrednich adresatów	— Udział unijnego wywozu produktów rolnych w rynku światowym (EFRG) — Wartość produkcji akwakultury w UE (EFMR) — Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej brutto (Fundusz Spójności)

[1] Z definicjami produktu, rezultatu i oddziaływania można zapoznać się w art. 2 *rozporządzenia finansowego* z lipca 2018 r. mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz na stronie 49 wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa (SWD(2017) 350 final).

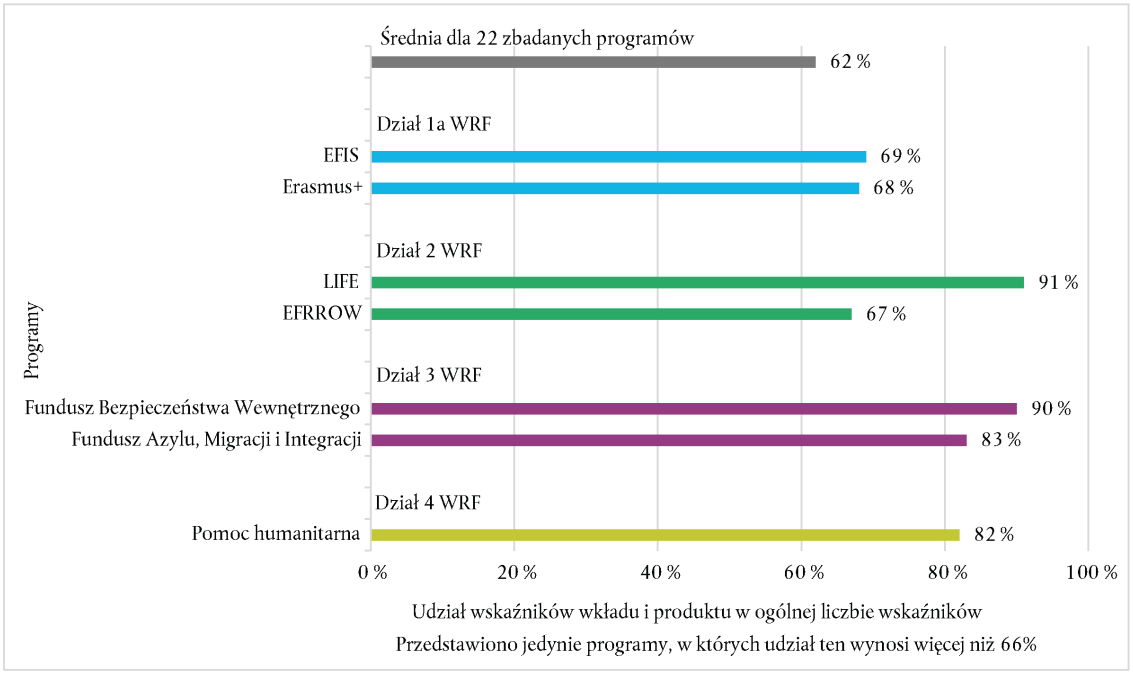
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.23. Przeprowadzona przez Trybunał analiza wykazała, że ponad 60 % wskaźników zawartych w oświadczeniach programowych to wskaźniki wkładu lub produktu ([14]) (zob. ***ramka 3.9***). Przewaga wskaźników tego rodzaju sprawia, że udostępniane informacje na temat postępów w osiąganiu celów są mniej użyteczne ([15]).

([14]) W niektórych przypadkach klasyfikacja wskaźników przyjęta przez Trybunał różniła się od tej stosowanej przez Komisję lub ustanowionej w odpowiednich przepisach UE.

([15]) Podobną uwagę poczyniono w dokumencie pt. „OECD Best Practices for Performance Budgeting" [Najlepsze praktyki OECD w zakresie budżetowania wynikowego] opublikowanym przez Komitet ds. Zarządzania Publicznego w Dyrekcji Zarządzania Publicznego OECD (GOV/PGC/SBO(2018)7 z 23.11.2018). W najlepszej praktyce nr 3 podano następujące zalecenie: „Rząd korzysta z połączenia różnych sposobów mierzenia wyników, tak aby znaleźć równowagę między koniecznością zmierzenia długoterminowych wyników polityki i potrzebą monitorowania postępów w krótszym terminie".

Ramka 3.9
Wysoki odsetek wskaźników wkładu i produktu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Niektóre wskaźniki wykonania nie zostały czytelnie powiązane z wydatkami UE

3.24. Jedną z kluczowych funkcji oświadczeń programowych jest „zapewnienie w odniesieniu do każdego z programów wydatkowania informacji na temat […] postępów w zakresie wyników programu […] oraz wkładu w realizację głównych unijnych strategii i celów” ([16]). Cel ten najlepiej można osiągnąć, wprowadzając wskaźniki rezultatu i oddziaływania, które są ściśle powiązane z celami programu i na które dany program UE mógł istotnie wpłynąć ([17]).

([16]) Zob. dokument roboczy pt. „Draft General Budget of the European Union for the financial year 2019 – Working document – Part I – programme statements of operational expenditure – COM(2018) 600 – May 2018”, s. 5.

([17]) O ile ma zastosowanie, uwzględnia się również oddziaływanie powiązanej polityki niezwiązanej z wydatkami (np. oddziaływanie przepisów unijnych).

3.25. Trybunał wykrył przypadki, gdy stosowane wskaźniki były niemal wcale niezwiązane z efektami wydatkowania środków unijnych (zob. ***tabela 3.2***). W niektórych przypadkach w oświadczeniach programowych podkreślano wręcz fakt, że programy nie wpływają na wskaźniki ([18]).

Tabela 3.2
Przykłady wskaźników, w których brak jest czytelnego powiązania z wydatkowaniem środków unijnych i celami UE

Program	Wyznaczony cel	Wskaźnik	Analiza
Pomoc humanitarna	Niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochrona, w celu sprostania potrzebom humanitarnym wynikającym z takich sytuacji	Liczba zgonów w związku z klęskami żywiołowymi	Wdrożenie programu wpływa na ten wskaźnik jedynie w bardzo pośredni sposób.
EFRG	Zapewnienie Komisji wystarczającej pewności, że państwa członkowskie wdrożyły systemy zarządzania i kontroli […] w celu ochrony interesów finansowych UE	Odsetek wydatków (EFRG + EFRROW) objętych kontrolą statystyczną lub pełną kontrolą	Cel i wskaźnik nie odnoszą się bezpośrednio do rezultatów programu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W odniesieniu do pewnych aspektów niektórych celów programów nie ustanowiono żadnego wskaźnika

3.26. Oświadczenia programowe mają strukturę hierarchiczną, w ramach której cele uporządkowano na dwóch poziomach: na wyższym szczeblu podano „cele ogólne", na niższym natomiast „cele szczegółowe" ([19]). Do każdego celu (ogólnego lub szczegółowego) przypisano co najmniej jeden wskaźnik, przy czym zazwyczaj liczba wskaźników jest większa. W większości przypadków powiązania między celami ogólnymi i szczegółowymi są jasne, ale nie zostały one jednoznacznie wskazane w oświadczeniach programowych. Niektóre spośród celów szczegółowych mogą być powiązane z więcej niż jednym celem ogólnym i *vice versa*.

3.27. Przeprowadzona przez Trybunał analiza 22 oświadczeń programowych wybranych do przeglądu wykazała, że niektóre aspekty celów nie zostały objęte żadnym wskaźnikiem. Przykładowo:

— w Funduszu Spójności do celu szczegółowego 4 („Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych") przypisano sześć wskaźników, ale żaden z nich nie dotyczył usuwania „niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych",

— w DCI do celu szczegółowego 1 („Ograniczanie ubóstwa i wspieranie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i w dziedzinie środowiska") przypisano pięć wskaźników, ale żaden z nich nie obejmował „zrównoważonego rozwoju […] w dziedzinie środowiska",

— w EFRR do celu szczegółowego 9 („Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją") przypisano cztery wskaźniki odnoszące się do włączenia społecznego, ale żadnego dotyczącego walki z ubóstwem lub dyskryminacją.

([18]) Zob. przykładowo następujący przypis do dwóch ogólnych obiektywnych wskaźników w ramach programu pomocy humanitarnej (wskaźniki te to „Liczba zgonów w związku z klęskami żywiołowymi zarejestrowana w bazie danych EM-DAT" i „Liczba państw, w których ryzyko wystąpienia katastrof określono jako bardzo wysokie zgodnie z indeksem INFORM"): „Należy zauważyć, że w przeważającej części roczne rezultaty i zmiany niniejszego wskaźnika zależą od czynników zewnętrznych pozostających całkowicie poza kontrolą Komisji. Konkretny wkład pomocy humanitarnej w zmianę tego wskaźnika trudno ocenić".

([19]) Dla wszystkich programów określono cele szczegółowe. W niektórych programach jednak nie wskazano żadnych celów ogólnych.

W przypadku wielu wskaźników nie sposób było obliczyć postępów

3.28. W sekcji A zaprezentowano wyrażone procentowo postępy dla poszczególnych działów WRF. Niemniej, jak pokazano w ***ramce 3.10*** poniżej, obliczenie tych postępów było niemożliwe w przypadku niemal połowy (44 %) wskaźników ujętych w próbie Trybunału. Wynikało to zasadniczo z tego, że:

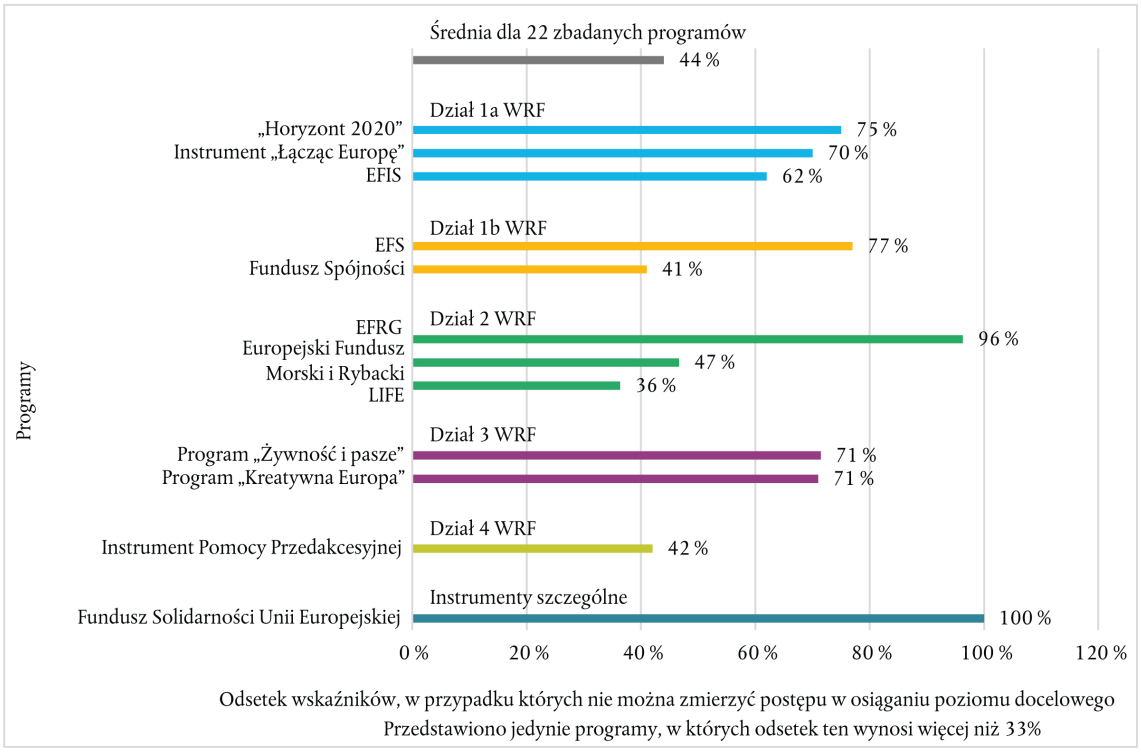
— brak było konkretnego i określonego ilościowo celu (np. celu zdefiniowanego jako „zwiększenie", „utrzymanie" itd.),

— nie podano wartości wyjściowej,

— brak było danych na temat osiągniętych postępów,

— poziom wyjściowy, dane na temat osiągniętych postępów i poziom docelowy nie zostały przedstawione w tym samym formacie.

Ramka 3.10
W przypadku niemal połowy wszystkich wskaźników nie można obliczyć postępów w osiąganiu poziomu docelowego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.29. EFRG i program „Horyzont 2020" stanowią dwa przykładowe programy, w przypadku których nie można było obliczyć postępu dla dużej liczby wskaźników (26 spośród 27 wskaźników w pierwszym programie oraz 39 z łącznej liczby 52 wskaźników w drugim). Jeśli chodzi o FSUE, ustanowiono jedynie jeden wskaźnik ([20]), w przypadku którego duża ilość dostępnych danych nie pozwoliła na obliczenie osiągniętych postępów.

3.30. W wielu wypadkach brakowało rocznych celów pośrednich, natomiast gdy były one dostępne, Komisja wyrażała *zastrzeżenia* co do ich stosowania ([21]). Trybunał tymczasem uznaje cele tego rodzaju za istotne dla monitorowania osiągniętych wyników.

([20]) „Liczba osób, którym udzielono pomocy w przezwyciężeniu sytuacji kryzysowej, stanowiącej przyczynę pogorszenia się warunków życiowych tych osób".

([21]) W załączniku 11 „Tabele wyników" do rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO stwierdzono na przykład, że „jeśli chodzi o dane liczbowe dla celów pośrednich, należy zauważyć, że mają one wyłącznie charakter orientacyjnych szacunków i nie należy korzystać z nich do wskazywania przypadków osiągania gorszych wyników niż zaplanowano".

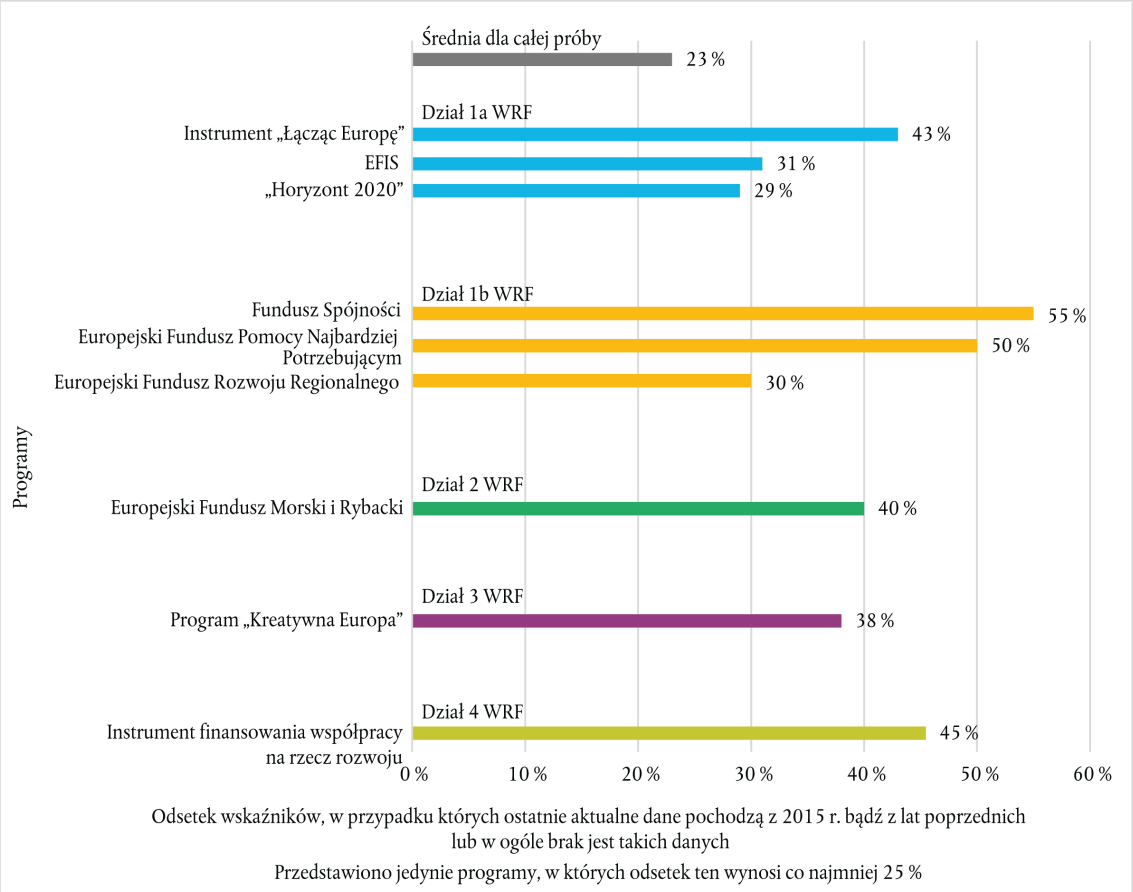
W przypadku niektórych programów dostępne dane były niewystarczającej jakości

W niektórych programach w przypadku wielu wskaźników ostatnie dostępne dane pochodziły z 2015 r. lub w ogóle brak było danych na temat osiągniętych postępów

3.31. Trybunał odnotował, że w przypadku pewnych programów (zob. ***ramka 3.11***) dla ponad 25 % wskaźników najnowsze dane pochodziły z 2015 r. lub w ogóle brak było danych na temat osiągniętych postępów. Stwierdził również, że w ramach wykonania uwzględniono pewne wskaźniki, pomimo że znane były problemy dotyczące dostępności danych ([22]).

3.32. W zaleceniu dotyczącym udzielenia *absolutorium* za rok budżetowy 2017 Rada zwróciła uwagę na „potrzeb[ę] uwzględniania aktualnych informacji na temat wyników w sprawozdawczości na temat wyników w odniesieniu do postępów poczynionych w kierunku osiągnięcia wartości docelowych" ([23]). Podobnie Parlament Europejski zwrócił się do Komisji w ramach procedury udzielania absolutorium za 2017 r., by „uwzględniła w sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów, w tym w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem i jego wyników, aktualne informacje o wynikach dotyczące postępów poczynionych na rzecz osiągnięcia zakładanych celów […]" ([24]).

Ramka 3.11
W przypadku wielu wskaźników rzeczywiste dane są niedostępne lub w ogóle brak jest takich danych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([22]) Np. w odniesieniu do wskaźnika 2 celu szczegółowego 1 w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju „Odsetek uczniów rozpoczynających naukę w klasie pierwszej, którzy kończą ostatnią klasę szkoły podstawowej, w podziale na płeć" wskazano w przypisie: „Należy jednak zauważyć, że wskaźnik ten nie jest jeszcze dostępny – nie zdefiniowano metodyki i brak jest danych. Zgodnie z danymi Unesco, które odgrywa wiodącą rolę, jeśli chodzi o wskaźniki dotyczące edukacji w ramach celów zrównoważonego rozwoju, potrzeba będzie od trzech do pięciu lat, zanim wskaźnik ten będzie mógł zostać wykorzystany".

([23]) Pkt 3 rozdział 3 zalecenia Rady w sprawie udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

([24]) Absolutorium za rok 2017: budżet ogólny UE – Komisja i agencje wykonawcze, pkt 236 w akcie P8_TA(2019)0242.

Inne problematyczne kwestie związane z jakością danych

3.33. Analizę postępów utrudnia dodatkowo wiele innych problemów związanych z jakością danych. Problemy te to między innymi:

— **Znacznie zmieniono zakres danego wskaźnika, co prowadzi do niespójności między poziomem wyjściowym, danymi na temat osiągniętych postępów i poziomem docelowym**. Przykładem takiej sytuacji jest wskaźnik 2 celu szczegółowego 2 w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju „Liczba projektów finansowanych z DCI i mających na celu promowanie demokracji, praworządności, dobrego rządzenia oraz poszanowania praw człowieka w krajach będących *beneficjentami* DCI". Kody wspólnego systemu informacyjnego RELEX (CRIS) wykorzystywane do wyodrębniania danych na potrzeby tego wskaźnika zostały istotnie rozszerzone od 2016 r., tak aby „objąć szerszy zakres sektorów w ramach wskaźnika".

— **Poziom wyjściowy, cele okresowe i dane dotyczące osiągniętych postępów podano w różnych formatach, co uniemożliwia ocenę dokonanych postępów**, czego przykładem są wskaźniki 2 dla celów szczegółowych 8–12 w ramach programu „Horyzont 2020". Rezultaty dla tych wskaźników (wyrażone liczbą zgłoszeń patentowych) mają format odmienny niż poziom wyjściowy i docelowy, które określono w postaci liczby zgłoszeń patentowych na każde 10 mln euro finansowania.

— **Nieaktualne poziomy wyjściowe dla wskaźników, co prowadzi do podawania nierealistycznych rezultatów dotyczących „postępów w osiąganiu poziomu docelowego" i „dystansu do poziomu docelowego"**, np. wskaźnik 3 „Emisje gazów cieplarnianych" celu ogólnego 1 w ramach programu EFRR (wykorzystywany również w ramach wskaźnika 1 celu ogólnego 1 Funduszu Spójności). Poziomem wyjściowym dla obliczenia planowanej redukcji o 20 % emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. jest rok 1990, ale zgodnie z oświadczeniami programowymi emisje ograniczono o 19,8 % już przed uruchomieniem programów w 2014 r.

W niektórych programach określono poziomy docelowe, które nie są wystarczająco ambitne

3.34. W szeregu programów (17 spośród ogólnej liczby 22 zbadanych programów) określono poziomy docelowe, które zdaniem Trybunału są mało ambitne. To, w jakiej mierze dany poziom docelowy jest ambitny, można poddać profesjonalnemu osądowi. Trybunał rozpoznał następujące kategorie poziomów docelowych, które w oczywisty sposób były mało ambitne:

1) **Poziomy docelowe w pełni osiągnięte w pierwszych latach siedmioletniego okresu wdrażania programu**, np. wskaźnik „Rentowność floty rybackiej UE w podziale na segmenty floty" w ramach EFMR, w przypadku którego poziom docelowy zakładający uzyskanie średniej marży zysku netto floty rybackiej UE w wysokości od 10 % do 12 % został osiągnięty już w 2015 r.

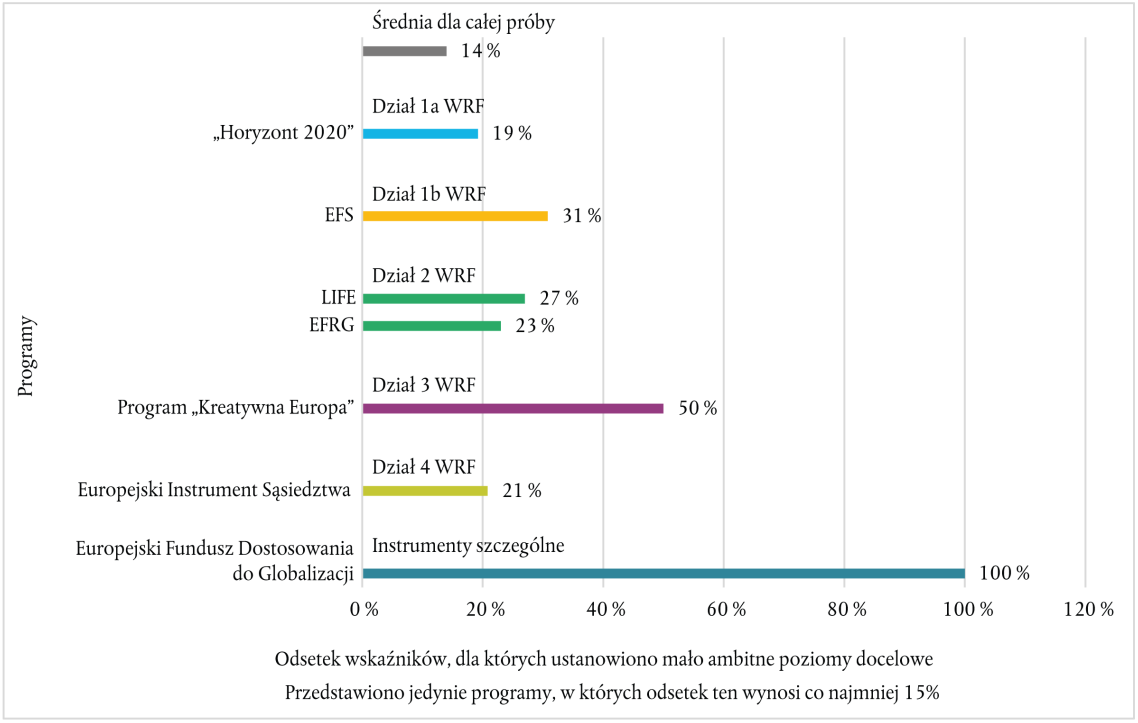
2) **Szczególnie niskie poziomy docelowe**, np. poziom docelowy dla wskaźnika „Całkowita długość nowych linii kolejowych" w ramach Funduszu Spójności ustanowiono na 64 km (sieci TEN-T) w całym okresie programowania, tj. około 9 km rocznie w całej UE ([25]).

3) **Poziomy docelowe równe poziomowi wyjściowemu lub do niego zbliżone**, np. w przypadku wskaźnika „Wnioski patentowe i wydane patenty w zakresie różnych technologii wspomagających i przemysłowych" celu szczegółowego 5 „Wiodąca pozycja w przemyśle" w ramach programu „Horyzont 2020" poziom docelowy był wręcz niższy od poziomu wyjściowego ([26]).

([25]) Podczas gdy sieć kompleksowa w UE liczy ponad 138 000 km linii kolejowych.
([26]) Poziom wyjściowy i docelowy wynosiły odpowiednio 3,2 i 3,0 zgłoszeń patentowych na 10 mln euro finansowania.

3.35. W ***ramce 3.12*** przedstawiono programy, w których odsetek wskaźników z celami, które są mało ambitne, wyniósł 15 % lub więcej.

Ramka 3.12
W niektórych programach ustanowiono wiele mało ambitnych poziomów docelowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

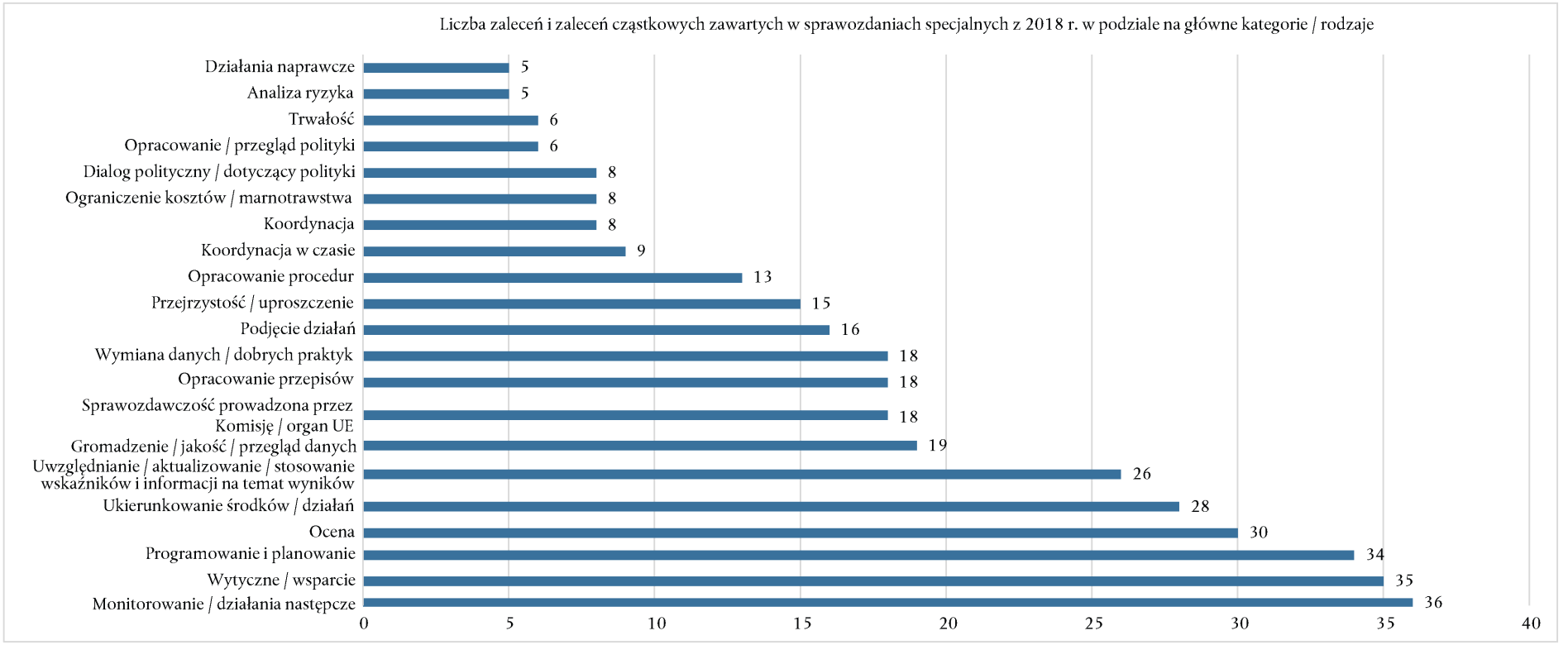
Część 2 – Wyniki przeprowadzanych przez Trybunał kontroli wykonania zadań – najważniejsze wnioski i zalecenia

Wstęp

3.36. Każdego roku Trybunał publikuje sprawozdania specjalne, w których bada stosowanie zasad *należytego zarządzania finansami* przy wykonywaniu budżetu UE. W 2018 r. Trybunał opublikował 35 sprawozdań specjalnych ([27]) ([28]). Dotyczyły one wszystkich działów wieloletnich ram finansowych ([29]) i zawierały 380 zaleceń obejmujących różnorodne zagadnienia (zob. ***ramka 3.13***). Opublikowane odpowiedzi na sprawozdania Trybunału pokazują, że 78 % zaleceń Trybunału zostało zaakceptowanych przez jednostki kontrolowane, podczas gdy w 2017 r. odsetek ten wyniósł 68 % (zob. ***ramka 3.14***). W ***załączniku 3.2*** przedstawiono podsumowanie zaleceń skierowanych do państw członkowskich w sprawozdaniach specjalnych Trybunału w 2018 r.

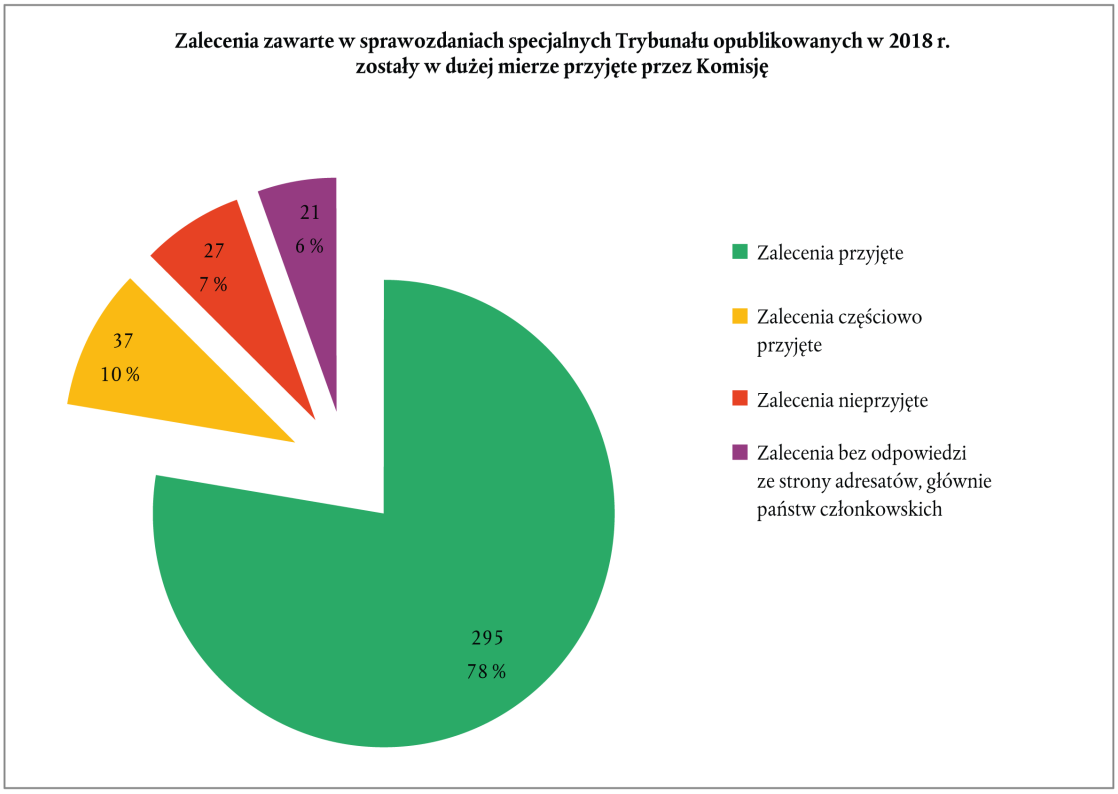
([27]) https://www.eca.europa.eu
([28]) W 2018 r. Trybunał wydał również dziewięć publikacji przekrojowych: dwa przeglądy horyzontalne, sześć dokumentów analitycznych i jeden przegląd punktowy w trybie pilnym.
([29]) 1a („Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia"), 1b („Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna"), 2 („Trwały wzrost gospodarczy – zasoby naturalne"), 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo"), 4 („Globalny wymiar Europy"), 5 („Administracja").

Ramka 3.13
Zalecenia objęły różnorodne zagadnienia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 3.14
Kontrolowane podmioty zaakceptowały zdecydowaną większość zaleceń Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Działy 1a „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz 1b „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna"

3.37. W 2018 r. Trybunał opublikował 12 sprawozdań specjalnych dotyczących tych działów wieloletnich ram finansowych ([30]). W niniejszej części Trybunał pragnie zwrócić uwagę na niektóre z najważniejszych wniosków i zaleceń zawartych w sześciu z tych sprawozdań.

a) Sprawozdanie specjalne nr 8/2018 – Trwałość unijnego wsparcia dla inwestycji produkcyjnych w przedsiębiorstwach

3.38. Trybunał stwierdził, że w ramach skontrolowanych projektów zasadniczo uzyskano zamierzone produkty, a w większości przypadków produkty te nadal istniały i w momencie prowadzenia kontroli były wykorzystywane. Niemniej w przypadku jednej piątej projektów osiągnięte rezultaty nie były trwałe. Zdaniem Trybunału wynikało to przede wszystkim z tego, że Komisja oraz organy krajowe i regionalne wykazywały jedynie ograniczone zainteresowanie kwestią trwałości rezultatów na poziomie zarządzania zarówno programami, jak i projektami.

3.39. Trybunał zalecił, by:

— Komisja zwróciła szczególną uwagę na sposób, w jaki państwa członkowskie uwzględniają trwałość rezultatów projektów na etapie zatwierdzania *programów operacyjnych*,

— państwa członkowskie udoskonaliły procedury i kryteria wyboru projektów.

([30]) Uwaga: sprawozdania specjalne, w których podjęto kwestię działań UE w dziedzinie środowiska i klimatu, uwzględniono w omówieniu działu 2 poniżej.

b) Sprawozdanie specjalne nr 9/2018 – Partnerstwa publiczno-prywatne w UE

3.40. Trybunał stwierdził, że wprawdzie partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) mogą przyczynić się do szybszego wdrażania polityki i zapewniania odpowiedniego poziomu utrzymania sfinansowanej infrastruktury przez cały cykl życia, lecz skontrolowane PPP, które otrzymały wsparcie z UE, nie zawsze były skutecznie zarządzane i nie zapewniały odpowiedniej efektywności kosztowej. Potencjalne korzyści, które można by uzyskać w przypadku skontrolowanych PPP, w wielu przypadkach nie zostały osiągnięte, gdyż – podobnie jak w przypadku projektów objętych tradycyjnymi metodami udzielania zamówień – w PPP odnotowywano opóźnienia, rosnące koszty i niepełne wykorzystanie wyników projektów. Ponadto brak było adekwatnych analiz dotyczących możliwości zapewniania przez PPP dodatkowej efektywności kosztowej, a także odpowiednich strategii dotyczących korzystania z PPP oraz ram instytucjonalnych i prawnych.

3.41. Trybunał zalecił Komisji i państwom członkowskim, by wstrzymały się z promowaniem intensywniejszego i powszechniejszego korzystania z PPP do czasu rozwiązania wskazanych problemów.

c) Sprawozdanie specjalne nr 12/2018 – Sieci szerokopasmowe w państwach członkowskich UE

3.42. Trybunał stwierdził, że wprawdzie ogólnie dostęp do sieci szerokopasmowych się zwiększył, lecz nie wszystkie cele na 2020 r. zostaną osiągnięte. Choć wszystkie państwa członkowskie opracowały strategie szerokopasmowe, to cele ustanowione w strategiach zbadanych przez Trybunał nie zawsze były spójne ze strategią „Europa 2020". Ponadto nie wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, stworzyły stosowne otoczenie prawne i regulacyjne, jeśli chodzi o konkurencję między dostawcami usług. Wreszcie, nie zawsze odpowiednio uwzględniano potrzeby w zakresie finansowania dotyczące infrastruktury szerokopasmowej na obszarach wiejskich i podmiejskich.

3.43. Trybunał zalecił, by:

— państwa członkowskie opracowały nowe plany na okres po 2020 r.,

— Komisja Europejska doprecyzowała sposób stosowania wytycznych dotyczących *pomocy państwa* i wspierała wysiłki państw członkowskich na rzecz pobudzenia konkurencji na rynku usług sieci szerokopasmowych,

— Europejski Bank Inwestycyjny ukierunkował udzielane wsparcie na małe i średnie projekty na obszarach, które w największym stopniu potrzebują wsparcia ze środków publicznych.

d) Sprawozdanie specjalne nr 17/2018 – Absorpcja środków

3.44. Trybunał stwierdził, że zarówno w okresie programowania 2007–2013, jak i w okresie 2014–2020 ramy legislacyjne przyjęto późno, co pociągnęło za sobą opóźnione przyjęcie programów operacyjnych. Wywołało to efekt domina w momencie rozpoczęcia wydatkowania przydzielonych środków. Wprawdzie działania podjęte przez Komisję doprowadziły do znacznego wzrostu poziomu absorpcji w okresie 2007–2013, lecz niewiele uwagi poświęcono rezultatom.

3.45. Trybunał zalecił, by Komisja:

— zaproponowała organom prawodawczym stosowny harmonogram, tak aby wdrażanie można było rozpocząć wraz z początkiem okresu programowania,

— zadbała o ukierunkowanie na uzyskiwanie rezultatów.

e) Sprawozdanie specjalne nr 30/2018 – Prawa pasażerów

3.46. Trybunał stwierdził, że główne rodzaje transportu publicznego zostały uwzględnione w rozporządzeniach i są to jedyne tego typu ramy prawne na świecie. Wielu pasażerów nie ma jednak wystarczającej wiedzy na temat przysługujących im praw i często nie może z nich skorzystać z powodu trudności z ich egzekwowaniem. Ponadto, choć podstawowe prawa mają zapewniać ochronę wszystkim pasażerom podróżującym dowolnym z czterech rodzajów transportu publicznego, zakres tej ochrony zależy już od wybranego środka transportu.

3.47. Trybunał zalecił, by Komisja:

— zapewniła większą spójność, przejrzystość i skuteczność ram regulujących prawa pasażerów w UE,

— podjęła działania na rzecz wspomagania i koordynacji uruchamiania kampanii informacyjnych przez krajowe organy wykonawcze,

— uwzględniła we wnioskach dotyczących zmiany obowiązujących rozporządzeń konieczność zapewnienia krajowym organom wykonawczym większej liczby narzędzi egzekwowania praw pasażerów.

f) Sprawozdanie specjalne nr 28/2018 – Program „Horyzont 2020"

3.48. Trybunał stwierdził w ogólnym wniosku podsumowującym to sprawozdanie specjalne, że większość działań na rzecz uproszczenia podjętych przez Komisję skutecznie przyczyniła się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych beneficjentów programu „Horyzont 2020", chociaż nie wszystkie działania przyniosły pożądane rezultaty i nadal istnieją możliwości poprawy. Beneficjenci potrzebują wytycznych i narzędzi bardziej przyjaznych dla użytkowników, a Komisja musi w dalszym ciągu testować stosowność i użyteczność nowych systemów finansowania. Duże znaczenie ma także stabilność samych zasad – o ile bowiem beneficjenci są w stanie dostosować się do złożonych wytycznych, o tyle częste ich zmiany mogą wywoływać zamieszanie i niepewność.

3.49. Trybunał zalecił, by Komisja:

— usprawniła komunikację z wnioskodawcami i beneficjentami,

— zintensyfikowała testowanie kwot ryczałtowych,

— zbadała możliwości korzystania na większą skalę z dwuetapowej oceny wniosków projektowych,

— ponownie przeanalizowała warunki dotyczące wynagrodzeń ekspertów dokonujących ocen,

— zapewniła szersze uznawanie pieczęci doskonałości,

— zapewniła stabilność zasad i wytycznych dla uczestników,

— dopilnowała, by audyty przeprowadzane przez firmy zewnętrzne wykazywały się lepszą jakością,

— podejmowała dalsze kroki w celu uproszczenia narzędzi i wytycznych dla MŚP.

Dział 2 „Zasoby naturalne"

3.50. Trybunał opublikował osiem sprawozdań specjalnych dotyczących zrównoważonego rozwoju, zasobów naturalnych i działań w dziedzinie środowiska i klimatu. Sporządził również dokument analityczny w sprawie przyszłości *wspólnej polityki rolnej* (WPR), a następnie opinię nr 7/2018 w sprawie wniosków dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r.

3.51. W sprawozdaniach specjalnych, w których podjęto różne aspekty polityki rolnej, zawarto następujące zalecenia na rzecz poprawy wyników programów, finansowania i instrumentów WPR:

— W sprawozdaniu specjalnym nr 5/2018 Trybunał zwrócił uwagę na potencjalną synergię między polityką w zakresie energii ze źródeł odnawialnych a funduszami, które utworzono, by ułatwiać zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, lecz odnotował, że dotychczas synergii tej w dużej mierze nie wykorzystano. W zaleceniach Trybunału podjęto kwestię zrównoważonego charakteru przyszłej polityki w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.

— W sprawozdaniu specjalnym nr 10/2018 stwierdzono we wnioskach, że *system płatności podstawowej* dla rolników wprawdzie funkcjonuje sprawnie, lecz w niewielkim stopniu przyczynia się do uproszczenia, ukierunkowania i konwergencji poziomów pomocy. Trybunał zalecił, by proponowane działania służące wsparciu dochodów rolników powiązano ze stosownymi celami operacyjnymi i poziomami wyjściowymi, do których będzie można odnieść uzyskane wyniki.

— W sprawozdaniu specjalnym nr 11/2018 przeanalizowano nowe formy finansowania projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które wprawdzie są prostsze, za to nie są ukierunkowane na rezultaty. Trybunał zalecił, by Komisja zbadała możliwość odejścia od dokonywania zwrotu poniesionych kosztów na rzecz zwrotu opartego na rezultatach.

3.52. W innych sprawozdaniach specjalnych – dotyczących obszarów polityki takich jak energia, klimat, środowisko, jakość powietrza i dobrostan zwierząt – również zawarto zalecenia mające na celu poprawę wyników budżetu UE dzięki wzmocnieniu synergii między sektorami i zwiększonej rozliczalności. Zalecenia te dotyczą przykładowo:

— uwzględnienia polityki w zakresie jakości powietrza w innych strategiach politycznych UE (sprawozdanie specjalne nr 23/2018),

— wzmocnienia związków między systemem wzajemnej zgodności a dobrostanem zwierząt (sprawozdanie specjalne nr 31/2018),

— zwiększenia spójności między ramami dotyczącymi rolnictwa, klimatu, środowiska i badań naukowych w celu wzmocnienia ochrony gleby (sprawozdanie specjalne nr 33/2018),

— udoskonalenia kluczowych elementów dotyczących zarządzania i rozliczalności w ramach unijnego programu na rzecz projektów demonstracyjnych w zakresie bezpiecznego dla środowiska wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz w zakresie innowacyjnych technologii związanych z energią ze źródeł odnawialnych, stosowanych na skalę komercyjną (sprawozdanie specjalne nr 24/2018),

— udoskonalenia wyboru projektów na podstawie odpowiednich i właściwych kryteriów w odniesieniu do projektów dotyczących zapobiegania powodziom (sprawozdanie specjalne nr 25/2018) oraz wychwytywania dwutlenku węgla i innowacyjnych odnawialnych źródeł energii (sprawozdanie specjalne nr 24/2018).

Dział 3 „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" i dział 4 „Globalny wymiar Europy"

3.53. W 2018 r. Trybunał opublikował osiem sprawozdań specjalnych dotyczących tych działów wieloletnich ram finansowych. W niniejszej części pragnie zwrócić uwagę na niektóre z najważniejszych wniosków i zaleceń zawartych w czterech z tych sprawozdań.

a) Sprawozdanie specjalne nr 7/2018 – Pomoc finansowa dla Turcji

3.54. Trybunał stwierdził, że koncepcja pomocy została co do zasady dobrze opracowana, a w ramach projektów uzyskano już planowane produkty. Niemniej – przede wszystkim z uwagi na brak woli politycznej i ze względu na fakt, że Komisja w niewielkim stopniu wykorzystała warunkowość – pomoc unijna nie była wystarczająco ukierunkowana na niektóre z zasadniczych potrzeb tego państwa w zakresie usprawnienia rządów i umocnienia praworządności. Ponadto problemem jest często trwałość osiągniętych rezultatów. W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że przyznane finansowanie było skuteczne jedynie w ograniczonym stopniu.

3.55. Zgodnie z zaleceniami Trybunału Komisja, a w odpowiednich przypadkach także Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinny:

— ukierunkować środki z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej na obszary, w których reformy są już opóźnione,

— udoskonalić oceny podejścia sektorowego,

— częściej korzystać z warunkowości,

— poprawić monitorowanie wyników projektów,

— ograniczyć zaległości przez selektywne stosowanie zarządzania pośredniego.

b) Sprawozdanie specjalne nr 20/2018 – Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa (APSA)

3.56. Trybunał stwierdził, że unijne wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju dało niewielkie efekty i wymaga zmiany ukierunkowania. APSA obowiązywały wprawdzie szerokie ramy strategiczne, lecz wsparcie UE na jej rzecz od dawna było ukierunkowane głównie na pokrywanie podstawowych kosztów operacyjnych. Ze względu na to, że Unia Afrykańska w niewielkim stopniu wzięła na siebie odpowiedzialność finansową, APSA przez wiele lat była w dużym stopniu zależna od wsparcia ze strony darczyńców. Choć UE wspiera finansowo komponenty APSA, zdolności tych komponentów są bardzo zróżnicowane i wciąż utrzymują się liczne wyzwania.

3.57. Zgodnie z zaleceniami Trybunału Komisja, a w odpowiednich przypadkach także Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinny:

— wspierać Unię Afrykańską w przejmowaniu odpowiedzialności za APSA, tak aby APSA osiągnęła niezależność finansową, a także przekierować środki unijne na działania na rzecz budowania zdolności zamiast finansowania kosztów operacyjnych,

— przy prowadzeniu interwencji konsekwentnie koncentrować się na rezultatach, ograniczyć opóźnienia w zawieraniu umów i finansowanie wsteczne, poprawić monitorowanie i w spójny sposób wykorzystywać instrumenty finansowe.

c) Sprawozdanie specjalne nr 27/2018 – Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji

3.58. Trybunał stwierdził, że pomimo trudnych okoliczności Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji doprowadził do błyskawicznego uruchomienia 3 mld euro, co pozwoliło z kolei niezwłocznie podjąć działania w odpowiedzi na kryzys uchodźczy. Mimo to nie udało się w pełni osiągnąć celu instrumentu pomocy, jakim było skuteczne skoordynowanie tego rodzaju działań. W ramach projektów skontrolowanych przez Trybunał udzielono przydatnego wsparcia na rzecz uchodźców – w większości projektów uzyskano zakładane produkty, lecz w przypadku połowy nie osiągnięto jeszcze spodziewanych wyników. Trybunał ustalił ponadto, że istnieje możliwość zwiększenia wydajności projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej. W związku z powyższym doszedł do wniosku, że instrument pomocy mógł działać skuteczniej, a za pomocą wydanych środków można by osiągnąć lepsze efekty.

3.59. Trybunał zalecił, by Komisja:

— skuteczniej uwzględniła potrzeby uchodźców w zakresie infrastruktury miejskiej i wsparcia społeczno-ekonomicznego,

— usprawniła wsparcie i zapewniła jego większą komplementarność dzięki jasnemu przypisaniu zadań do poszczególnych źródeł finansowania,

— wdrożyła strategię przechodzenia od pomocy humanitarnej do pomocy rozwojowej,

— poprawiła wydajność projektów polegających na świadczeniu pomocy pieniężnej,

— współpracowała z władzami Turcji w celu poprawy warunków, w jakich działają międzynarodowe organizacje pozarządowe,

— zintensyfikowała monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

d) Sprawozdanie specjalne nr 32/2018 – Fundusz powierniczy UE dla Afryki

3.60. Trybunał stwierdził, że fundusz powierniczy UE dla Afryki jest narzędziem elastycznym. Biorąc pod uwagę bezprecedensowe wyzwania, którym należało stawić czoła, działania w ramach funduszu powinny jednak zostać lepiej ukierunkowane. W porównaniu z tradycyjnymi instrumentami fundusz pozwolił szybciej uruchamiać projekty, lecz i w jego przypadku wystąpiły typowe dla instrumentów tradycyjnych problemy prowadzące do opóźnień we wdrażaniu. Mimo że skontrolowane projekty znajdowały się na wczesnym etapie realizacji, uzyskano już pierwsze produkty.

3.61. Trybunał zalecił, by Komisja:

— poprawiła jakość celów funduszu powierniczego UE dla Afryki,

— dokonała przeglądu procedury wyboru projektów,

— podjęła działania, które przyspieszą wdrożenie,

— usprawniła monitorowanie funduszu powierniczego UE dla Afryki.

Dział 5 „Administracja”

3.62. W 2018 r. Trybunał opublikował trzy sprawozdania specjalne dotyczące obszaru administracji. W niniejszej części pragnie zwrócić uwagę na niektóre z najważniejszych wniosków i zaleceń zawartych w jednym z tych sprawozdań.

a) Sprawozdanie specjalne nr 34/2018 – Pomieszczenia biurowe instytucji UE

3.63. Trybunał stwierdził, że instytucje wydajnie zarządzają wydatkami na pomieszczenia biurowe, lecz strategie dotyczące nieruchomości nie zawsze są oficjalnie udokumentowane. Instytucje współpracują ze sobą i stosują podobne zasady podejmowania decyzji. Sprawozdania przekazywane *władzom budżetowym* nie umożliwiają jednak dokonywania porównań i przeprowadzania analiz wydajności. Mechanizmy finansowania dużych projektów budowlanych przeanalizowanych przez Trybunał często były skomplikowane, co miało negatywny wpływ na przejrzystość. W większości tych projektów odnotowano opóźnienia, co niekiedy prowadziło do powstania dodatkowych kosztów.

3.64. Trybunał zalecił, by instytucje:

— zaktualizowały i oficjalnie udokumentowały swoje strategie dotyczące nieruchomości oraz regularnie aktualizowały dokumenty dotyczące planowania,

— zapewniły większą przejrzystość budżetową w odniesieniu do wykorzystywania mechanizmów finansowania w projektach budowlanych,

— ustanowiły odpowiednie procedury zarządzania w przypadku dużych projektów budowlanych i remontowych,

— poprawiły spójność danych i monitorowanie w odniesieniu do portfela budynków.

Sprawozdania w sprawie funkcjonującego jednolitego rynku i trwałej unii walutowej

3.65. Wreszcie, Trybunał opublikował cztery sprawozdania specjalne dotyczące funkcjonującego jednolitego rynku i trwałej unii walutowej. W niniejszej części pragnie zwrócić uwagę na niektóre z najważniejszych wniosków i zaleceń zawartych w trzech z tych sprawozdań.

a) Sprawozdanie specjalne nr 2/2018 – Skuteczność zarządzania kryzysowego EBC w odniesieniu do banków

3.66. W ramach kontroli oceniono efektywność zarządzania przez Europejski Bank Centralny (EBC) jednym konkretnym zadaniem nadzorczym – zarządzaniem kryzysowym. EBC ustanowił ramy na potrzeby zarządzania kryzysowego, lecz pewne wady koncepcyjne oraz oznaki niewydajnego wdrażania wskazują na konieczność podjęcia działań. Wprowadzono procedury dotyczące oceny planów naprawy banków, a osoby przeprowadzające takie oceny uzyskały dostęp do użytecznych narzędzi i wytycznych. Wyniki ocen tych planów nie są jednak systematycznie wykorzystywane do wykrywania sytuacji kryzysowych i reagowania na nie. EBC nie wprowadził systemu korzystania z kryteriów warunkujących podjęcie działań w odniesieniu do danego banku, który to system sygnalizowałby wszelkie przypadki prawdopodobnego pogorszenia się sytuacji finansowej banku. Ponadto systemy i wytyczne na potrzeby ocen dotyczących wczesnej interwencji nie są wystarczająco dopracowane, a sprawozdawczość zarządcza dotycząca jakości aktywów w bankach znajdujących się w trudnej sytuacji oraz powiązana zdolność do przeprowadzania kontroli na miejscu wymagają poprawy.

3.67. Trybunał zalecił, by Europejski Bank Centralny:

— dopracował swoje wytyczne dotyczące ocen dotyczących wczesnej interwencji, w tym w odniesieniu do szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe,

— zdefiniował zestaw wskaźników na potrzeby identyfikowania sytuacji kryzysowych i reagowania na nie,

— udoskonalił systemy monitorowania i usprawnił wykorzystanie informacji zawartych w planach naprawy.

b) Sprawozdanie specjalne nr 3/2018 – Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej

3.68. Trybunał skontrolował wdrożenie przez Komisję Europejską procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, która ma na celu zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej mogącym negatywnie wpłynąć na stabilność gospodarczą bądź wykrywanie takich zakłóceń oraz ich eliminowanie. Jak stwierdził Trybunał, choć procedura ta została ogólnie dobrze opracowana, Komisja nie wdrażała jej w sposób, który gwarantowałby skuteczne zapobieganie zakłóceniom równowagi i ich korygowanie. Ogólnie rzecz ujmując, w zaleceniach dla poszczególnych krajów publikowanych przez Komisję wykryto kilka uchybień. Klasyfikacja państw członkowskich, w których występują zakłócenia równowagi, nie jest przejrzysta; szczegółowe analizy Komisji, mimo dobrej jakości, straciły na znaczeniu; brak jest również świadomości społecznej na temat tej procedury i jej implikacji. Co więcej, procedura nie przyczynia się we właściwym stopniu do wczesnego wykrywania zakłóceń równowagi, ponieważ wskaźniki wykorzystywane w procedurze oparto na nieaktualnych danych i średnich kroczących, co sprawia, że nie uwzględnia się w niej ostatnich wydarzeń.

3.69. Trybunał zalecił Komisji, by ta w istotnym zakresie udoskonaliła pewne aspekty zarządzania procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej i nadała jej większą wagę.

c) Sprawozdanie specjalne nr 18/2018 – Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?

3.70. Trybunał stwierdził, że w kilku państwach członkowskich o wysokim poziomie długu publicznego pakt stabilności i wzrostu nie zapewnił wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie. Przy ustanawianiu przepisów wykonawczych i wydawaniu indywidualnych decyzji Komisja Europejska korzystała w dużym stopniu z przysługującej jej swobody decyzyjnej, aby zmniejszyć wymogi w zakresie korekty.

3.71. Trybunał zalecił, by Komisja:

— zmieniła wielkość wymogów w zakresie korekty ustanowionych w matrycy wymogów, tak aby zwiększyć te wymogi względem państw członkowskich o wskaźniku zadłużenia przekraczającym 60 % PKB i rozwiązać problem łącznych skutków dozwolonych odchyleń w przypadku przyznania wielu klauzul,

— zreformowała obecny sposób stosowania klauzul elastyczności przez ograniczenie elastyczności do faktycznych kosztów budżetowych reform oraz dopilnowanie, by zaprzestano stosowania klauzuli inwestycyjnej w jej obecnej postaci i zreformowano ją w taki sposób, by wszelkie dodatkowe wydatki wynikłe z odchylenia od pierwotnie przyjętej ścieżki osiągania średniookresowych celów budżetowych (tj. we wszystkich latach po przyznaniu tej klauzuli) dotyczyły inwestycji, a sama klauzula skutkowała podniesieniem poziomu inwestycji publicznych w stosunku do PKB,

— zapewniła spójność między wymogami na podstawie części zapobiegawczej i naprawczej,

— ujęła w zaleceniach dla poszczególnych krajów jaśniej sformułowane wymogi, podając jednocześnie lepsze wyjaśnienia wymogów oraz zagrożeń w razie niewdrożenia tych wymogów w terminie.

Część 3 – Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami

3.72. Każdego roku Trybunał bada, w jakim zakresie jednostki kontrolowane przez Trybunał podjęły działania naprawcze w związku z jego zaleceniami. To monitorowanie działań następczych podejmowanych w związku z zaleceniami Trybunału stanowi ważny element cyklu kontroli wykonania zadań. Jest ono źródłem informacji zwrotnych na temat oddziaływania prac Trybunału, a jednocześnie stanowi zachętę dla jednostek kontrolowanych, by wdrażać otrzymane zalecenia.

Trybunał przeanalizował realizację wszystkich zaleceń z 2015 r. skierowanych do Komisji

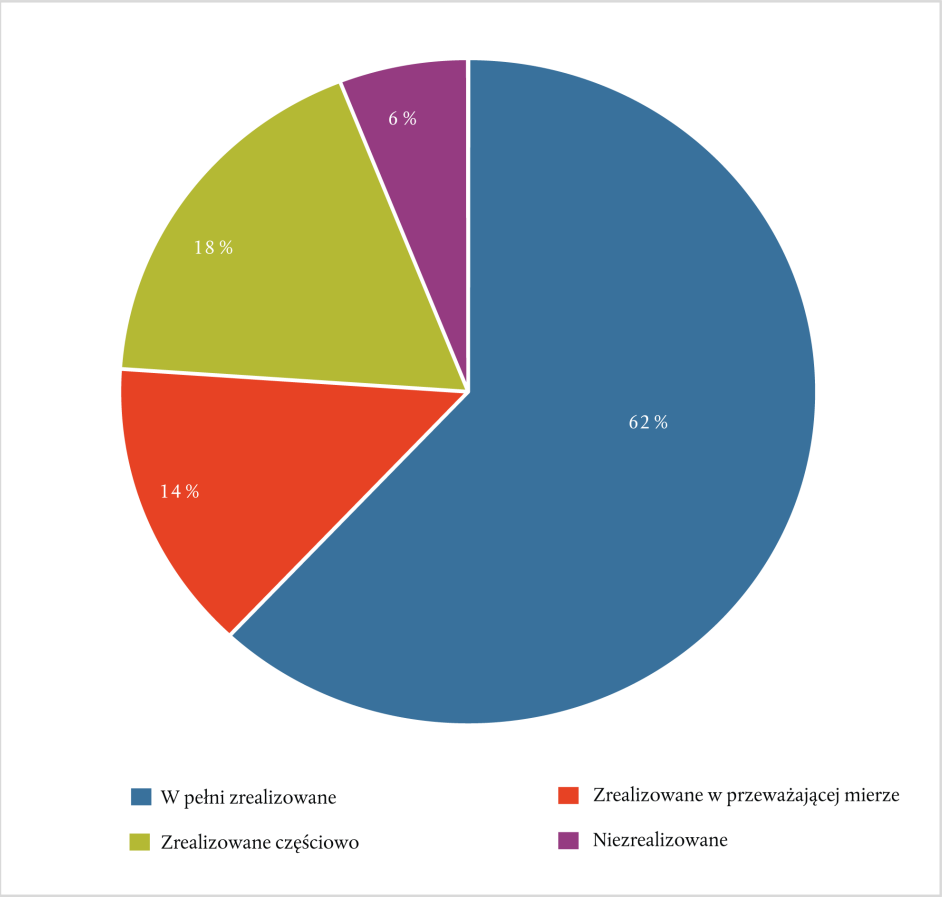
3.73. W poprzednich latach Trybunał analizował jedynie wybrane zalecenia opublikowane trzy lata wcześniej. W tym roku zbadano wszystkie 185 zaleceń skierowanych do Komisji w 25 sprawozdaniach specjalnych przyjętych w 2015 r. Realizacja jednego zalecenia nie została zbadana, ponieważ stało się ono nieaktualne, nie zbadano ponadto realizacji 48 zaleceń skierowanych do państw członkowskich.

3.74. Na potrzeby monitorowania realizacji zaleceń Trybunał dokonał przeglądów dokumentacji i przeprowadził wywiady z pracownikami Komisji. Aby zapewnić rzetelny i wyważony przegląd, Trybunał przesłał swoje ustalenia Komisji i uwzględnił jej odpowiedzi w końcowej analizie.

W jaki sposób Komisja odniosła się do zaleceń Trybunału?

3.75. Komisja w pełni zrealizowała 114 (62 %) spośród 184 objętych analizą zaleceń. 26 z pozostałych zaleceń (14 %) zrealizowała w przeważającej mierze, 33 (18 %) – częściowo, a 11 (6 %) nie zrealizowała wcale (zob. ***ramka 3.15***). Status realizacji poszczególnych zaleceń przedstawiono szczegółowo w ***załączniku 3.3***.

Ramka 3.15
Realizacja zaleceń przedstawionych przez Trybunał w ramach kontroli wykonania zadań z 2015 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.76. W niektórych obszarach Komisja podjęła szczególnie aktywnie wdrażanie zaleceń Trybunału. W przypadku trzech sprawozdań specjalnych dotyczących odpowiednio energii ze źródeł odnawialnych w Afryce Wschodniej (nr 15/2015), pomocy finansowej dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji (nr 18/2015) i pomocy technicznej dla Grecji (nr 19/2015) wszystkie zalecenia zostały w pełni zrealizowane.

3.77. Komisja nie przyjęła 15 zaleceń, a 17 – przyjęła częściowo. Niemniej dziesięć z 17 częściowo przyjętych zaleceń ostatecznie zrealizowano w pełni, a ponadto dwa spośród odrzuconych zaleceń zostały w pełni uwzględnione, a dwa inne zrealizowano częściowo.

3.78. Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał stwierdził, że kontrole wykonania zadań doprowadziły do kilku kluczowych usprawnień, chociaż niektóre z wykrytych uchybień nie zostały wyeliminowane. W ***załączniku 3.4*** opisano niewyeliminowane uchybienia, do których odnosiły się zalecenia zrealizowane częściowo.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

1) *Jak wynika ze wskaźników, osiągnięte wyniki charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem, a poczynione postępy są umiarkowane (pkt 3.7–3.20)*

3.79. Ogólnie rzecz ujmując, dane zawarte w oświadczeniach programowych wskazują, że postęp w osiąganiu celów dotyczących wyników jest umiarkowany. Istotnym czynnikiem wpływającym na tę sytuację było powolne i opóźnione uruchomienie programów zarówno w obszarze polityki spójności, jak i w obszarze rozwoju obszarów wiejskich.

2) *Nie we wszystkich przypadkach wskaźniki właściwie ukazały faktyczne postępy (pkt 3.21–3.35)*

3.80. Zarówno obliczenia postępu w osiąganiu poziomu docelowego względem poziomu wyjściowego, jak i postępy w osiąganiu poziomu docelowego podawane przez Komisję w przeglądzie wyników programów należy traktować z ostrożnością, z różnych względów:

a) *Wiele wskaźników dobrano niewłaściwie (pkt 3.22–3.27)*

— Wskaźniki dotyczą wkładów i produktów, a nie rezultatów i oddziaływania.

— Niektóre wskaźniki nie pozwoliły na pomiary osiągnięć budżetu UE.

— W odniesieniu do pewnych aspektów niektórych celów programów nie ustanowiono żadnych wskaźników.

b) *W przypadku wielu wskaźników nie sposób było obliczyć postępów (pkt 3.28–3.30)*

— W przypadku niemal połowy wskaźników nie można było zmierzyć postępu w osiąganiu poziomu docelowego względem poziomu wyjściowego. Fakt ten można wytłumaczyć wieloma czynnikami, ale głównym powodem takiego stanu rzeczy był brak danych liczbowych dotyczących poziomu wyjściowego, osiągniętych postępów lub poziomu docelowego.

c) *W przypadku niektórych programów dostępne dane były niewystarczającej jakości (pkt 3.31–3.33)*

— W niektórych programach w przypadku wielu wskaźników ostatnie dostępne dane pochodziły z 2015 r. lub w ogóle brak było danych na temat osiągniętych postępów.

— Analizę postępów utrudniało dodatkowo wiele innych problemów związanych z jakością danych.

d) *W niektórych programach określono poziomy docelowe, które nie są wystarczająco ambitne (pkt 3.34–3.35)*

— W wielu programach ustanowiono poziomy docelowe, które zdaniem Trybunału są mało ambitne. W przypadku siedmiu programów cele tego rodzaju stanowią co najmniej 15 % ogólnej liczby celów.

3.81. W ***ramce 3.16*** przedstawiono wnioski Trybunału co do tego, w jakim zakresie w badanych programach wystąpiły uchybienia, o których mowa w lit. a)–d) poniżej:

a) programy, w których odsetek wskaźników wkładu i produktu przekroczył 66 %;

b) programy, w przypadku których nie można było zmierzyć postępu dla więcej niż 33 % wskaźników;

c) programy, w których w przypadku ponad 25 % wskaźników ostatnie dostępne dane pochodziły z 2015 r. lub w ogóle brak było danych na temat osiągniętych postępów;

d) programy, w których dla co najmniej 15 % wskaźników ustanowiono mało ambitne cele.

Z ramki wynika, że w badanej próbie nie było programu całkowicie wolnego od wspomnianych uchybień.

Ramka 3.16
Podsumowanie wniosków

Programy poddane przeglądowi i odsetek programowania finansowego na lata 2014–2020 ujętego w próbie dla każdej kategorii	Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego – obliczenia Trybunału (względem poziomu wyjściowego)		
	Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego wynosi co najwyżej 20 %	Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego mieści się w zakresie 20–50 %	Średni postęp w osiąganiu poziomu docelowego wynosi co najmniej 50 %
Ramy wykonania, w których nie występuje żadne z czterech wykrytych uchybień			
Ramy wykonania, w których występuje jedno z czterech wykrytych uchybień	EFRR, Żywność i pasze	EFRROW, ENI, IPA II	Erasmus+, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, DCI, pomoc humanitarna, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji
	21 % programowania finansowego ujętego w próbie	13 % programowania finansowego ujętego w próbie	6 % programowania finansowego ujętego w próbie
Ramy wykonania, w których występują co najmniej dwa z czterech wykrytych uchybień		„Horyzont 2020”, „Łącząc Europę”, Fundusz Spójności, program „Kreatywna Europa”	EFIS, EFS, EFMR, LIFE
		17 % programowania finansowego ujętego w próbie	11 % programowania finansowego ujętego w próbie

Uwaga: w przypadku EFRG i Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (32 % programowania finansowego ujętego w próbie) nie można było obliczyć postępu w osiąganiu poziomu docelowego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

3.82. W pkt 3.36–3.71 Trybunał przedstawił kluczowe wnioski i zalecenia z wybranych sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2018 r.

3.83. Przeprowadzone w bieżącym roku monitorowanie działań następczych podejmowanych w związku z wcześniejszymi zaleceniami (zob. pkt 3.72–3.78) potwierdziło, że – podobnie jak w poprzednich latach – 76 % zaleceń, które Trybunał poddał ocenie, zostało zrealizowane w pełni lub w przeważającej mierze. W 18 % przypadków zalecenia zostały zrealizowane jedynie częściowo i nadal występują istotne uchybienia. Jedynie 6 % zaleceń nie zostało zrealizowanych.

Zalecenia

3.84. W ***załączniku 3.5*** przedstawiono ustalenia z monitorowania działań następczych podjętych w związku z trzema zaleceniami sformułowanymi w rozdziale 3 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r. Wszystkie trzy zalecenia zostały zrealizowane częściowo.

3.85. Na podstawie wniosków odnoszących się do 2018 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 3.1 – Komisja powinna działać na rzecz uwzględnienia w oświadczeniach programowych wskaźników, które:

a) zapewniają bardziej użyteczne informacje na temat osiągnięć w ramach unijnych programów wydatków dzięki lepszej równowadze między aspektami wkładów, produktów, rezultatów i oddziaływania;

b) są jasno powiązane z działaniami finansowanymi z unijnych programów wydatków;

c) odzwierciedlają osiągnięcia tych programów, a nie wyniki Komisji lub innych organów wdrażających te inicjatywy;

d) obejmują cele danego programu.

Termin realizacji: publikacja w 2022 r. oświadczeń programowych dołączonych do budżetu na 2023 r.

Zalecenie 3.2 – Aby umożliwić obliczenie postępu w osiąganiu poziomu docelowego względem poziomu wyjściowego, Komisja powinna zaproponować ramy wykonania dla wszystkich programów, przy czym odnośne wskaźniki wykonania muszą posiadać podane niżej cechy. Jeśli Komisja uzna, że cechy te nie są istotne dla konkretnego wskaźnika, powinna uzasadnić takie stanowisko w oświadczeniu programowym:

a) należy określić ilościowo poziom wyjściowy, wskazując przy tym rok wyjściowy;

b) należy określić ilościowo cele pośrednie;

c) należy określić ilościowo poziom docelowy, wskazując przy tym rok, w którym poziom ten ma zostać osiągnięty;

d) należy zagwarantować niezbędny poziom jakości danych, tak aby można z łatwością obliczyć postęp w osiąganiu poziomu docelowego względem poziomu wyjściowego.

Termin realizacji: publikacja w 2022 r. oświadczeń programowych dołączonych do budżetu na 2023 r.

Zalecenie 3.3 – Komisja powinna dążyć do tego, by otrzymywać w terminie informacje dotyczące wyników odnoszące się do wszystkich wskaźników wykonania, np. przez wprowadzenie nowych narzędzi sprawozdawczości w ramach platform internetowych.

Termin realizacji: uruchomienie projektu w 2021 r.

Zalecenie 3.4 – Komisja powinna udokumentować proponowane poziomy docelowe, tak aby władza budżetowa mogła ocenić, na ile są one ambitne. Należy zaproponować poziomy docelowe dla wszystkich wskaźników w programach wydatków.

Termin realizacji: publikacja w 2022 r. oświadczeń programowych dołączonych do budżetu na 2023 r.

Zalecenie 3.5 – Komisja powinna wprowadzić dalsze udoskonalenia do przeglądu wyników programów, w szczególności przez:

a) wykorzystywanie jednej metody przy obliczaniu postępów w osiąganiu poziomu docelowego względem poziomu wyjściowego. Jeśli Komisja uzna, że takie rozwiązanie nie jest wykonalne w odniesieniu do konkretnego wskaźnika, powinna uzasadnić przyjęte podejście w przeglądzie wyników programów;

b) wyjaśnienie przyczyn, które stały za wyborem określonych wskaźników wykonania w poszczególnych programach.

Termin realizacji: publikacja przeglądu wyników programów w 2021 r.

ZAŁĄCZNIK 3.1

WYKAZ PROGRAMÓW UJĘTYCH W PRÓBIE TRYBUNAŁU

Dział WRF	Akronim	Nazwa programu
1a	CEF	Instrument „Łącząc Europę”
1a	EFIS	Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych
1a	Erasmus+	Unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu
1a	„Horyzont 2020”	Program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji
1b	FS	Fundusz Spójności
1b	EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
1b	EFS	Europejski Fundusz Społeczny
1b	—	Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym
2	EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
2	EFRG	Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
2	EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
2	LIFE	Program działań na rzecz środowiska i klimatu
3	—	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
3	—	Program „Kreatywna Europa”
3	—	Program „Żywność i pasze”
3	—	Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego
4	DCI	Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju
4	ENI	Europejski Instrument Sąsiedztwa
4	IPA II	Instrument Pomocy Przedakcesyjnej
4	—	Pomoc humanitarna
Instrumenty szczególne	EFG	Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji
Instrumenty szczególne	FSUE	Fundusz Solidarności Unii Europejskiej

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK 3.2

ZALECENIA SKIEROWANE DO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W 2018 R.

Numer sprawozdania specjalnego	**Tytuł sprawozdania specjalnego**	**Numer i obszar zalecenia dla państwa członkowskiego/streszczenie**
5/2018	„Energia ze źródeł odnawialnych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – istnieje istotna potencjalna synergia, lecz w większości przypadków nie została ona wykorzystana”	1. Mechanizm weryfikowania polityki pod względem jej wpływu na obszary wiejskie w przyszłej polityce w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (tj. przy opracowywaniu przyszłej polityki w zakresie energii ze źródeł odnawialnych należy wziąć pod uwagę potrzeby obszarów wiejskich) 5. Lepszy wybór projektów uwzględniający wartość dodaną dla obszarów wiejskich i rentowność projektów Uwaga: zalecenie 1 skierowano do Komisji, która miała podjąć działania we współpracy z państwami członkowskimi, zalecenie 5 natomiast wspólnie do Komisji i państw członkowskich.
6/2018	„Swobodny przepływ pracowników – zapewniono podstawową swobodę, lecz lepsze ukierunkowanie środków UE ułatwiłoby mobilność pracowników”	1. a) Zmierzenie poziomu wiedzy obywateli UE na temat istnienia narzędzi pozyskiwania informacji dotyczących swobody przepływu pracowników oraz narzędzi zgłaszania przypadków dyskryminacji 3. Usprawnienie gromadzenia i wykorzystania danych o wzorcach i przepływach mobilności pracowników oraz o dysproporcjach na rynku pracy 5. b) Usprawnienie monitorowania dotyczącego skuteczności osi EaSI–EURES, w szczególności pod względem obsadzania stanowisk pracy Uwaga: zalecenie 1 lit. a), zalecenie 3 oraz zalecenie 5 lit. b) są skierowane równocześnie do Komisji i państw członkowskich. 6. Eliminacja niedociągnięć w portalu mobilności zawodowej EURES
8/2018	„Unijne wsparcie dla inwestycji produkcyjnych w przedsiębiorstwach – wymagany większy nacisk na trwałość”	1. a) Promowanie trwałości rezultatów 2. Uwzględnienie kwestii trwałości w procedurach wyboru 3. Zwrócenie uwagi na kwestię trwałości w ramach monitorowania i sprawozdawczości 4. Uwzględnienie kwestii trwałości podczas ocen Uwaga: zalecenie 4 jest skierowane równocześnie do Komisji i państw członkowskich. 5. b) Konsekwentne stosowanie wyraźnie określonych działań naprawczych
9/2018	„Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne nieodciągnięcia i ograniczone korzyści”	1. Nie należy promować intensywniejszego i powszechniejszego korzystania z PPP do czasu rozwiązania określonych problemów i pomyślnego wdrożenia następujących zaleceń Uwaga: zalecenie 1 jest skierowane równocześnie do Komisji i państw członkowskich. 2. Ograniczenie finansowego oddziaływania opóźnień i ponownych negocjacji kosztów PPP ponoszonych przez partnera publicznego 3. a) Przy wyborze opcji PPP należy opierać się na solidnej analizie porównawczej najlepszych opcji zamówień publicznych 4. a) Należy ustanowić przejrzystą politykę i strategie w obszarze PPP 5. b) Należy udoskonalić ramy UE w celu zwiększenia skuteczności projektów PPP

Numer sprawozdania specjalnego	Tytuł sprawozdania specjalnego	Numer i obszar zalecenia dla państwa członkowskiego/streszczenie
12/2018	„Sieci szerokopasmowe w państwach członkowskich UE: pomimo postępów nie wszystkie cele strategii »Europa 2020« zostaną osiągnięte”	2. Planowanie strategiczne (tj. państwa członkowskie powinny opracować zmienione plany, w których określą, w jaki sposób zamierzają osiągnąć odpowiednie cele ogólne w zakresie dostępu szerokopasmowego po 2020 r.) 4. Otoczenie regulacyjne (tj. państwa członkowskie powinny przeprowadzić przegląd mandatu swoich krajowych organów regulacyjnych zgodnie ze zmienionymi unijnymi ramami regulacji sektora telekomunikacyjnego)
21/2018	„Wybór i monitorowanie projektów finansowanych w ramach EFRR i EFS w latach 2014-2020 są nadal ukierunkowane głównie na produkty”	1. Wybór projektów ukierunkowany na rezultaty (tj. państwa członkowskie powinny opracować kryteria wyboru wymagające od beneficjentów określenia co najmniej jednego autentycznego wskaźnika rezultatu, a ocenę tych zakładanych rezultatów i wskaźników należy uwzględnić w sprawozdaniu z oceny wniosków) 2. a) Monitorowanie zorientowane na rezultaty (tj. państwa członkowskie powinny uwzględniać w umowach o dofinansowanie wymierne wskaźniki rezultatu, zapewniające wkład w osiąganie wskaźników rezultatu ustalonych na poziomie PO)
33/2018	„Zwalczanie pustynnienia w UE – rosnące zagrożenie wymagające intensyfikacji działań”	1. Zalecenie skierowane do Komisji, która powinna podjąć działania „we współpracy z państwami członkowskimi”: Zrozumienie zjawiska degradacji gleby i pustynnienia w UE

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK 3.3

SZCZEGÓŁOWY STATUS REALIZACJI ZALECEŃ Z 2015 R. ZAWARTYCH W POSZCZEGÓLNYCH SPRAWOZDANIACH

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
Sprawozdanie specjalne nr 1/2015	Śródlądowy transport wodny w Europie: od 2001 r. nie odnotowano znaczącego wzrostu udziału w przewozach ani istotnej poprawy żeglowności	1	Pkt 52 zalecenie 1 a)					x	
		2	Pkt 52 zalecenie 1 b)			x			
		3	Pkt 54 zalecenie 2 a)			x			
		4	Pkt 54 zalecenie 2 b)			x			
		5	Pkt 54 zalecenie 2 c)					x	
Sprawozdanie specjalne nr 2/2015	Wsparcie UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju: konieczne są dalsze działania, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji celów polityki UE w zakresie gospodarowania ściekami	1	Pkt 108 zalecenie 1 a)				x		
		2	Pkt 108 zalecenie 1 b)	x					
		3	Pkt 108 zalecenie 1 c)	x					
		4	Pkt 108 zalecenie 1 d)	x					
		5	Pkt 108 zalecenie 1 e)	x					
		6	Pkt 110 zalecenie 2 a)			x			
		7	Pkt 110 zalecenie 2 b)	x					
		8	Pkt 115 zalecenie 3 a)				x		
		9	Pkt 115 zalecenie 3 b)				x		
		10	Pkt 115 zalecenie 3 c)		x				
		11	Pkt 115 zalecenie 3 d)			x			
		12	Pkt 115 zalecenie 3 e)	x					
		13	Pkt 117 zalecenie 4 a)				x		
		14	Pkt 117 zalecenie 4 b)		x				
		15	Pkt 119 zalecenie 5 a)	x					
		16	Pkt 119 zalecenie 5 b)				x		
Sprawozdanie specjalne nr 3/2015	Europejska gwarancja dla młodzieży: rozpoczęto wdrażanie, lecz wciąż istnieją zagrożenia	1	Pkt 89 zalecenie 1					x	
		2	Pkt 90 zalecenie 2	x					
		3	Pkt 91 zalecenie 3	x					

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
Sprawozdanie specjalne nr 4/2015	W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich?	1	Pkt 90 zalecenie 1		x				
		2	Pkt 90 zalecenie 2				x		
		3	Pkt 90 zalecenie 3	x					
		4	Pkt 93 zalecenie 4			x			
Sprawozdanie specjalne nr 5/2015	Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich?	1	Pkt 98 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 99 zalecenie 2	x					
		3	Pkt 100 zalecenie 3		x				
		4	Pkt 101 zalecenie 4	x					
		5	Pkt 102 zalecenie 5					x	
		6	Pkt 103 zalecenie 6						x
Sprawozdanie specjalne nr 6/2015	I ntegralność unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i jego wdrażanie	1	Pkt 91 zalecenie 1 a)			x			
		2	Pkt 91 zalecenie 1 b)	x					
		3	Pkt 91 zalecenie 1 c)	x					
		4	Pkt 92 zalecenie 2			x			
		5	Pkt 93 zalecenie 3 a)			x			
		6	Pkt 93 zalecenie 3 b)		x				
		7	Pkt 93 zalecenie 3 c)	x					
		8	Pkt 93 zalecenie 3 d)					x	
		9	Pkt 93 zalecenie 3 e)					x	
		10	Pkt 94 zalecenie 4 a)	x					
		11	Pkt 94 zalecenie 4 b)	x					
		12	Pkt 94 zalecenie 4 c)					x	
		13	Pkt 94 zalecenie 4 d)					x	
		14	Pkt 94 zalecenie 4 e)					x	
		15	Pkt 94 zalecenie 4 f)					x	
		16	Pkt 96 zalecenie 5 a)	x					
		17	Pkt 96 zalecenie 5 b)	x					

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
		18	Pkt 96 zalecenie 5 c)					x	
		19	Pkt 97 zalecenie 6 a)	x					
		20	Pkt 97 zalecenie 6 b)					x	
		21	Pkt 97 zalecenie 6 c)					x	
Sprawozdanie specjalne nr 7/2015	Misja policyjna UE w Afganistanie: niejednoznaczne wyniki (ESDZ)	1	Pkt 81 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 85 zalecenie 2 a)			x			
		3	Pkt 85 zalecenie 2 b)	x					
		4	Pkt 85 zalecenie 2 c)	x					
		5	Pkt 86 zalecenie 3 a)	x					
		6	Pkt 86 zalecenie 3 b)			x			
		7	Pkt 86 zalecenie 3 c)	x					
		8	Pkt 86 zalecenie 3 d)			x			
		9	Pkt 86 zalecenie 3 e)			x			
		10	Pkt 86 zalecenie 3 f)			x			
		11	Pkt 87 zalecenie 4					x	
		12	Pkt 88 zalecenie 5 a)			x			
		13	Pkt 88 zalecenie 5 b)		x				
Sprawozdanie specjalne nr 8/2015	Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?	1	Pkt 68 zalecenie 1		x				
		2	Pkt 68 zalecenie 2	x					
		3	Pkt 69 zalecenie 3		x				
		4	Pkt 72 zalecenie 4				x		
Sprawozdanie specjalne nr 9/2015	Wsparcie UE na rzecz walki przeciwko torturom i zniesienia kary śmierci	1	Pkt 54 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 55 zalecenie 2	x					
		3	Pkt 55 zalecenie 3	x					
		4	Pkt 55 zalecenie 4				x		
		5	Pkt 56 zalecenie 5	x					
		6	Pkt 56 zalecenie 6				x		

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
Sprawozdanie specjalne nr 10/2015	Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności	1	Pkt 99 zalecenie 1 a)		x				
		2	Pkt 99 zalecenie 1 b)					x	
		3	Pkt 100 zalecenie 2				x		
		4	Pkt 101 zalecenie 3	x					
		5	Pkt 104 zalecenie 4	x					
		6	Pkt 102 zalecenie 5		x				
		7	Pkt 105 zalecenie 6 a)			x			
		8	Pkt 105 zalecenie 6 b)					x	
Sprawozdanie specjalne nr 11/2015	Czy Komisja dobrze zarządza umowami o partnerstwie w sprawie połowów?	1	Pkt 90 zalecenie 1 a)	x					
		2	Pkt 90 zalecenie 1 b)			x			
		3	Pkt 90 zalecenie 1 c)	x					
		4	Pkt 90 zalecenie 1 d)	x					
		5	Pkt 90 zalecenie 1 e)	x					
		6	Pkt 93 zalecenie 2 a)			x			
		7	Pkt 93 zalecenie 2 b)	x					
		8	Pkt 93 zalecenie 2 c)	x					
		9	Pkt 95 zalecenie 3 a)	x					
		10	Pkt 95 zalecenie 3 b)	x					
		11	Pkt 95 zalecenie 3 c)	x					
Sprawozdanie specjalne nr 12/2015	Nieumiejętne zarządzanie działaniami w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wpływa negatywnie na realizację celu priorytetowego UE polegającego na wspieraniu gospodarki wiejskiej opartej na wiedzy	1	Pkt 94 zalecenie 1 a)					x	
		2	Pkt 94 zalecenie 1 b)		x				
		3	Pkt 94 zalecenie 1 c)					x	
		4	Pkt 94 zalecenie 1 d)		x				
		5	Pkt 96 zalecenie 2 a)					x	
		6	Pkt 96 zalecenie 2 b)		x				
		7	Pkt 98 zalecenie 3 a)		x				
		8	Pkt 98 zalecenie 3 b)		x				

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
		9	Pkt 100 zalecenie 4 a)					x	
		10	Pkt 100 zalecenie 4 b)			x			
		11	Pkt 102 zalecenie 5		x				
Sprawozdanie specjalne nr 13/2015	Wsparcie UE dla państw produkujących drewno w ramach planu działania FLEGT	1	Pkt 58 zalecenie 1		x				
		2	Pkt 58 zalecenie 2	x					
		3	Pkt 58 zalecenie 3	x					
		4	Pkt 58 zalecenie 4	x					
		5	Pkt 59 zalecenie 5		x				
		6	Pkt 59 zalecenie 6	x					
Sprawozdanie specjalne nr 14/2015	Czy instrument inwestycyjny AKP wnosi wartość dodaną? (EBI)	1	Pkt 40 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 41 zalecenie 2	x					
Sprawozdanie specjalne nr 15/2015	Wsparcie z Funduszu Energetycznego AKP–UE na rzecz energii ze źródeł odnawialnych w Afryce Wschodniej	1	Pkt 42 zalecenie 1 (i)	x					
		2	Pkt 42 zalecenie 1 (ii)	x					
		3	Pkt 43 zalecenie 2 (i)	x					
		4	Pkt 43 zalecenie 2 (ii)	x					
		5	Pkt 43 zalecenie 2 (iii)	x					
		6	Pkt 43 zalecenie 2 (iv)	x					
		7	Pkt 43 zalecenie 2 (v)	x					
		8	Pkt 44 zalecenie 3 (i)	x					
		9	Pkt 44 zalecenie 3 (ii)	x					
Sprawozdanie specjalne nr 16/2015	Zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii poprzez rozwój wewnętrznego rynku energii – konieczność podjęcia dalszych działań	1	Pkt 115 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 116 zalecenie 2 a)					x	
		3	Pkt 116 zalecenie 2 b)	x					
		4	Pkt 117 zalecenie 3		x				
		5	Pkt 118 zalecenie 4	x					
		6	Pkt 121 zalecenie 5 a)	x					
		7	Pkt 121 zalecenie 5 b)	x					

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
		8	Pkt 122 zalecenie 6 a)	x					
		9	Pkt 122 zalecenie 6 b)	x					
		10	Pkt 122 zalecenie 6 c)	x					
		11	Pkt 123 zalecenie 7 a)	x					
		12	Pkt 123 zalecenie 7 b)			x			
		13	Pkt 123 zalecenie 7 c)		x				
		14	Pkt 125 zalecenie 8		x				
		15	Pkt 126 zalecenie 9			x			
Sprawozdanie specjalne nr 17/2015	Wsparcie Komisji na rzecz grup zadaniowych ds. młodzieży: udane przekierowanie finansowania z EFS, lecz niewystarczający nacisk na rezultaty	1	Pkt 81 zalecenie 1					x	
		2	Pkt 84 zalecenie 2 a)		x				
		3	Pkt 84 zalecenie 2 b)			x			
		4	Pkt 84 zalecenie 2 c)			x			
		5	Pkt 84 zalecenie 2 d)	x					
		6	Pkt 86 zalecenie 3		x				
Sprawozdanie specjalne nr 18/2015	Pomoc finansowa dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji	1	Pkt 182 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 183 zalecenie 2	x					
		3	Pkt 184 zalecenie 3	x					
		4	Pkt 189 zalecenie 4	x					
		5	Pkt 190 zalecenie 5	x					
		6	Pkt 191 zalecenie 6	x					
		7	Pkt 192 zalecenie 7	x					
		8	Pkt 194 zalecenie 8	x					
		9	Pkt 204 zalecenie 9	x					

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
Sprawozdanie specjalne nr 19/2015	Usprawnienie pomocy technicznej dla Grecji wymaga poświęcenia większej uwagi rezultatom	1	Pkt 75 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 76 zalecenie 2	x					
		3	Pkt 76 zalecenie 3	x					
		4	Pkt 76 zalecenie 4	x					
		5	Pkt 76 zalecenie 5	x					
		6	Pkt 78 zalecenie 6	x					
		7	Pkt 78 zalecenie 7	x					
Sprawozdanie specjalne nr 20/2015	Efektywność kosztowa wsparcia unijnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych w dziedzinie rolnictwa	1	Pkt 74 zalecenie 1 a)			x			
		2	Pkt 74 zalecenie 1 b)					x	
		3	Pkt 75 zalecenie 2 a)					x	
		4	Pkt 75 zalecenie 2 b)	x					
		5	Pkt 77 zalecenie 3 a)			x			
		6	Pkt 77 zalecenie 3 b)					x	
		7	Pkt 80 zalecenie 4 a)					x	
		8	Pkt 80 zalecenie 4 b)	x					
		9	Pkt 80 zalecenie 4 c)					x	
		10	Pkt 80 zalecenie 4 d)	x					
		11	Pkt 80 zalecenie 4 e)	x					
		12	Pkt 81 zalecenie 5 a)					x	
		13	Pkt 81 zalecenie 5 b)	x					
Sprawozdanie specjalne nr 21/2015	Przegląd zagrożeń związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy	1	Pkt 83 zalecenie 1		x				
		2	Pkt 83 zalecenie 2		x				
		3	Pkt 83 zalecenie 3	x					
		4	Pkt 83 zalecenie 4	x					
		5	Pkt 83 zalecenie 5	x					

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
Sprawozdanie specjalne nr 22/2015	Nadzór UE nad agencjami ratingowymi – dobrze ugruntowany, ale jeszcze nie w pełni skuteczny (ESMA)	1	Pkt 110 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 110 zalecenie 2	x					
		3	Pkt 110 zalecenie 3	x					
		4	Pkt 110 zalecenie 4	x					
		5	Pkt 110 zalecenie 5	x					
		6	Pkt 110 zalecenie 6			x			
		7	Pkt 110 zalecenie 7			x			
		8	Pkt 110 zalecenie 8	x					
Sprawozdanie specjalne nr 23/2015	Jakość wód w dorzeczu Dunaju – poczyniono postępy we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej, lecz konieczne jest podjęcie dalszych działań	1	Pkt 172 zalecenie 1 a)	x					
		2	Pkt 172 zalecenie 1 b)	x					
		3	Pkt 172 zalecenie 1 c)	x					
		4	Pkt 172 zalecenie 1 d)					x	
		5	Pkt 172 zalecenie 1 e)					x	
		6	Pkt 172 zalecenie 1 f)					x	
		7	Pkt 182 zalecenie 2 a)	x					
		8	Pkt 182 zalecenie 2 b)					x	
		9	Pkt 182 zalecenie 2 c)					x	
		10	Pkt 182 zalecenie 2 d)					x	
		11	Pkt 191 zalecenie 3 a)	x					
		12	Pkt 191 zalecenie 3 b)			x			
		13	Pkt 191 zalecenie 3 c)	x					
		14	Pkt 191 zalecenie 3 d)			x			
		15	Pkt 191 zalecenie 3 e)			x			
		16	Pkt 191 zalecenie 3 f)					x	
		17	Pkt 191 zalecenie 3 g)					x	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
Sprawozdanie specjalne nr 24/2015	Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania	1	Pkt 113 zalecenie 1	x					
		2	Pkt 114 zalecenie 2					x	
		3	Pkt 114 zalecenie 3	x					
		4	Pkt 115 zalecenie 4 a)	x					
		5	Pkt 115 zalecenie 4 b)	x					
		6	Pkt 115 zalecenie 4 c)	x					
		7	Pkt 115 zalecenie 4 d)	x					
		8	Pkt 115 zalecenie 4 e)	x					
		9	Pkt 116 zalecenie 5					x	
		10	Pkt 116 zalecenie 6				x		
		11	Pkt 117 zalecenie 7				x		
		12	Pkt 118 zalecenie 8	x					
		13	Pkt 118 zalecenie 9					x	
		14	Pkt 118 zalecenie 10					x	
		15	Pkt 119 zalecenie 11					x	
		16	Pkt 120 zalecenie 12	x					
		17	Pkt 121 zalecenie 13	x					
		18	Pkt 122 zalecenie 14					x	
Sprawozdanie specjalne nr 25/2015	Wsparcie UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich – możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie środków	1	Pkt 101 zalecenie 1 a)					x	
		2	Pkt 101 zalecenie 1 b)			x			
		3	Pkt 101 zalecenie 1 c)					x	
		4	Pkt 101 zalecenie 1 d)			x			
		5	Pkt 106 zalecenie 2 a)					x	
		6	Pkt 106 zalecenie 2 b)		x				
		7	Pkt 106 zalecenie 2 c)					x	

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania	Nieaktualne
		8	Pkt 106 zalecenie 2 d)					x	
		9	Pkt 109 zalecenie 3 a)			x			
		10	Pkt 109 zalecenie 3 b)					x	

ZAŁĄCZNIK 3.4

OSIĄGNIĘTA POPRAWA I NIEWYELIMINOWANE UCHYBIENIA W ODNIESIENIU DO ZALECEŃ ZREALIZOWANYCH CZĘŚCIOWO

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 1/2015	Śródlądowy transport wodny w Europie: od 2001 r. nie odnotowano znaczącego wzrostu udziału w przewozach ani istotnej poprawy żeglowności	2	Pkt 52 zalecenie 1 b)	Zrealizowane częściowo	Kryteria wyboru wniosków w ramach zaproszeń do składania wniosków w instrumencie „Łącząc Europę", w tym zaproszeń, w których priorytetem jest śródlądowy transport wodny, odnoszą się do istotności, stopnia zaawansowania, oddziaływania i jakości proponowanych działań.	Nie odnotowano poprawy, jeśli chodzi o fundusze ESI. Komisja nie może narzucić państwom członkowskim wyboru projektów bardziej istotnych lub bardziej zaawansowanych i nie koncentruje się na finansowaniu projektów, w ramach których opracowano by szczegółowe plany wyeliminowania pobliskich wąskich gardeł.
		3	Pkt 54 zalecenie 2 a)	Zrealizowane częściowo	Komisja prowadzi badania w zakresie potencjału transportu wodnego. W rocznych planach pracy nad korytarzami sieci bazowej zawarto informacje na temat potencjalnych korzyści z żeglugi śródlądowej.	Brak jest dowodów na skuteczną koordynację działań podejmowanych przez państwa członkowskie.
		4	Pkt 54 zalecenie 2 b)	Zrealizowane częściowo	Roczne plany pracy nad korytarzami sieci bazowej są uzgadniane z państwami członkowskimi i uwzględnia się w nich najnowsze informacje otrzymane od tych państw i zainteresowanych stron, jak również wyniki ostatnich zaproszeń do składania wniosków.	Nie ma dowodów wskazujących, że Komisja i państwa członkowskie uzgodniły szczegółowe i osiągalne cele lub precyzyjne etapy eliminacji wąskich gardeł w obrębie korytarzy, że koordynacja działań poszczególnych państw członkowskich przebiega skutecznie ani że przyjęte roczne plany pracy nad korytarzami sieci bazowej są egzekwowalne.
Sprawozdanie specjalne nr 2/2015	Wsparcie UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju: konieczne są dalsze działania, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji celów polityki UE w zakresie gospodarowania ściekami	6	Pkt 110 zalecenie 2 a)	Zrealizowane częściowo	Jeśli chodzi o aglomeracje o RLM powyżej 2000, nowe formaty sprawozdawczości zgodnie z art. 17 dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych pozwalają uzyskać informacje na temat inwestycji planowanych w celu spełnienia wymogów dyrektywy.	Do tej pory nie zebrano żadnych informacji tego rodzaju dla aglomeracji o RLM poniżej 2000.
		10	Pkt 115 zalecenie 3 c)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Przeprowadzono szczegółowe badanie dotyczące tej kwestii. Zalecenia sformułowane w wyniku badania są obecnie rozważane w ramach oceny dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.	DG ENV wciąż nie określiła swojego stanowiska co do zalecenia Trybunału, tj. co do potrzeby obowiązkowych pomiarów przelewów.
		11	Pkt 115 zalecenie 3 d)	Zrealizowane częściowo	Jakość analiz kosztów i korzyści poprawiła się, co w niektórych przypadkach pozwoliło zmniejszyć zbyt duże rozmiary planowanych oczyszczalni ścieków.	Wciąż występuje ryzyko tworzenia zbyt dużych oczyszczalni.
		14	Pkt 117 zalecenie 4 b)	Zrealizowane w przeważającej mierze	W marcu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie produktów nawozowych.	Zmienione rozporządzenie w sprawie produktów nawozowych wciąż nie zostało przyjęte. Umieszczenie osadów ściekowych w wykazie nawozów zależy od wyników trwającego badania technicznego.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 4/2015	W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich?	1	Pkt 90 zalecenie 1	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja formalnie wdrożyła zalecenie Trybunału. W celu wyraźnego określenia zakresu i sposobów stosowania pomocy technicznej Komisja opublikowała dokument z wytycznymi dla państw członkowskich. Aby monitorować proces wdrażania przez państwa członkowskie, Komisja wprowadziła w tabeli sprawozdawczej (zgodnie z zaleceniem Trybunału) rozdział między kosztami administracyjnymi i innymi kosztami w celu monitorowania wykorzystania przez państwa członkowskie pomocy technicznej (innej niż pomoc odnosząca się do krajowych sieci obszarów wiejskich). Przesłano państwom członkowskim dokument z wytycznymi na temat zakresu i kwalifikowalności kosztów pomocy technicznej. Komisja wprowadziła zalecany rozdział między kosztami administracyjnymi i innymi kosztami w tabeli monitorowania pomocy technicznej.	Wartość dodana działań podjętych w następstwie zalecenia jest wątpliwa. Wprawdzie Komisja wdrożyła zalecenie 1 (dotyczące wyraźnego określenia i monitorowania), jej działania nie odniosły się jednak do ustalenia Trybunału stojącego za tym zaleceniem. Jak ustalił Trybunał, duża część wydatków państw członkowskich na pomoc techniczną „faktycznie pełni [...] rolę wsparcia budżetowego". Wykorzystanie pomocy technicznej na potrzeby ogólnych kosztów administracyjnych nie stoi w sprzeczności z przepisami unijnymi i w związku z tym Komisja dopuszcza taką możliwość. Przeprowadzona w ramach monitorowania odpowiednia ocena tych kosztów oraz porównanie między poszczególnymi państwami członkowskimi mogłyby ułatwić wskazanie najlepszych / najgorszych praktyk. Informacje te można by następnie zawrzeć w dokumencie z wytycznymi i zaleceniach dla państw członkowskich.
		4	Pkt 93 zalecenie 4	Zrealizowane częściowo	Komisja skierowała do wszystkich państw członkowskich zalecenie, by opracowały odpowiedni system wykonania w celu oceny wkładu pomocy technicznej w realizację polityki, z uwzględnieniem celów SMART.	Jak wynika z dowodów, którymi dysponują kontrolerzy, Komisja nie podjęła wystarczających działań w celu stworzenia ram wykonania na szczeblu Komisji. Komisja zachęciła państwa członkowskie – w zaleceniu zawartym w pismach z uwagami dotyczącymi zatwierdzenia programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 – by ustanowiły odpowiednie wskaźniki pomocy technicznej, ale zalecenie to nie ma charakteru obowiązkowego. Komisja nie posiadała żadnych informacji na temat stanu wdrożenia ram wykonania na szczeblu państw członkowskich. Dostępnych było bardzo niewiele wymaganych danych z monitorowania, a ponadto danych tych nie wykorzystywano w praktyce. Wskaźniki dotyczące krajowych sieci obszarów wiejskich i innych kosztów (które obejmują również pomoc techniczną na rzecz budowania zdolności) nie są zrównoważone, jeśli wziąć pod uwagę względną wielkość wydatków związanych z tymi pozycjami.
Sprawozdanie specjalne nr 5/2015	Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich?	3	Pkt 100 zalecenie 3	Zrealizowane w przeważającej mierze	Lepiej dostosowano efekt dźwigni do określonych grup docelowych w ramach rozwoju obszarów wiejskich i przewidziano standardowy efekt dźwigni wynoszący pięć w nowym instrumencie gwarancyjnym AGRI w ramach EFI (co oznacza, że każde jedno euro zainwestowane przez UE przekłada się na pięć euro inwestycji ogółem). Zwiększono efekt rotacji w związku z bardziej rygorystycznym zarządzaniem funduszami i ograniczeniem nadmiernej kapitalizacji.	Komisja nie określiła dokładnych poziomów docelowych dla efektu rotacji. Trudno określić faktyczne oddziaływanie bardziej rygorystycznego zarządzania środkami na efekt rotacji.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 6/2015	Integralność unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i jego wdrażanie	1	Pkt 91 zalecenie 1 a)	Zrealizowane częściowo	Zgodnie ze stanem na maj 2019 r. grupa zadaniowa ds. towarowych instrumentów pochodnych, której członkowie reprezentują Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i DG FISMA Komisji, opracowuje dalsze działania. W ramach śródokresowego przeglądu MiFID II na początku 2020 r. Komisja ma przeprowadzić ponowną ocenę potencjalnego ryzyka związanego z udzielaniem zwolnień ze stosowania przepisów MiFID II uczestnikom rynku podlegającym systemowi handlu uprawnieniami do emisji (systemowi ETS) i mniejszym uczestnikom rynku uprawnień do emisji.	Wciąż brak jest wyników oceny ryzyka i nie podjęto ewentualnych działań naprawczych.
		4	Pkt 92 zalecenie 2	Zrealizowane częściowo	Badanie, które stanie się podstawą oceny statusu prawnego systemu ETS, zakończono i zatwierdzono w grudniu 2018 r. Umożliwi ono Komisji przeanalizowanie, jakie działania powinna podjąć.	Komisja wciąż nie przeanalizowała statusu prawnego uprawnień ani powiązanych korzyści i wad, a zatem nie jest świadoma ewentualnej konieczności podjęcia działań ani nie ma wiedzy na temat charakteru takich ewentualnych działań.
		5	Pkt 93 zalecenie 3 a)	Zrealizowane częściowo	Obowiązują przepisy MiFID II i MAR, co nadaje wszystkim uprawnieniom w ramach systemu ETS status instrumentów finansowych. Pociąga to za sobą obowiązek sprawozdawczości i gromadzenia danych, co ułatwia kontrolę transakcji w ramach systemu ETS. Zastosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem VAT w większości państw członkowskich zmniejsza ryzyko oszustw związanych z podatkiem VAT.	Komisja wciąż nie przeprowadziła analizy nowo obowiązującego pakietu MiFID II ani nie podjęła powiązanych działań (naprawczych). Ponadto wciąż nie zapewnia się koordynacji transgranicznej.
		6	Pkt 93 zalecenie 3 b)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Wzmocniono ramy kontroli zgodnie z przepisami MiFID II i zgodnie z projektem nowego rozporządzenia w sprawie rejestru. Zintensyfikowano i usystematyzowano wymianę informacji, a Komisja zapewniła państwom członkowskim wytyczne i koordynowała ich działania.	Obowiązują już przepisy pakietu MiFID II i należy przeprowadzić ocenę uzyskanych w ich wyniku rezultatów. Nowe rozporządzenie w sprawie rejestru zostało przyjęte przez Komisję i od momentu zakończenia okresu kontroli ustawodawczej dnia 12 maja 2019 r. oczekuje na publikację w Dzienniku Urzędowym UE. Zacznie obowiązywać w 2021 r. i dopiero wtedy będzie można dokonać jego oceny.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 7/2015	Misja policyjna UE w Afganistanie: niejednoznaczne wyniki (ESDZ)	2	Pkt 85 zalecenie 2 a)	Zrealizowane częściowo	Udokumentowano opracowanie programu szkoleń przed rozmieszczeniem skierowanych do międzynarodowych pracowników kontraktowych i pracowników oddelegowanych.	Brak jest dowodów, że faktycznie przeprowadzono kursy szkoleniowe. Nie przewidziano elementów właściwych dla danego kraju. Brak jest dowodów na organizację szkoleń przed rozmieszczeniem dla pracowników lokalnych.
		6	Pkt 86 zalecenie 3 b)	Zrealizowane częściowo	Poszerzono wiedzę pracowników misji na temat miejscowej kultury dzięki specjalistycznym szkoleniom.	Dostępne dowody nie potwierdzają wdrożenia zalecenia w odniesieniu do lokalnych instruktorów i uczestników szkoleń.
		8	Pkt 86 zalecenie 3 d)	Zrealizowane częściowo	Jednostka kontrolowana przedstawiła pewne dowody potwierdzające przeprowadzenie oceny potrzeb w zakresie działań dotyczących mentoringu.	Nie uzyskano dowodów na istnienie dokumentacji, celów pośrednich i rejestrów dotyczących mentoringu.
		9	Pkt 86 zalecenie 3 e)	Zrealizowane częściowo	Od wszystkich pracowników opuszczających misję wymaga się pisemnych informacji na temat przekazywanych obowiązków, wraz ze szczegółowymi wytycznymi dotyczącymi różnych populacji docelowych i sytuacji.	W dokumentacji poświadczającej nie znaleziono szczegółowych wytycznych dla mentorów na temat przekazania obowiązków.
		10	Pkt 86 zalecenie 3 f)	Zrealizowane częściowo	ESDZ usprawniła stosowane podejście w celu zacieśnienia powiązań między planami wdrożenia misji a planowaniem operacyjnym i monitorowaniem.	Kontrolerom nie udało się znaleźć szczegółowych instrukcji / dowodów dotyczących synergii z działaniami w zakresie mentoringu oraz odnoszących się do ścisłego powiązania celów projektów z celami pośrednimi MIP.
		12	Pkt 88 zalecenie 5 a)	Zrealizowane częściowo	Zarówno Komisja, jak i ESDZ udoskonaliły własne wytyczne na temat zagrożeń związanych z zamknięciem misji. Trwają prace nad wprowadzeniem elementów ustandaryzowanego scentralizowanego wsparcia ze strony siedziby głównej lub elementy takie zostały już częściowo wdrożone. Obejmuje to np. platformę wsparcia misji.	Nie opracowano jeszcze żadnej kompleksowej, wspólnej strategii ESDZ / Komisji dotyczącej ograniczenia zakresu i zamknięcia misji WPBiO. Nie wyeliminowano uchybienia polegającego na tym, że plany zamknięcia misji przedkłada się dopiero na trzy miesiące przed końcem fazy operacyjnej w ramach mandatu. W opublikowanych wytycznych nie rozwiązano kompleksowo kwestii różnych zagrożeń nieodłącznie związanych z procesem ograniczania zakresu i zamykania misji.
		13	Pkt 88 zalecenie 5 b)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zapewniono udoskonalone wsparcie ze strony siedziby głównej dzięki: platformie wsparcia misji, systemowi planowania informatycznych zasobów korporacyjnych, usandaryzowanym systemom inwentaryzacji / księgowości, projektowi magazynowania sprzętu „Warehouse II" mającemu zapewnić większe zdolności. Wszystkie te rozwiązania przynoszą korzyści skali itd.	Kontrolerom nie udało się znaleźć szczegółowych instrukcji / materiałów dowodowych odnoszących się do sposobu uniknięcia gromadzenia aktywów i zapobieżenia ekspozycji na ryzyko finansowe w związku z ich gromadzeniem. Nie udało się też znaleźć opracowanych na szczeblu centralnym instrukcji / materiałów dowodowych przekazanych w odpowiednim terminie przez ESDZ lub Komisję członkom misji WPBiO i dotyczących unikania gromadzenia aktywów.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 8/2015	Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?	1	Pkt 68 zalecenie 1	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja opublikowała wytyczne w sprawie oceny *ex ante* programów operacyjnych, w sprawie warunków wstępnych oraz celów tematycznych. Udostępniła również odrębny dokument z wytycznymi w odniesieniu do ocen *ex ante* instrumentów finansowych.	Ponieważ nie przewidzianego żadnego specyficznego wskaźnika dla mikroprzedsiębiorców, wciąż w odniesieniu do okresu 2014–2020 brak jest informacji, jak wiele środków z dotacji przydzielono mikroprzedsiębiorcom.
		3	Pkt 69 zalecenie 3	Zrealizowane w przeważającej mierze	W wymogach dotyczących ustanowienia instrumentów finansowych na okres 2014–2020 uwzględniono odpowiednie działania w celu rozpoznania określonych luk rynkowych i opracowania odpowiednich instrumentów. Dzięki uczestniczeniu w pracach komitetów monitorujących w charakterze doradcy Komisja ma możliwość przedstawiania zaleceń co do kryteriów wyboru operacji i wszelkich innych kwestii istotnych dla wdrożenia programu.	Jeśli chodzi o systemy udzielania dotacji, aby skutecznie wdrożyć to zalecenie, Komisja powinna dokonać przeglądu kryteriów kwalifikowalności omawianych na forum komitetów monitorujących i faktycznie korzystać z możliwości przedstawiania zaleceń, o ile zachodzi taka potrzeba.
Sprawozdanie specjalne nr 10/2015	Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów dotyczących zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności	1	Pkt 99 zalecenie 1 a)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja zaktualizowała klasyfikację błędów w systemie zarządzania nieprawidłowościami, tak że obecnie obejmuje ona 26 podkategorii dotyczących błędów w zamówieniach publicznych. Ponadto dobiegają obecnie końca przygotowania do uruchomienia narzędzia analitycznego. Gdy tylko zakończą się testy planowanego panelu sterowania, narzędzie to zostanie udostępnione wszystkim użytkownikom. Przeprowadzono już analizy bazy danych, a rezultaty przekazano organom krajowym.	Obecnie jedynie około jednej czwartej spraw w systemie zarządzania nieprawidłowościami zawiera szczegółowe informacje na temat podkategorii. Sytuacja ta powinna poprawiać się w miarę rejestrowania nowych spraw i zamykania starych. Prace nad narzędziem analizy i interfejsami łączącymi system zarządzania nieprawidłowościami i bazy danych państw członkowskich są zaawansowane, ale nie zostały jeszcze zakończone.
		6	Pkt 102 zalecenie 5	Zrealizowane w przeważającej mierze	W ramach niektórych procedur w sprawie uchybienia zobowiązaniom i w przypadkach wstrzymania płatności wykryto systemowe problemy dotyczące zamówień publicznych. Komisja powinna nadal stosować wstrzymywanie i zawieszanie płatności, o ile jest to uzasadnione poważnymi niedociągnięciami w zakresie zamówień publicznych.	W wyniku audytów w zakresie legalności i prawidłowości prowadzonych przez Komisję należy nakładać korekty finansowe netto w odniesieniu do błędów w zamówieniach publicznych w przypadku poważnych systemowych niedociągnięć, które nie zostały wykryte i skorygowane przez państwa członkowskie przed przedłożeniem zestawienia wydatków. W 2018 r. Komisja zaczęła przeprowadzać kontrole zgodności.
		7	Pkt 105 zalecenie 6 a)	Zrealizowane częściowo	Usprawniono wdrażanie etapów udzielania elektronicznych zamówień publicznych w państwach członkowskich. Państwa te z dużym prawdopodobieństwem dotrzymają terminów wymaganych przepisami dyrektywy.	Dalsze etapy udzielania elektronicznych zamówień wciąż oczekują na wdrożenie, zgodnie z planem określonym w dyrektywie (fakturowanie elektroniczne do kwietnia 2019 r.). Komisja powinna wezwać wszystkie państwa członkowskie do aktywnego zaangażowania w działanie bazy danych ARACHNE i korzystania z niej.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 11/2015	Czy Komisja dobrze zarządza umowami o partnerstwie w sprawie połowów?	2	Pkt 90 zalecenie 1 b)	Zrealizowane częściowo	Służby Komisji propagują spójne przepisy techniczne w umowach o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów na szczeblu regionalnym.	Niemniej, ponieważ nie ma żadnych udokumentowanych strategii regionalnych, wciąż istnieją możliwości poprawy, jeśli chodzi o określenie i udokumentowanie przez Komisję strategii regionalnych.
		6	Pkt 93 zalecenie 2 a)	Zrealizowane częściowo	DG MARE podjęła działania na rzecz uproszczenia procesu wydawania licencji np. przez bezpośrednią komunikację z podmiotem partnerskim z państwa trzeciego.	Niemniej w obowiązujących procedurach monitorowania procesu wydawania licencji wciąż występują uchybienia. Należy poczynić postępy, jeśli chodzi o wspomniane monitorowanie prowadzone przez Komisję i powiązane działania następcze.
Sprawozdanie specjalne nr 12/2015	Nieumiejętne zarządzanie działaniami w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wpływa negatywnie na realizację celu priorytetowego UE polegającego na wspieraniu gospodarki wiejskiej opartej na wiedzy	2	Pkt 94 zalecenie 1 b)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zaktualizowano dokument z wytycznymi dotyczący działania 1, dodając punkt na temat analizy potrzeb szkoleniowych.	Informacje zawarte w tym dokumencie nie są wystarczająco szczegółowe, jeśli chodzi o przeprowadzanie cyklicznej analizy potrzeb szkoleniowych.
		4	Pkt 94 zalecenie 1 d)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja zaktualizowała dokument z wytycznymi dotyczący działania 2, dodając szczegółowy punkt na temat konieczności stworzenia przez państwa członkowskie systemów usług doradczych.	Komisja nie monitoruje w ramach komitetów monitorujących i na corocznych spotkaniach w sprawie przeglądu, czy państwa członkowskie stosują się do wytycznych dotyczących stworzenia systemu usług doradczych.
		6	Pkt 96 zalecenie 2 b)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zaktualizowano dokument z wytycznymi dotyczący działania 2 i zamówień publicznych, dodając informacje na temat wewnętrznego świadczenia usług.	Komisja monitoruje procedury państw członkowskich, zgodnie z wymogiem zawartym w zaleceniu Trybunału, ale w niewystarczającym zakresie.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
		7	Pkt 98 zalecenie 3 a)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zalecenie skierowane do Komisji, by usprawnić kontrole racjonalności kosztów, zostało zrealizowane, natomiast zalecenie, by Komisja i państwa członkowskie współpracowały w celu zapewnienia skutecznych systemów kontroli instytucji zarządzających, w szczególności w odniesieniu do ryzyka wystąpienia nadużyć i racjonalności kosztów projektów, zostało zrealizowane w przeważającej mierze. Nowe listy kontrolne stosowane przez DG AGRI na potrzeby badania zgodności od początku 2018 r. usprawniły kontrole racjonalności kosztów. Ponadto Komisja udostępniła państwom członkowskim dokument pt. „Wskazówki dotyczące kontroli i kar w ramach rozwoju obszarów wiejskich". W załączniku 1 do tego dokumentu zamieszczono, zgodnie z zaleceniem Trybunału, listę kontrolną pozwalającą ocenić koncepcję systemów kontroli w odniesieniu do zagrożeń związanych z kosztami projektów rozwoju obszarów wiejskich.	Komisja przedstawiła niewiele dowodów potwierdzających przeprowadzenie dodatkowych szkoleń dla przedstawicieli instytucji zarządzających na temat kwestii racjonalności kosztów w przypadkach, gdy nie stosuje się uproszczonych form kosztów. Wprawdzie kontrole racjonalności kosztów i korzystania z uproszczonych form kosztów mają pewne wspólne cele, lecz nie dotyczą tej samej kwestii. Uproszczone formy kosztów obejmują jedynie małą część ogółu wydatków na rozwój obszarów wiejskich (zob. sprawozdanie specjalne nr 11/2018) i z tego względu instytucje zarządzające wciąż zobowiązane są oceniać racjonalność kosztów. (Na platformie ENRD Komisja nie wskazała żadnych nowych najlepszych praktyk w zakresie administracyjnych procedur oceny racjonalności kosztów).
		8	Pkt 98 zalecenie 3 b)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja podjęła szereg działań, w tym wprowadziła i zatwierdziła umowy partnerstwa, a także przyjęła bardziej rygorystyczne podejście do kwestii zapewnienia komplementarności funduszy UE w okresie programowania 2014–2020 w porównaniu z okresem poprzednim.	Tematy dyskusji prowadzonych w grupach międzywydziałowych są ogólne i nie odnoszą się do działań realizowanych w ramach poszczególnych programów. Ponadto w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 16/2017 wskazano niedociągnięcia występujące w umowach partnerstwa i programach rozwoju obszarów wiejskich pod względem komplementarności i synergii między sektorami.
		10	Pkt 100 zalecenie 4 b)	Zrealizowane częściowo	Zaktualizowano dokument z wytycznymi dotyczący działania 1 „Transfer wiedzy i działania informacyjne", dodając punkt na temat analizy potrzeb szkoleniowych.	Zaktualizowany dokument z wytycznymi dotyczący działania 1 nie zawiera jasnych wytycznych co do realizowania procedur przekazywania informacji zwrotnych przez państwa członkowskie. Choć w przykładowej standardowej metodyce zawartej w sprawozdaniu Trybunału uwzględniono również ocenę programów szkoleniowych, kwestii tej nie poruszono w tekście wytycznych i w rezultacie może to zostać powszechnie zrozumiane w ten sposób, że metodyka ma zastosowanie wyłącznie do analizy potrzeb.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
		11	Pkt 102 zalecenie 5	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja zaczęła przeprowadzać kontrole zgodności w dziedzinie wiedzy i innowacji.	Kilku zaplanowanych kontroli nie przeprowadzono w praktyce. Mogło to być spowodowane niską punktacją przyznaną w wyniku analizy ryzyka. Kontrolerzy Trybunału przyznają, że DG AGRI zaczęła prowadzić kontrole zgodności w dziedzinie transferu wiedzy i innowacji po opublikowaniu przez Trybunał sprawozdania specjalnego dotyczącego tej dziedziny. Tymczasem zgodnie z wieloletnim programem prac DG AGRI na lata 2016–2018 (s. 49) przyczyną braku kontroli przed publikacją sprawozdania specjalnego nr 12/2015 był niski poziom wydatków w okresie programowania 2007–2013. Trybunał nie ma żadnej pewności, że profil ryzyka działań w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wzrósł w zakresie wskazanym w odpowiedzi Komisji.
Sprawozdanie specjalne nr 13/2015	Wsparcie UE dla państw produkujących drewno w ramach planu działania FLEGT	1	Pkt 58 zalecenie 1	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja opracowała ogólny plan prac w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT) na lata 2018–2022, w którym określono działania wraz z terminami realizacji (latami docelowymi), podmioty odpowiedzialne (KE lub państwa członkowskie) i oczekiwane produkty działań. Zawarła również umowę z organizacją zewnętrzną (CIFOR), która ma pozwolić stworzyć kompleksowy plan działania oraz system monitorowania i oceny, wraz ze wskaźnikami, wartościami docelowymi i wyjściowymi. Komisja pracuje nad bazą danych dotyczących osiągnięć w dziedzinie FLEGT umożliwiającą śledzenie postępów państw sygnatariuszy dobrowolnej umowy o partnerstwie dotyczącej FLEGT.	Planem prac objęto lata 2018–2022, a nie 2016–2020. Te zmienione ramy czasowe wpływają na monitorowanie i sprawozdawczość w ramach programu FLEGT (zob. zalecenie 5). Projekt planu prac nie ma jeszcze charakteru formalnie wiążącego dla Komisji, ponieważ nie uzyskał wszystkich koniecznych zatwierdzeń. Planowi nie towarzyszy ponadto osobny budżet na wdrażanie, co utrudnia monitorowanie wyników i rozliczalność.
		5	Pkt 59 zalecenie 5	Zrealizowane w przeważającej mierze	Opracowano już projekt planu prac, który będzie stanowił podstawę dla obowiązkowej sprawozdawczości. Ocenę FLEGT przeprowadzono w 2016 r. Stanowiła ona dobry zamiennik zwykłego sprawozdania z postępów. Komisja zamierza przygotować kolejne sprawozdanie z postępów w 2019 r. Powinno ono obejmować działania określone w planie prac, który zawiera główne elementy sprawozdawczości wymagane zgodnie z zaleceniem Trybunału.	Plan prac wciąż nie uzyskał wszystkich koniecznych zatwierdzeń. Nie dotrzymano terminu sporządzenia sprawozdania z postępów w 2018 r.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 16/2015	Zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii poprzez rozwój wewnętrznego rynku energii – konieczność podjęcia dalszych działań	4	Pkt 117 zalecenie 3	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja poczyniła postępy, jeśli chodzi o opracowanie i wdrożenie ram prawnych.	Proces wdrożenia wciąż trwa. Wciąż nie wyeliminowano problemu nieefektywności rynku.
		12	Pkt 123 zalecenie 7 b)	Zrealizowane częściowo	Komisja wykorzystuje narzędzia do modelowania rynków energii, a metodyka analizy kosztów i korzyści jest wciąż udoskonalana.	Komisja częściowo przyjęła i wdrożyła to zalecenie. Posiadanie uzyskanych wewnętrznie zdolności w zakresie analizy i modelowania mogłoby znacząco wpłynąć na Komisję i ACER, jeśli chodzi o zasoby.
		13	Pkt 123 zalecenie 7 c)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja współpracuje z ENTSO energii elektrycznej i ENTSO gazu, tak że ocena potrzeb stanowi wkład w planowanie infrastruktury związanej z wewnętrznym rynkiem energii w UE.	Wciąż nie zatwierdzono nowego modelu, który ma zostać przedłożony przez sieci ENTSO.
		14	Pkt 125 zalecenie 8	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja udoskonaliła swoje procedury planowania, w szczególności jeśli chodzi o przyznawanie pierwszeństwa projektom będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania i finansowanie tych projektów.	Wciąż nie zatwierdzono nowego modelu, który ma zostać przedłożony przez sieci ENTSO.
		15	Pkt 126 zalecenie 9	Zrealizowane częściowo	Komisja skorzystała z koncepcji leżącej u podstaw tego zalecenia.	Komisja nie przedstawiła żadnych wniosków legislacyjnych.
Sprawozdanie specjalne nr 17/2015	Wsparcie Komisji na rzecz grup zadaniowych ds. młodzieży: udane przekierowanie finansowania z EFS, lecz niewystarczający nacisk na rezultaty	2	Pkt 84 zalecenie 2 a)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Wymóg, by wyjaśniać zamierzone skutki wniosków, jeśli chodzi o oczekiwaną efektywność względem celów UE i celów określonych w programach operacyjnych, zapisano w ramach prawnych funduszy ESI (zob. art. 30 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).	Występują uchybienia w stosowaniu wymogu przy uzasadnianiu spodziewanego oddziaływania zmian na unijną strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.
		3	Pkt 84 zalecenie 2 b)	Zrealizowane częściowo	Wprowadzono listę kontrolną dokumentującą wnioski z oceny zmian w programach operacyjnych (w tym wkład programu w realizację strategii „Europa 2020” i osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, oczekiwane rezultaty, wskaźniki i ramy wykonania).	W liście kontrolnej nie dokumentuje się analizy racjonalności proponowanych dodatkowych rezultatów.
		4	Pkt 84 zalecenie 2 c)	Zrealizowane częściowo	Informacje na temat przeprogramowania / realokacji środków są zamieszczane w rocznych sprawozdaniach z realizacji.	W rocznych sprawozdaniach z realizacji nie przekazuje się w wystarczającym zakresie informacji na temat dotychczasowej efektywności i efektywności spodziewanej w związku ze zmianami programów operacyjnych.
		6	Pkt 86 zalecenie 3	Zrealizowane w przeważającej mierze	Na podstawie list kontrolnych dokumentuje się przeprowadzane przez Komisję kontrole spójności i wiarygodności danych zgłoszonych w rocznych sprawozdaniach z realizacji. Planowane są audyty dotyczące niezawodności danych na temat wyników.	Brak jest dowodów na przeprowadzanie systematycznych kontroli niezawodności danych zawartych w rocznych sprawozdaniach z realizacji lub kontroli informacji otrzymanych w odpowiedzi na doraźne wnioski.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 20/2015	Efektywność kosztowa wsparcia unijnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych w dziedzinie rolnictwa	1	Pkt 74 zalecenie 1 a)	Zrealizowane częściowo	Komisja opublikowała wytyczne o charakterze technicznym dotyczące rocznych sprawozdań z wykonania, a ponadto w ramach spotkań komitetu monitorującego udziela państwom członkowskim wsparcia, jeśli chodzi o sprawozdawczość na potrzeby rocznego sprawozdania z wykonania.	Zalecenie, by Komisja prowadziła monitorowanie, wykorzystując do tego celu roczne sprawozdania państw członkowskich z wykonania, jest wciąż w trakcie realizacji. To, czy zalecenie to zostało zrealizowane, będzie można zweryfikować dopiero po ocenie okresowej w 2019 r.
		5	Pkt 77 zalecenie 3 a)	Zrealizowane częściowo	Komisja wprowadziła wytyczne, które miały zachęcić państwa członkowskie do ustanowienia dodatkowych wskaźników rezultatu.	Ponieważ wytyczne te nie są dokumentem wiążącym i obowiązkowym dla państw członkowskich, Komisja nie może zagwarantować, w jakim zakresie państwa członkowskie faktycznie się do tych wytycznych zastosowały i określiły dodatkowe wskaźniki szczegółowe. To, w jakim zakresie działania Komisji zagwarantowały zgodnie z zaleceniem monitorowanie lub ocenę wkładu inwestycji nieprodukcyjnych podczas ocen dotyczących okresu programowania 2014–2020, będzie można ocenić od 2019 r., gdy wprowadzone zostaną udoskonalone oceny w rocznych sprawozdaniach z wykonania.
Sprawozdanie specjalne nr 21/2015	Przegląd zagrożeń związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy	1	Pkt 83 zalecenie 1	Zrealizowane w przeważającej mierze	W opublikowanym w październiku 2018 r. dokumencie roboczym pt. „A Revised EU International Cooperation and Development Results Framework in line with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New European Consensus on Development" [Zmienione unijne ramy wyników w zakresie rozwoju i współpracy międzynarodowej dostosowane do celów zrównoważonego rozwoju zawartych w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i do nowego Europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju] (SWD(2018) 444) zawarto załącznik, który jest poświęcony wyłącznie terminologii związanej z osiąganiem rezultatów.	W momencie przeprowadzania kontroli działań następczych nie był jeszcze dostępny praktyczny przewodnik dotyczący zarządzania unijnymi działaniami w zakresie współpracy międzynarodowej, wraz z notami wyjaśniającymi kluczowe koncepcje i terminologię związaną z rezultatami. Co więcej, w kluczowych dokumentach metodycznych nadal występowały niespójności w stosowaniu terminologii. Przykładowo, diagram przedstawiony przez Komisję w ramach zestawu narzędzi dla osób oceniających działania UE w obszarze rozwoju wciąż zawierał definicje, które były niespójne z terminologią przyjętą na potrzeby ram rezultatów. Ponadto w niektórych dokumentach dotyczących działań wciąż brak jest poziomów docelowych i wyjściowych.
		2	Pkt 83 zalecenie 2	Zrealizowane w przeważającej mierze	Komisja wdrożyła szereg działań w celu zapewnienia jasnego powiązania między działaniami i oczekiwanymi rezultatami, uwzględniając kwestie przekrojowe. W szczególności w podręczniku na temat monitorowania zorientowanego na rezultaty udostępniła instrukcje i szablon na potrzeby wypełniania dokumentów dotyczących działań oraz przedstawiła odpowiednie przepisy.	Prace nad niektórymi wytycznymi, w tym nad praktycznym przewodnikiem na temat zarządzania unijnymi interwencjami w dziedzinie współpracy międzynarodowej, wciąż nie zostały zakończone.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 22/2015	Nadzór UE nad agencjami ratingowymi – dobrze ugruntowany, ale jeszcze nie w pełni skuteczny (ESMA)	6	Pkt 110 zalecenie 6	Zrealizowane częściowo	ESMA zaktualizowała dokument z pytaniami i odpowiedziami na temat wdrażania rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych, dodając nową sekcję (część V) na temat ujawniania i prezentacji ratingów kredytowych.	Zakończenie trwających konsultacji i opublikowanie sprawozdania końcowego z myślą o wydaniu wytycznych w sprawie wymogów dotyczących ujawniania informacji mających zastosowanie do ratingów kredytowych.
		7	Pkt 110 zalecenie 7	Zrealizowane częściowo	Zintegrowanie systemu centralnego repozytorium z systemem sprawozdawczości RADAR. W trakcie procesu integracji ESMA dokonała przeglądu danych na poziomie ratingów w obu systemach i skorygowała wykryte niespójności, co poprawiło jakość danych.	Pomimo dotychczasowych wysiłków ESMA na rzecz poprawy jakości informacji dostępnych w centralnym repozytorium wciąż nie ujawnia się następujących danych: średnich współczynników niewykonania zobowiązania i średnich macierzy przejścia, możliwości pobierania danych na podstawie większej liczby zapytań, informacji na temat korekt dotychczas wykrytych błędów i powiązanych wyjaśnień, a także informacji na temat zmian wprowadzonych do metodyk.
Sprawozdanie specjalne nr 23/2015	Jakość wód w dorzeczu Dunaju – poczyniono postępy we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej, lecz konieczne jest podjęcie dalszych działań	12	Pkt 191 zalecenie 3 b)	Zrealizowane częściowo	Komisja nadal przeprowadza ocenę minimalnych wymogów pod kątem tego, czy wymogi te zostały wprowadzone i czy są właściwe, a normy kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska ocenia pod kątem obowiązywania tych norm i ich stosowności.	Komisja nie przyjęła tego zalecenia.
		14	Pkt 191 zalecenie 3 d)	Zrealizowane częściowo	Komisja rozpoznała potencjalne możliwości usprawnienia procedury.	Komisja podjęła już konkretne działania w celu wdrożenia tego zalecenia i powinna podejmować dalsze wysiłki w kolejnym okresie sprawozdawczym w ramach dyrektywy azotanowej (2020 r.) i ramowej dyrektywy wodnej (2022 r.).
		15	Pkt 191 zalecenie 3 e)	Zrealizowane częściowo	Komisja opracowuje i planuje wydać zalecenia skierowane do kilku państw członkowskich, dotyczące uwzględnienia kosztów ekologicznych i związanych z zasobami przy odzyskiwaniu kosztów w następnym sprawozdaniu z wykonania.	Ostatnio w ramach wspólnej strategii wdrażania państwa członkowskie uzgodniły podjęcie prac nad sprawozdaniem technicznym, w którym rozpoznano by obecnie stosowane podejścia dotyczące odzyskiwania kosztów za usługi wodne zgodnie z wymogami ustanowionymi w art. 9 ramowej dyrektywy wodnej (w tym w odniesieniu do obszaru zanieczyszczeń rozproszonych). Potrzeby w zakresie danych i informacji w tej dziedzinie wymagają dalszych badań. Wykonanie tego zadania ma zostać powierzone planowanej doraźnej grupie zadaniowej do spraw ekonomicznych, która będzie działać pod kierownictwem grupy ds. koordynacji strategicznej. Prace mają zostać zrealizowane do końca 2020 r. (zob. program prac na lata 2019–2021 w ramach wspólnej strategii wdrażania).

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
Sprawozdanie specjalne nr 25/2015	Wsparcie UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich – możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie środków	2	Pkt 101 zalecenie 1 b)	Zrealizowane częściowo	Zgodnie z zaleceniem Trybunału Komisja wspierała przyjęcie najlepszych praktyk w zakresie ograniczania ryzyka efektu zdarzenia występującego niezależnie przez dopilnowanie, by w programach rozwoju obszarów wiejskich uwzględniono skuteczne mechanizmy dotyczące komplementarności. Przed zatwierdzeniem programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich DG AGRI przesłała instytucjom zarządzającym uwagi dotyczące usprawnień i zwróciła uwagę, że powinny one zostać uwzględnione w kolejnych wersjach dokumentów.	Komisja nie przedstawiła żadnego dokumentu ze szczegółowymi wytycznymi na temat tego, w jaki sposób można ograniczyć ryzyko efektu zdarzenia występującego niezależnie bądź w jaki sposób można uniknąć bezpośredniego zastępowania innych funduszy środkami z PROW. Brak jest dowodów, że skutecznie ograniczono efekt zdarzenia występującego niezależnie w programach na lata 2017–2020. DG AGRI zamierza przeprowadzić wstępną ocenę tej kwestii w oparciu o ocenę okresową w 2019 r. Komisja nie posiada żadnych dowodów wskazujących, że ograniczono ryzyko zastępowania środków krajowych środkami z EFRROW.
		4	Pkt 101 zalecenie 1 d)	Zrealizowane częściowo	DG AGRI usprawniła analizę mechanizmów zapewniania komplementarności między funduszami UE dzięki zwróceniu większej uwagi na te kwestie i za pomocą nowo zawartych umów partnerstwa. Dyrekcja generalna uważa, że wstępne wnioski dotyczące oceny skuteczności tych rozwiązań będzie można wyciągnąć na podstawie oceny okresowej programów w 2019 r., co jest zgodne z zaleceniem Trybunału.	Wciąż brak jest informacji na temat skuteczności rozwiązań dotyczących zapewnienia komplementarności między różnymi unijnymi funduszami ramach obecnego okresu programowania. Roczne sprawozdania z wykonania będą dostępne dopiero w późniejszych miesiącach 2019 r. Ponadto w sprawozdaniu Trybunału nr 16/2017 wskazano niedociągnięcia występujące w umowach partnerstwa i programach rozwoju obszarów wiejskich pod względem komplementarności i synergii między sektorami.
		6	Pkt 106 zalecenie 2 b)	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zalecenie skierowane do Komisji, by usprawnić kontrole racjonalności kosztów, zostało zrealizowane, natomiast zalecenie, by Komisja i państwa członkowskie współpracowały w celu zapewnienia skutecznych systemów kontroli instytucji zarządzających, w szczególności w odniesieniu do ryzyka wystąpienia nadużyć i racjonalności kosztów projektów, zostało zrealizowane w przeważającej mierze. Nowe listy kontrolne stosowane przez DG AGRI na potrzeby badania zgodności od początku 2018 r. usprawniły kontrole racjonalności kosztów. Ponadto Komisja udostępniła państwom członkowskim dokument pt. „Wskazówki dotyczące kontroli i kar w ramach rozwoju obszarów wiejskich”. W załączniku 1 do tego dokumentu zamieszczono, zgodnie z zaleceniem Trybunału, listę kontrolną pozwalającą ocenić koncepcję systemów kontroli w odniesieniu do zagrożeń związanych z kosztami projektów rozwoju obszarów wiejskich.	Komisja nie przedstawiła żadnych dalszych dowodów potwierdzających, że od czasu przeprowadzonego przez Trybunał w 2017 r. badania działań podjętych w następstwie zaleceń zorganizowano dodatkowe szkolenia na temat racjonalności kosztów dla pracowników instytucji zarządzających. Na platformie Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisja nie wskazała żadnych nowych najlepszych praktyk w zakresie administracyjnych procedur oceny racjonalności kosztów.

Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	Ocena końcowa Trybunału	Usprawnienia	Uchybienia
		9	Pkt 109 zalecenie 3 a)	Zrealizowane częściowo	Komisja zapewniła instytucjom zarządzającym wytyczne na temat oceny programów rozwoju obszarów wiejskich za pośrednictwem witryny internetowej Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz prowadzonego przez nią centrum wsparcia w zakresie oceny.	Ogólnie rzecz ujmując, dane konieczne do oceny wskaźników wykonania i rezultatów programów gromadzi się w niewystarczającym zakresie. Jak wynika z odpowiedzi Komisji udzielonej w ramach kontroli działań podjętych w następstwie zalecenia, Komisja zamierza w 2019 r. ocenić „informacje umożliwiające wyciągnięcie wniosków co do wydajności i skuteczności wydatkowanych środków w toku ocen przewidzianych we wspólnych ramach monitorowania i oceny”.

ZAŁĄCZNIK 3.5

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ DOTYCZĄCYCH PROBLEMÓW Z ICH REALIZACJĄ

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2015	**Zalecenie 1:** Komisja powinna przełożyć cele o wysokim poziomie ogólności pochodzące z przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020" na cele operacyjne na poziomie programów prac. Dzięki temu cele te – dzięki umożliwieniu oceny wyników w programach prac i zaproszeniach do składania wniosków – mogą stać się skutecznym narzędziem ukierunkowywania programu na osiąganie wyników.			x			
	Zalecenie 2: Komisja powinna doprecyzować powiązania między strategią „Europa 2020" (na lata 2010–2020), wieloletnimi ramami finansowymi (na lata 2014–2020), priorytetami Komisji (na lata 2015–2019) za pośrednictwem np. procesu planowania strategicznego i sprawozdawczości (na lata 2016–2020). Wzmocniłoby to mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości i umożliwiłoby Komisji prowadzenie skutecznej sprawozdawczości na temat wkładu budżetu UE w realizację celów strategii „Europa 2020".			x			
	Zalecenie 3: Komisja powinna w odniesieniu do wszystkich swoich działań stosować pojęcia „wkład", „produkty", „rezultaty" i „oddziaływanie" w sposób konsekwentny i zgodny z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa.			x			

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ROZDZIAŁ 4

Dochody

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	4.1–4.4
Krótki opis działu „Dochody”	4.2–4.3
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.4
Prawidłowość transakcji	4.5
Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej i rocznych sprawozdań z działalności	4.6–4.22
Uchybienia w zarządzaniu TZW przez państwa członkowskie	4.7–4.10
Uchybienia w sposobie weryfikowania przez Komisję deklaracji państw członkowskich w zakresie TZW	4.11–4.13
Liczba zastrzeżeń dotyczących DNB i VAT ogólnie się nie zmieniła, natomiast liczba punktów otwartych w zakresie TZW wzrosła	4.14–4.15
Trybunał odnotował opóźnienia w monitorowaniu i zamykaniu przez Komisję punktów otwartych w zakresie TZW	4.16
Komisja zamierza zamknąć swój wieloletni cykl weryfikacji DNB w 2019 r., lecz jej ocena wpływu globalizacji na rachunki narodowe ma potrwać do 2024 r.	4.17–4.20
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	4.21–4.22
Wnioski i zalecenia	4.23–4.25
Wnioski	4.23
Zalecenia	4.24–4.25

Załącznik 4.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie dochodów

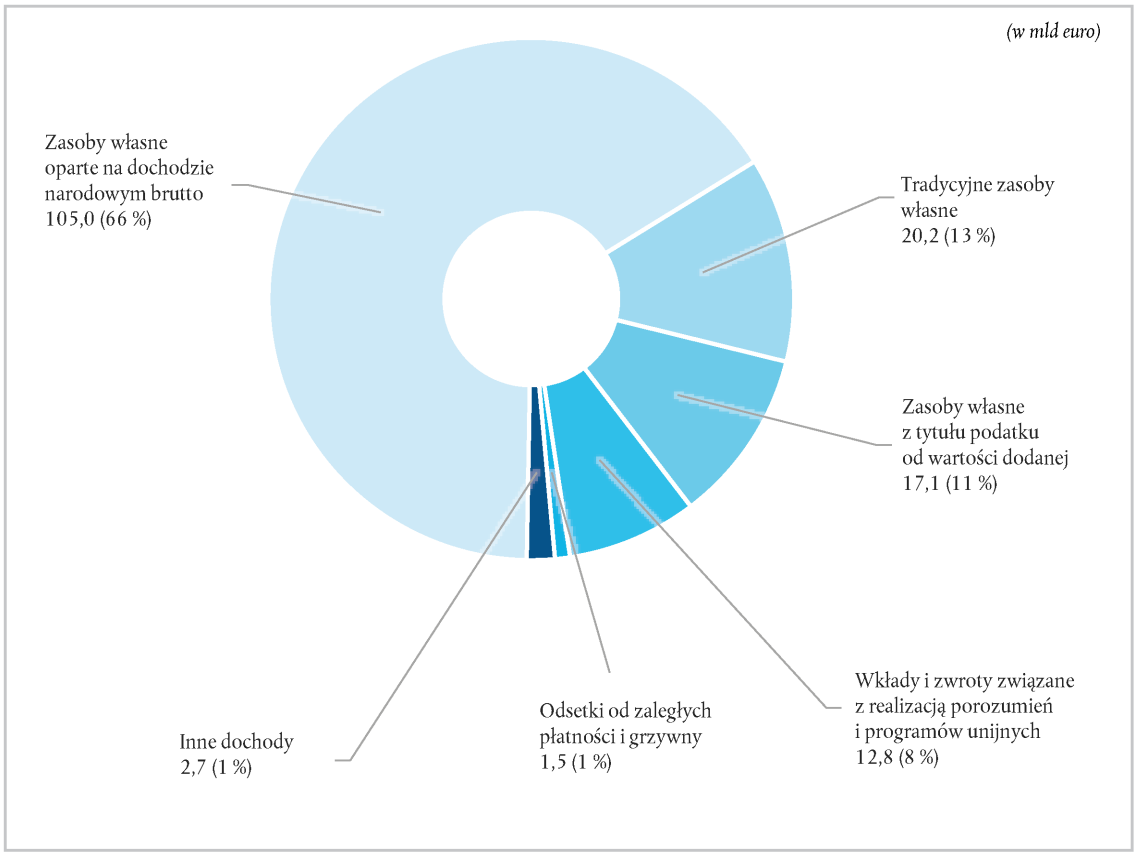
Załącznik 4.2 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31.12.2018 r.

Załącznik 4.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszy zaleceń – dochody

Wstęp

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów, na które składają się *zasoby własne* i inne dochody. Strukturę dochodów w 2018 r. przedstawiono w ***ramce 4.1***.

Ramka 4.1
Struktura dochodów w 2018 r.



Dochody za 2018 r. ogółem [1] **159,3 mld euro**

[1] Kwota ta odpowiada faktycznym dochodom budżetowym UE. Kwotę 163,1 mld euro podaną w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności obliczono z zastosowaniem systemu rachunkowości memoriałowej.

Źródło: *Skonsolidowane sprawozdanie roczne* Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

Krótki opis działu „Dochody”

4.2. Większość dochodów (90 %) pochodzi z trzech kategorii zasobów własnych:

a) **Zasoby własne oparte na *dochodzie narodowym brutto* (DNB)** stanowią 66 % dochodów UE i są wykorzystywane do zrównoważenia budżetu UE po obliczeniu dochodów ze wszystkich pozostałych źródeł. Każde państwo członkowskie wnosi wkład proporcjonalny do swojego DNB [1].

[1] Wstępny wkład jest obliczany na podstawie prognoz DNB. Różnice między prognozami a ostatecznymi wartościami DNB są korygowane w kolejnych latach i wpływają na rozkład zasobów własnych między poszczególnymi państwami członkowskimi, lecz nie na łączną pobraną kwotę.

b) ***Tradycyjne zasoby własne* (TZW)** składają się na 13 % dochodów UE. Obejmują one głównie należności celne z tytułu przywozu pobierane przez państwa członkowskie. Do budżetu UE wpływa 80 % łącznej kwoty tych należności, a państwa członkowskie zatrzymują pozostałe 20 % na pokrycie kosztów związanych z poborem należności.

c) ***Zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej* (VAT)** stanowią 11 % dochodów UE. Wkłady w ramach tych zasobów są obliczane w oparciu o jednolitą stawkę ([2]) stosowaną w odniesieniu do zharmonizowanych podstaw wymiaru podatku VAT państw członkowskich.

4.3. Dochody obejmują również środki pochodzące z innych źródeł. Najważniejszym z tych źródeł są *wkłady* i zwroty związane z realizacją *porozumień* i programów unijnych ([3]) (8 % dochodów UE).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.4. Stosując podejście kontrolne i metody wskazane w ***załączniku 1.1***, Trybunał uzyskał pewność na potrzeby opinii kontrolnej dotyczącej dochodów przez ocenę wybranych kluczowych systemów. Ocenę tę uzupełniono o badanie transakcji. W odniesieniu do dochodów za 2018 r. Trybunał zbadał:

a) próbę 55 wystawionych przez Komisję nakazów odzyskania środków ([4]), którą dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów;

b) systemy Komisji służące do:

   (i) zapewnienia, by dane państw członkowskich dotyczące ich DNB i VAT stanowiły odpowiednią podstawę do obliczenia wkładów opartych na zasobach własnych, a także systemy stosowane do obliczania i pobierania tych wkładów ([5]);

   (ii) zarządzania TZW, weryfikowania wiarygodności informacji przekazywanych przez państwa członkowskie i zapewniania, by państwa członkowskie dysponowały skutecznymi systemami na potrzeby pobierania i udostępniania prawidłowych kwot TZW oraz prowadzenia odnośnej sprawozdawczości;

   (iii) nakładania grzywien i kar;

   (iv) obliczania wysokości kwot wynikających z zastosowania mechanizmów korekty;

c) systemy rachunkowości w zakresie TZW ([6]) w trzech wybranych państwach członkowskich (we Włoszech, Francji i w Hiszpanii) ([7]);

d) wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG ds. Budżetu i Eurostatu.

Prawidłowość transakcji

4.5. W tej części przedstawiono uwagi Trybunału na temat *prawidłowości transakcji*. Trybunał sformułował wniosek co do prawidłowości transakcji po stronie dochodów leżących u podstaw rozliczeń UE na podstawie swojej oceny systemów Komisji stosowanych do obliczania i pobierania dochodów ([8]) oraz na podstawie badania próby 55 nakazów odzyskania środków, w których nie wystąpił żaden *błąd kwantyfikowalny*. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 4.1***.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej i rocznych sprawozdań z działalności

4.6. Jak wyjaśniono w pkt 4.4, Trybunał wybrał i zbadał kilka systemów. Uwagi przedstawione poniżej nie wpływają na ogólną opinię Trybunału na temat prawidłowości dochodów UE (zob. rozdział 1). Pozwalają one jednak wskazać uchybienia, które są istotne dla poszczególnych kategorii zasobów własnych, lub obszary, w których proces obliczania i pobierania dochodów mógłby zostać usprawniony.

([2]) W przypadku Niemiec, Niderlandów i Szwecji obowiązuje obniżona stawka poboru VAT w wysokości 0,15 %, podczas gdy w odniesieniu do pozostałych państw członkowskich stawka poboru wynosi 0,3 %.

([3]) Na tę kategorię składają się głównie dochody związane z EFRG i EFRROW (dotyczące w szczególności *rozliczenia rachunków* i *nieprawidłowości*), udział państw niebędących członkami UE w programach badawczych, a także inne wkłady na rzecz i zwroty środków z programów i działań unijnych.

([4]) Nakaz odzyskania środków to dokument, w którym Komisja rejestruje należne jej kwoty.

([5]) Punktem wyjścia dla Trybunału były uzgodnione dane dotyczące DNB i zharmonizowana podstawa podatku VAT przyjęta przez państwa członkowskie. W ramach kontroli nie badano bezpośrednio statystyk ani danych opracowanych przez Komisję i państwa członkowskie.

([6]) Na potrzeby kontroli wykorzystano dane pochodzące z systemów rachunkowości w zakresie TZW trzech państw członkowskich objętych kontrolą. W swojej kontroli Trybunał nie mógł uwzględnić przywozów niezgłoszonych lub pominiętych w ramach dozoru celnego.

([7]) Te trzy państwa członkowskie wybrano z uwagi na znaczną wielkość ich wkładów w ramach TZW i na podstawie analizy ryzyka przeprowadzonej przez Trybunał.

([8]) Zob. pkt 12 w ***załączniku 1.1***.

Uchybienia w zarządzaniu TZW przez państwa członkowskie

4.7. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji miesięczną deklarację ceł, które pobrało (wyciąg z konta A), oraz kwartalną deklarację ustalonych należności, które nie zostały jeszcze pobrane (wyciąg z konta B). Wiarygodność tych deklaracji ma zasadnicze znaczenie dla obliczenia TZW.

4.8. Trybunał przeanalizował proces sporządzania wyciągów z konta A i konta B we Włoszech, Francji i w Hiszpanii, a także procedury pobierania kwot TZW należnych na rzecz budżetu UE.

4.9. Nie odnotowano istotnych problemów w związku ze sporządzaniem miesięcznych deklaracji pobranych ceł we Włoszech i Francji, w Hiszpanii jednak Trybunał wykrył uchybienia w systemach kontroli w odniesieniu do opracowywania tych deklaracji (zob. ***ramka 4.2***).

Ramka 4.2
Uchybienia w systemach kontroli w zakresie TZW w Hiszpanii

Trybunał stwierdził brak nadzoru nad zmianami wprowadzanymi do hiszpańskiego systemu księgowego dotyczącego TZW. W krajowym wyciągu z konta A za maj 2018 r. znalazł się zapis zmniejszający kwoty udostępnione na rzecz budżetu UE o pół miliona euro. Władze krajowe w Hiszpanii wyjaśniły, że księgowy wprowadził ten zapis ręcznie w celu skompensowania automatycznego zapisu księgowego wygenerowanego przez system księgowy w 2008 r. Nie znaleziono jednak żadnych dowodów na to, że przełożeni urzędnika zatwierdzili ten zapis.

Po zbadaniu sprawy władze hiszpańskie stwierdziły, że wspomniane zmniejszenie z maja 2018 r. nie powinno było zostać wprowadzone, i skorygowały błąd. Sytuacja ta wskazuje na uchybienia w systemach kontroli, które to systemy powinny były zawczasu zapobiec wprowadzeniu takiego zapisu.

4.10. We wszystkich trzech skontrolowanych państwach członkowskich Trybunał odnotował uchybienia w zarządzaniu ustalonymi należnościami, które nie zostały jeszcze pobrane. Uchybienia te dotyczą głównie opóźnień w egzekucji długów celnych i spóźnionego księgowania lub odpisywania długów w systemie księgowym ([9]). W minionych latach Trybunał wykrył podobne uchybienia w innych państwach członkowskich ([10]). W ramach prowadzonych kontroli również Komisja wciąż wykrywa niedociągnięcia dotyczące wyciągów z kont B i publikuje odnośne informacje. Trybunał już wcześniej przedstawił zalecenia ([11]) dotyczące wyciągów z kont B, ale nie zostały one jeszcze w pełni zrealizowane.

Uchybienia w sposobie weryfikowania przez Komisję deklaracji państw członkowskich w zakresie TZW

4.11. Trybunał zbadał systemy Komisji służące do weryfikowania wiarygodności informacji przekazywanych przez państwa członkowskie oraz zapewniania, by państwa członkowskie dysponowały skutecznymi systemami na potrzeby pobierania i udostępniania prawidłowych kwot TZW oraz prowadzenia odnośnej sprawozdawczości. Swoją uwagę skupił przy tym na corocznych kontrolach na miejscu przeprowadzanych przez Komisję w państwach członkowskich oraz kontrolach spójności wyciągów z konta A i konta B.

4.12. Trybunał stwierdził, że program Komisji na 2018 r. dotyczący kontroli na miejscu nie został w wystarczającym stopniu poparty ustrukturyzowaną i udokumentowaną oceną ryzyka i że w programie tym nie uszeregowano państw członkowskich zgodnie z poziomem ryzyka ani nie przedstawiono informacji na temat oddziaływania czynników ryzyka i prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Z tego względu Trybunał nie mógł potwierdzić, że w kontrolach na miejscu odpowiednio uwzględniono obszary charakteryzujące się najwyższym poziomem ryzyka.

4.13. Ponadto Trybunał odnotował, że po otrzymaniu miesięcznych lub kwartalnych deklaracji w zakresie TZW Komisja nie prowadziła systematycznej analizy odbiegających od normy zmian w deklaracjach ani nie gromadziła odpowiednich informacji wskazujących na przyczyny tych zmian.

Liczba zastrzeżeń dotyczących DNB i VAT ogólnie się nie zmieniła, natomiast liczba punktów otwartych w zakresie TZW wzrosła

4.14. Gdy w danych przekazanych przez państwa członkowskie Komisja wykryje przypadki potencjalnej niezgodności z rozporządzeniami w sprawie zasobów własnych ([12]), pozostawia te dane niesfinalizowane, z możliwością wprowadzania zmian, do momentu aż uzyska pewność, że dane te są zgodne z przepisami. W przypadkach dotyczących DNB lub VAT procedurę tę określa się mianem zgłoszenia zastrzeżenia, a w przypadkach związanych z TZW mówi się o ustanowieniu punktu otwartego. Po otrzymaniu koniecznych informacji od państw członkowskich Komisja określa wpływ tych zastrzeżeń i punktów otwartych na budżet UE.

([9]) Trybunał nie stwierdził istotnego wpływu na kwoty podlegające odzyskaniu od państw członkowskich podane w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE.

([10]) Zob. pkt 4.15 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r., pkt 4.15 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r., pkt 4.18 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r., pkt 4.22 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 2.16 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 2.32 i 2.33 sprawozdania rocznego za 2012 r.

([11]) Zob. zalecenia nr 2 i 3 w ***załączniku 4.3***.

([12]) Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39) oraz rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 29).

4.15. W ***załączniku 4.2*** przedstawiono przegląd nierozstrzygniętych zastrzeżeń i punktów otwartych będących wynikiem weryfikacji i kontroli na miejscu przeprowadzonych przez Komisję. Ogólnie rzecz ujmując, liczba zastrzeżeń dotyczących DNB ([13]) i VAT była podobna jak w poprzednich latach, natomiast liczba punktów otwartych w zakresie TZW wzrosła o 14 %.

Trybunał odnotował opóźnienia w monitorowaniu i zamykaniu przez Komisję punktów otwartych w zakresie TZW

4.16. W przeprowadzonym przez Trybunał przeglądzie wybranych punktów otwartych w zakresie TZW ze skutkami finansowymi wykryto pewne opóźnienia w monitorowaniu i zamykaniu przez Komisję tych punktów. Ponadto odnotowano, że 27 % tych punktów otwartych pozostawało nierozstrzygniętych przez ponad pięć lat.

Komisja zamierza zamknąć swój wieloletni cykl weryfikacji DNB w 2019 r., lecz jej ocena wpływu globalizacji na rachunki narodowe ma potrwać do 2024 r.

4.17. Komisja w dalszym ciągu realizowała swój wieloletni cykl weryfikacji DNB w państwach członkowskich. Ma on zostać zamknięty do końca 2019 r. Weryfikacje te mają na celu sprawdzenie, czy procedury stosowane przez państwa członkowskie na potrzeby kompilacji rachunków narodowych są zgodne z ESA 2010 ([14]) oraz czy dane dotyczące DNB są porównywalne między sobą, wiarygodne i kompletne ([15]).

4.18. W 2018 r. Komisja zgłosiła zastrzeżenie ogólne dotyczące podanego przez Francję szacowanego DNB. Postąpiła w ten sposób – w drodze wyjątku – ponieważ Francja przedstawiła niewystarczające informacje na temat kompilacji danych dotyczących DNB (zob. ***ramka 4.3***). Brak wystarczających informacji ze strony władz francuskich uniemożliwia terminowe zakończenie cyklu weryfikacji Komisji i zwiększa ryzyko, że na późniejszym etapie konieczne będzie skorygowanie wysokości wkładów tego kraju. Sytuacja ta może również wpłynąć na obliczenia wkładów pozostałych państw członkowskich.

Ramka 4.3
Komisja podjęła szybkie działania w celu ochrony interesów finansowych UE, zgłaszając zastrzeżenie ogólne odnoszące się do danych na temat DNB Francji

Komisja sprawdza, czy dane wykorzystywane przez państwa członkowskie do kompilacji DNB na potrzeby obliczania wkładów opartych na zasobach własnych są porównywalne między sobą, wiarygodne i kompletne. Sprawdzanie to obejmuje weryfikację wykazów DNB państw członkowskich, w których znajduje się opis źródeł danych na potrzeby kompilacji, a także metod wykorzystywanych do szacowania DNB.

Jakość pierwotnego wykazu DNB Francji była niedostateczna, jeśli chodzi o format, zawartość i szczegółowość informacji. Z tego względu Komisja nie była w stanie przeprowadzić własnej procedury weryfikacji zgodnie z harmonogramem uzgodnionym z państwami członkowskimi. Wprawdzie Komisja wykorzystała dane dotyczące DNB przedstawione przez Francję do obliczenia wkładu tego kraju, zgłosiła jednak zastrzeżenie ogólne w odniesieniu do tych danych ze względu na obawy co do ich jakości. Komisja korzysta z tej kategorii zastrzeżeń w wyjątkowych okolicznościach, gdy uznaje, że występuje znaczące ryzyko niedostate1cznej ochrony interesów finansowych UE.

4.19. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał zwrócił uwagę na konieczność podjęcia przez Komisję dodatkowych działań w celu ustalenia potencjalnego wpływu globalizacji na dane dotyczące DNB ([16]). W 2018 r. Komisja nadal prowadziła wspólnie z państwami członkowskimi prace nad opracowaniem metody, która ma pozwolić ocenić wpływ globalizacji na kompilację danych dotyczących DNB, w szczególności w odniesieniu do relokacji dużych przedsiębiorstw wielonarodowych.

4.20. Termin wprowadzenia koniecznych usprawnień został uzgodniony przez Komisję i państwa członkowskie na koniec 2024 r. Oznacza to, że z końcem cyklu weryfikacji Komisja będzie musiała zgłosić zastrzeżenia odnoszące się do globalizacji, tak aby do danych dotyczących DNB państw członkowskich można było jeszcze wprowadzić ewentualne zmiany, jeśli chodzi o szacunki przedstawione przez te państwa dotyczące działalności przedsiębiorstw wielonarodowych.

([13]) Istnieją dwie zasadnicze kategorie zastrzeżeń dotyczących DNB – szczegółowe i ogólne. Zastrzeżenia szczegółowe dzielą się na zastrzeżenia odnoszące się do konkretnych transakcji, zastrzeżenia o charakterze horyzontalnym i zastrzeżenia odnoszące się do konkretnego procesu. W niniejszym punkcie Trybunał odnosi się do zastrzeżeń dotyczących konkretnych transakcji. Na koniec 2018 r. nie było żadnych nierozstrzygniętych zastrzeżeń o charakterze horyzontalnym. W odniesieniu do wszystkich państw członkowskich istnieją natomiast zastrzeżenia dotyczące konkretnego procesu, tak aby zagwarantować, że w trakcie cyklu weryfikacji państwa te będą mogły uwzględnić wyniki prac Komisji przy obliczaniu zasobów własnych opartych na DNB począwszy od 2010 r. Informacje na temat zastrzeżeń ogólnych można znaleźć w pkt 4.18.

([14]) ESA (europejski system rachunków narodowych i regionalnych) 2010 to kompatybilne w wymiarze międzynarodowym ramy rachunkowości UE, które są wykorzystywane do tworzenia uporządkowanego i szczegółowego opisu gospodarki. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

([15]) Zob. art. 5 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (rozporządzenie DNB) (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1). Przepis ten został zastąpiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/516 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych oraz uchylającym dyrektywę Rady 89/130/EWG, Euratom i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 (rozporządzenie DNB) (Dz.U. L 91 z 29.3.2019, s. 19). Zob. w szczególności art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia.

([16]) Zob. pkt 4.10–4.13 i 4.23 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

4.21. Informacje przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2018 r. opublikowanych przez DG ds. Budżetu i Eurostat potwierdzają uwagi i wnioski Trybunału. DG ds. Budżetu trzeci rok z rzędu zgłosiła *zastrzeżenie* dotyczące wartości TZW pobranych przez Zjednoczone Królestwo, co było spowodowane nieprzekazaniem przez ten kraj do budżetu UE nieuregulowanych należności celnych w wyniku zaniżenia wartości wyrobów włókienniczych i obuwia importowanych z Chin. Trybunał odnotowuje, że zakres zastrzeżenia zgłoszonego w tym roku został poszerzony, tak aby uwzględnić potencjalne straty poniesione przez pozostałe państwa członkowskie w zakresie TZW wynikające ze wspomnianego zaniżenia wartości, przy czym straty te nie zostały jeszcze oszacowane.

4.22. W sprawozdaniu rocznym za 2017 r. ([17]) Trybunał przedstawił informacje na temat *postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego* ([18]), które zostało wszczęte wobec Zjednoczonego Królestwa w związku z niewdrożeniem przez ten kraj odpowiednich działań w celu zniwelowania ryzyka oszustwa celnego polegającego na zaniżeniu wartości towarów. W 2018 r. Komisja przesłała Zjednoczonemu Królestwu uzasadnioną opinię w tej sprawie i obliczyła, że łączne straty dla budżetu UE (kwota główna i odsetki) wyniosły 2,8 mld euro ([19]). W marcu 2019 r. Komisja skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

4.23. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy związane z dochodami, które zostały skontrolowane przez Trybunał, były ogólnie skuteczne. Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie TZW w Komisji i w wybranych państwach członkowskich Trybunał ocenił jako częściowo skuteczne (zob. pkt 4.7–4.13).

Zalecenia

4.24. W ***załączniku 4.3*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie pięciu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r. Komisja zrealizowała jedno zalecenie częściowo, trzy zalecenia – w przeważającej mierze, a jedno – w pełni.

4.25. Na podstawie tego przeglądu oraz wniosków odnoszących się do 2018 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 4.1

Komisja powinna wdrożyć lepiej ustrukturyzowaną i udokumentowaną ocenę ryzyka na potrzeby planowania kontroli na miejscu w zakresie TZW, która będzie obejmować analizę poziomu ryzyka w poszczególnych państwach członkowskich oraz czynników ryzyka związanych ze sporządzaniem wyciągów z konta A i konta B (zob. pkt 4.12).

Termin realizacji: do końca 2020 r.

Zalecenie 4.2

Komisja powinna zwiększyć zakres miesięcznych i kwartalnych kontroli wyciągów z konta A i konta B w zakresie TZW przez dokonywanie pogłębionej analizy zmian odbiegających od normy, tak aby zapewnić szybką reakcję na ewentualne anomalie (zob. pkt 4.9 i 4.13).

Termin realizacji: do końca 2020 r.

([17]) Zob. pkt 4.17 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

([18]) Jest to najważniejsze narzędzie egzekwowania prawa, jakim dysponuje Komisja w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie przestrzega przepisów unijnych.

([19]) Roszczenia wobec Zjednoczonego Królestwa, w tym w ramach wspomnianej sprawy dotyczącej uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, opiewają łącznie na kwotę 3,5 mld euro. Kwota ta została ujęta w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE za 2018 r. jako część kwoty podlegającej odzyskaniu od państw członkowskich.

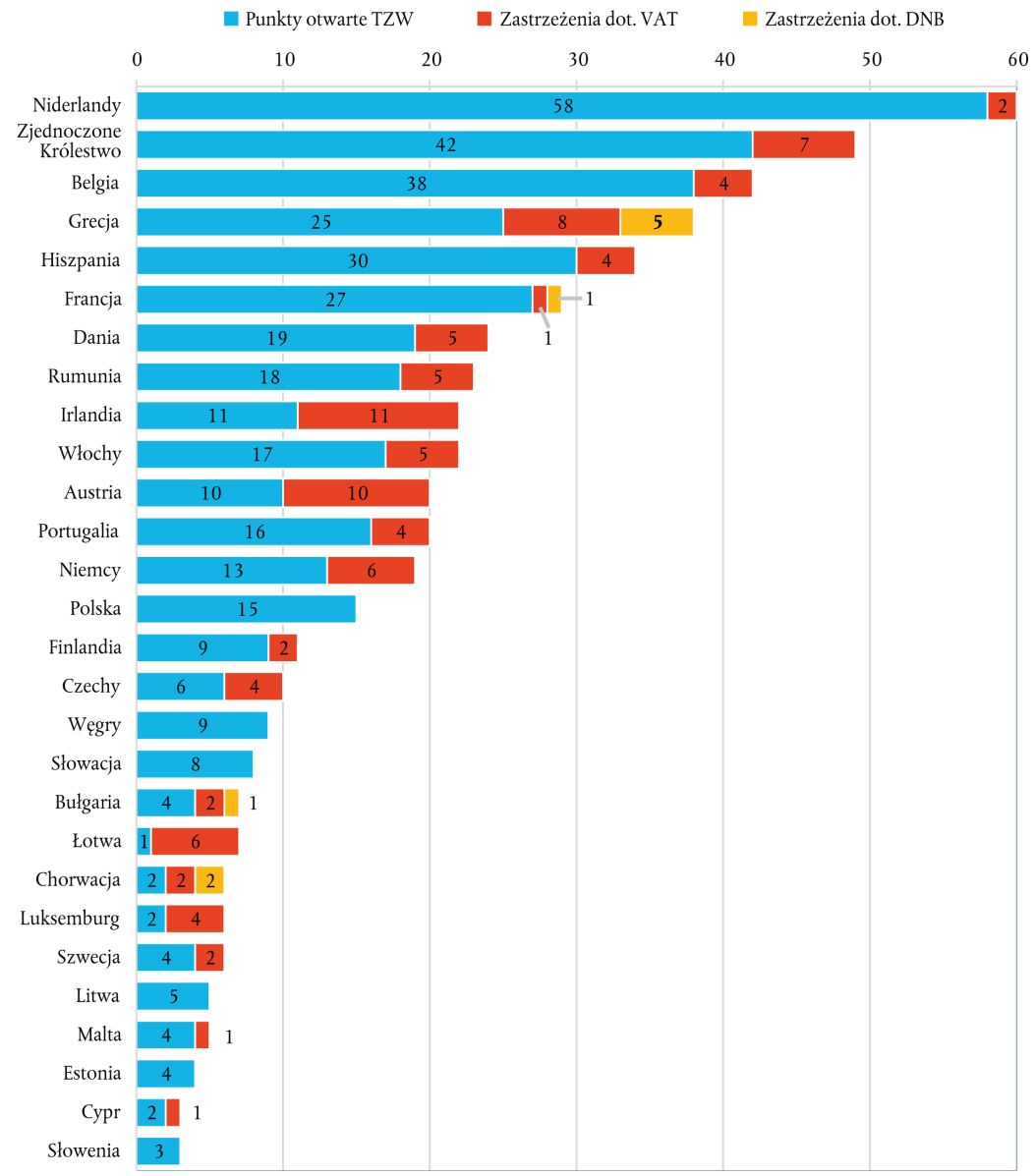
ZAŁĄCZNIK 4.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE DOCHODÓW

	2018	**2017**
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**55**	55
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**Nie wystąpił istotny poziom błędu**	Nie wystąpił istotny poziom błędu

ZAŁĄCZNIK 4.2

LICZBA NIEROZSTRZYGNIĘTYCH ZASTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH DNB, ZASTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH VAT I PUNKTÓW OTWARTYCH W ZAKRESIE TZW W PODZIALE NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 31.12.2018 R.



	Punkty otwarte TZW	Zastrzeżenia dot. VAT	Zastrzeżenia dot. DNB
OGÓŁEM NA 31.12.2018	**402**	**96**	**9**
OGÓŁEM NA 31.12.2017	354	92	7

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy [1].

[1] Dane liczbowe uwzględniają jedynie zastrzeżenia dotyczące konkretnych transakcji związanych z DNB (obejmujące kompilację określonych składników rachunków narodowych w danym państwie członkowskim). Tymczasem we wszystkich państwach członkowskich pozostają również nierozstrzygnięte zastrzeżenia dotyczące konkretnych procesów związanych z DNB, odnoszące się do kompilacji danych, począwszy od 2010 r. (z wyjątkiem Chorwacji, gdzie odnoszą się one do okresu, począwszy od 2013 r.). Zgłoszono także jedno zastrzeżenie ogólne w odniesieniu do Francji (zob. pkt 4.18).

ZAŁĄCZNIK 4.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZY ZALECEŃ – DOCHODY

Rok	zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizo-wane	nie dotyczy	niewystar-czające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2015	Komisja powinna: **Zalecenie 1:** podjąć niezbędne działania w celu zapewnienia, by podmioty gospodarcze były traktowane w podobny sposób we wszystkich państwach członkowskich, jeśli chodzi o okres przedawnienia w przypadku powiadomień o długu celnym w następstwie audytów po odprawie celnej.		X				
	Zalecenie 2: Komisja powinna zapewnić państwom członkowskim wskazówki, jak poprawić zarządzanie pozycjami ujętymi na koncie B.		X				
	Zalecenie 3: Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie poprawnie deklarowały i udostępniały pobrane kwoty z konta B.		X				
	Zalecenie 4: Komisja powinna ułatwić najbardziej jak to możliwe odzyskiwanie długów celnych przez państwa członkowskie w sytuacji, gdy dłużnicy mają siedzibę poza państwami członkowskimi UE.			X			
	Zalecenie 5: Komisja powinna usprawnić kontrole dotyczące obliczeń wysokości wkładów EOG/EFTA i mechanizmów korekty.	X					

Informacje na temat analizy poczynionych postępów przeprowadzonej przez Trybunał:

Zalecenie 1: Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji (nie został on jeszcze zatwierdzony przez Radę) i rozważała przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego we wszystkich państwach członkowskich z myślą o wszczęciu postępowania prawnego w razie potrzeby.

Zalecenie 2: Komisja przeprowadziła szereg działań informacyjnych i opublikowała dwa dokumenty z wytycznymi, co przyczynia się do sprawniejszego zarządzania przez państwa członkowskie kontami B. Zdaniem Trybunału Komisja mogłaby jednak przedstawić więcej praktycznych wskazówek na temat wprowadzania zapisów w poszczególnych kolumnach wyciągów z konta A i konta B (zgodnie z wymogiem zawartym w decyzji wykonawczej Komisji (UE, Euratom) 2018/194 z dnia 8 lutego 2018 r.) (zob. pkt 4.10).

Zalecenie 3: Wyeliminowano niespójności między wyciągami z konta A i konta B niektórych państw członkowskich. W przypadku jednego państwa członkowskiego problem ten się utrzymuje, choć w mniejszym zakresie niż w poprzednich latach. Komisja poinformowała, że będzie nadal monitorowała tę kwestię aż do rozwiązania problemu (zob. pkt 4.10).

Zalecenie 4: Dzięki wejściu w życie w 2016?r. unijnego kodeksu celnego dostępne stały się dodatkowe instrumenty zapewniające gromadzenie odpowiednich danych. Niemniej usprawnienia te nie rozwiązały całkowicie przedmiotowego problemu. Komisja przeprowadza obecnie ocenę skuteczności przepisów unijnego kodeksu celnego, jeśli chodzi o wykryte przez Trybunał problemy w związku z odzyskiwaniem długów celnych. Prace w tym zakresie wciąż trwają.

Zalecenie 5: Komisja poprawiła i usprawniła procedury i listy kontrolne dotyczące obliczania wkładów wnoszonych przez Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) / Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA) oraz mechanizmów korekty.

ROZDZIAŁ 5

Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	5.1–5.8
Krótki opis poddziału „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	5.2–5.6
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.7–5.8
Część 1: Prawidłowość transakcji	5.9–5.36
Duża liczba wykrytych błędów kwantyfikowalnych dotyczyła niekwalifikowalnych kosztów osobowych	5.16–5.17
Częste błędy dotyczące innych kosztów bezpośrednich	5.18
Podmioty prywatne, zwłaszcza MŚP i nowe podmioty, są bardziej narażone na błędy	5.19
Większość błędów niekwantyfikowalnych dotyczyła rejestracji czasu pracy i opóźnień w rozdzielaniu środków	5.20–5.21
„Horyzont 2020”: koszty dużej infrastruktury badawczej – uciążliwe procedury weryfikacji *ex ante* w nieznacznym stopniu zapobiegają błędom	5.22
Program „Erasmus+” – rozbieżności między przepisami krajowymi i unijnymi	5.23
Program „Erasmus+” – niezbędne są dalsze usprawnienia zarządzania dotacjami w EACEA	5.24–5.26
Roczne sprawozdania z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami	5.27–5.30
Przegląd informacji na temat prawidłowości wydatków przekazanych przez jednostkę kontrolowaną	5.31–5.36
Wnioski i zalecenia	5.37–5.40
Wnioski	5.37–5.38
Zalecenia	5.39–5.40
Część 2: Kwestie dotyczące wyników w obszarze badań naukowych i innowacji	5.41–5.43
W przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty	5.43

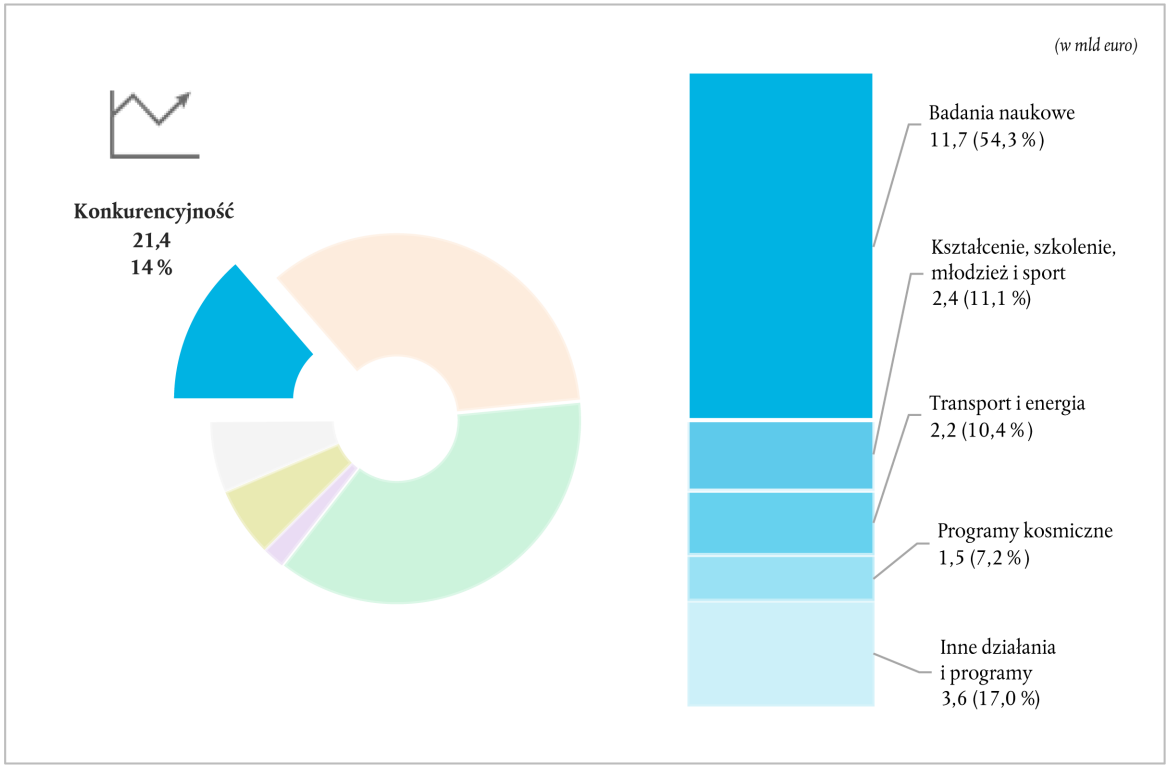
Załącznik 5.1 – Wyniki badania transakcji w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

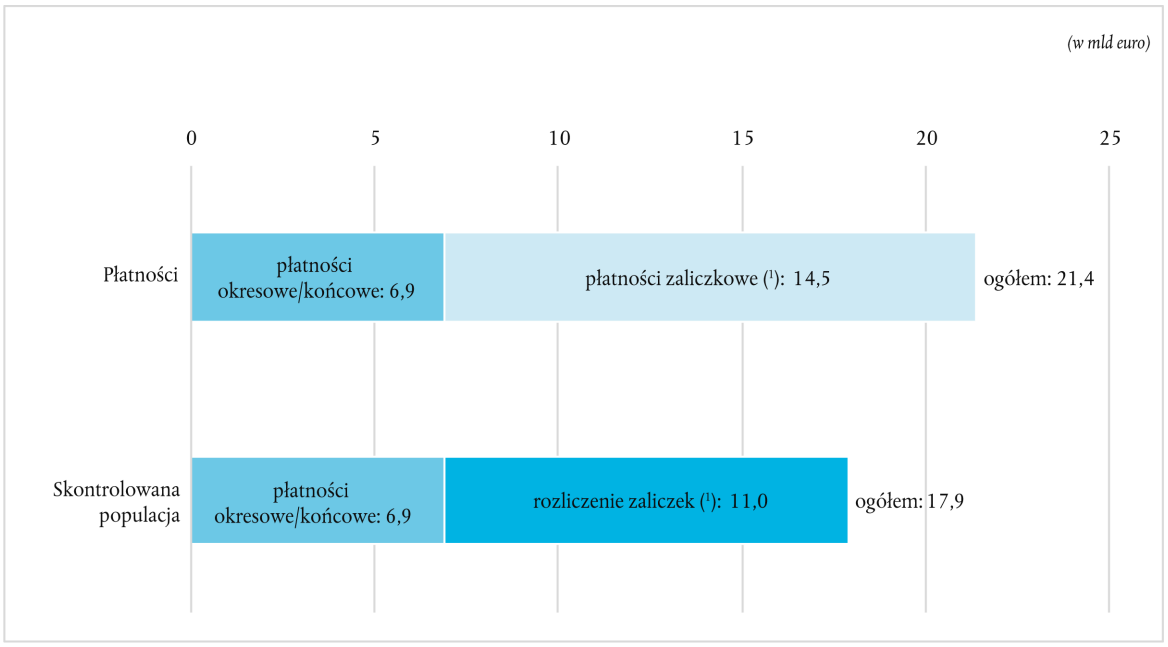
Załącznik 5.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”

Wstęp

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące poddziału 1a WRF „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. ***Ramka 5.1*** zawiera przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego poddziału w 2018 r.

Ramka 5.1
Poddział WRF „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” – struktura wydatków w 2018 r.





(1) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 13 ***załącznika 1.1***).

Źródło: *Skonsolidowane sprawozdanie finansowe* Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

Krótki opis poddziału „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia"

5.2. Programy finansowane ze środków udostępnionych w tym poddziale budżetu są kluczowym elementem projektu integracji europejskiej, przyczyniają się do powstania społeczeństwa integracyjnego oraz do stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w UE.

5.3. Ten obszar polityki obejmuje wydatki na badania naukowe i innowacje, kształcenie i szkolenie, transeuropejskie sieci energetyczne, transportowe i telekomunikacyjne, programy kosmiczne oraz rozwój przedsiębiorstw. Główne programy finansowane w ramach tego poddziału to siódmy program ramowy (7PR) ([1]) i program „Horyzont 2020" ([2]) w zakresie badań naukowych i innowacji oraz program „Erasmus+" w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu.

5.4. Poddział ten obejmuje też duże projekty infrastrukturalne, takie jak programy kosmiczne Galileo (unijny globalny system nawigacji satelitarnej) i EGNOS (europejski system wspomagania satelitarnego), jak również wkład UE na rzecz międzynarodowego reaktora termojądrowego i instrument „Łącząc Europę".

5.5. Większość środków wydatkowanych na te programy podlega zarządzaniu bezpośrednio przez Komisję i ma formę *dotacji* dla prywatnych bądź publicznych beneficjentów uczestniczących w projektach. Komisja udziela beneficjentom zaliczek w momencie podpisania umowy o udzielenie dotacji lub decyzji o finansowaniu i dokonuje zwrotu zgłoszonych przez nich kosztów finansowanych przez UE, odliczając wysokość zaliczek. Jeśli chodzi o program „Erasmus+", większość wydatków jest zarządzana przez agencje krajowe w imieniu Komisji (około 80 % dotacji), za pozostałe 20 % odpowiada natomiast Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA)

5.6. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w transakcjach polega na tym, że beneficjenci mogą zadeklarować koszty niekwalifikowalne i nie zostanie to wykryte ani skorygowane przed dokonaniem zwrotu środków. Ryzyko to jest szczególnie wysokie w przypadku programów, w których obowiązują skomplikowane zasady zwrotu wydatków kwalifikowalnych, takich jak programy badawcze. Zasady te mogą zostać błędnie zinterpretowane przez beneficjentów, zwłaszcza tych słabiej z nimi zaznajomionych, takich jak *małe i średnie przedsiębiorstwa* (MŚP), podmioty uczestniczące w programie po raz pierwszy i podmioty z państw niebędących członkami UE.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.7. Z zastosowaniem podejścia kontrolnego i metod kontroli opisanych w ***załączniku 1.1*** na potrzeby szczegółowej oceny Trybunał zbadał próbę złożoną ze 130 transakcji, zgodnie z ***załącznikiem 1.1***, którą dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego poddziału WRF ([3]). Składało się na nią 81 transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji (22 w ramach 7PR i 59 w ramach programu „Horyzont 2020") oraz 49 transakcji dotyczących innych programów i działań, zwłaszcza programu „Erasmus+", instrumentu „Łącząc Europę" i programów kosmicznych. Kontroli poddano beneficjentów w 19 państwach członkowskich i czterech państwach niebędących członkami UE. Przeprowadzone prace miały stanowić wkład w ogólne *poświadczenie wiarygodności* zgodnie z opisem w ***załączniku 1.1***.

5.8. Ponadto w odniesieniu do poddziału „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" za 2018 r. Trybunał zbadał:

— wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków przedstawionych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), EACEA i Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME), spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obarczonych ryzykiem, przyszłych korekt i środków przewidywanych do odzyskania, a także ich uwzględnienie w sprawozdaniu rocznym Komisji na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników,

— wiarygodność przeprowadzonych *ex post* przez Komisję audytów prawidłowości transakcji w ramach programu „Horyzont 2020". Trybunał przeprowadził te prace w związku z przyjętą przez siebie strategią zakładającą stosowanie w przyszłości *podejścia atestacyjnego*,

— prowadzoną przez Komisję sprawozdawczość na temat *wyników* osiągniętych w ramach projektów z zakresu badań naukowych i innowacji – na potrzeby ***części 2*** tego rozdziału.

([1]) Siódmy program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (na lata 2007–2013).

([2]) Program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014–2020 („Horyzont 2020").

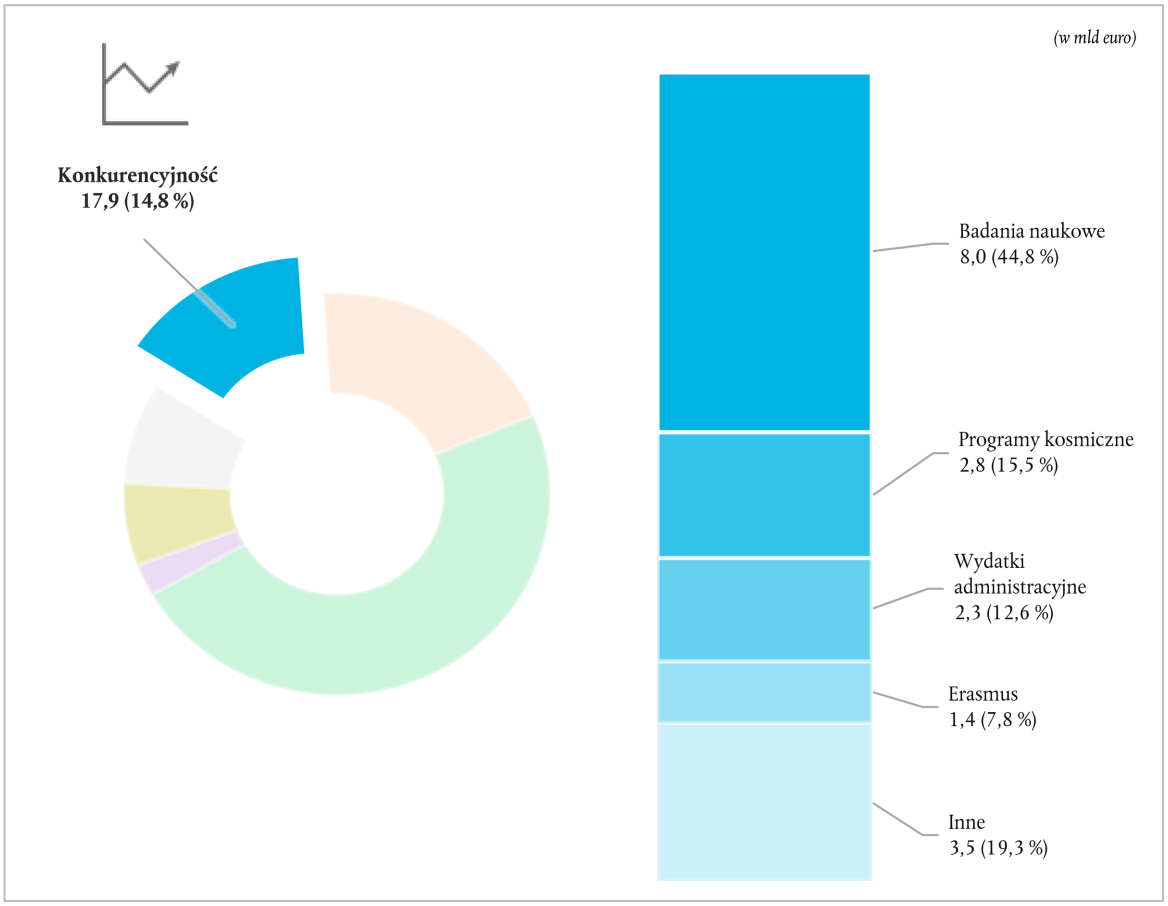
([3]) Próbę podzielono na dwie główne warstwy na podstawie przeprowadzonej przez Trybunał oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Pierwsza warstwa objęła transakcje z obszarów wysokiego ryzyka (w szczególności 7PR i program „Horyzont 2020") o poszerzonym zasięgu kontroli oraz transakcje z innych obszarów wysokiego ryzyka (np. instrument „Łącząc Europę"). Do drugiej warstwy należą wydatki obarczone niskim ryzykiem, takie jak wydatki administracyjne i środki wydatkowane w ramach programów kosmicznych.

Część 1: Prawidłowość transakcji

5.9. Zestawienie wyników badania *transakcji* przedstawiono w ***załączniku 5.1***. *Błędy* wystąpiły w 54 na 130 zbadanych transakcji (41,5 %). Na podstawie 31 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu w odniesieniu do całego poddziału 1a WRF, z uwzględnieniem wydatków obarczonych niskim ryzykiem, wyniósł 2,0 % ([4]). Jest to wartość niższa niż w dwóch poprzednich latach, gdy *szacowany poziom błędu* nieznacznie przekroczył 4 %.

5.10. Należy wziąć pod uwagę dużą różnorodność programów i rodzajów wydatków uwzględnionych w populacji objętej kontrolą w ramach tego poddziału, co skutkuje występowaniem różnych poziomów ryzyka, a w konsekwencji różnych poziomów błędu (zob. ***ramka 5.2***).

Ramka 5.2
Poddział 1a WRF – struktura populacji objętej kontrolą w 2018 r.

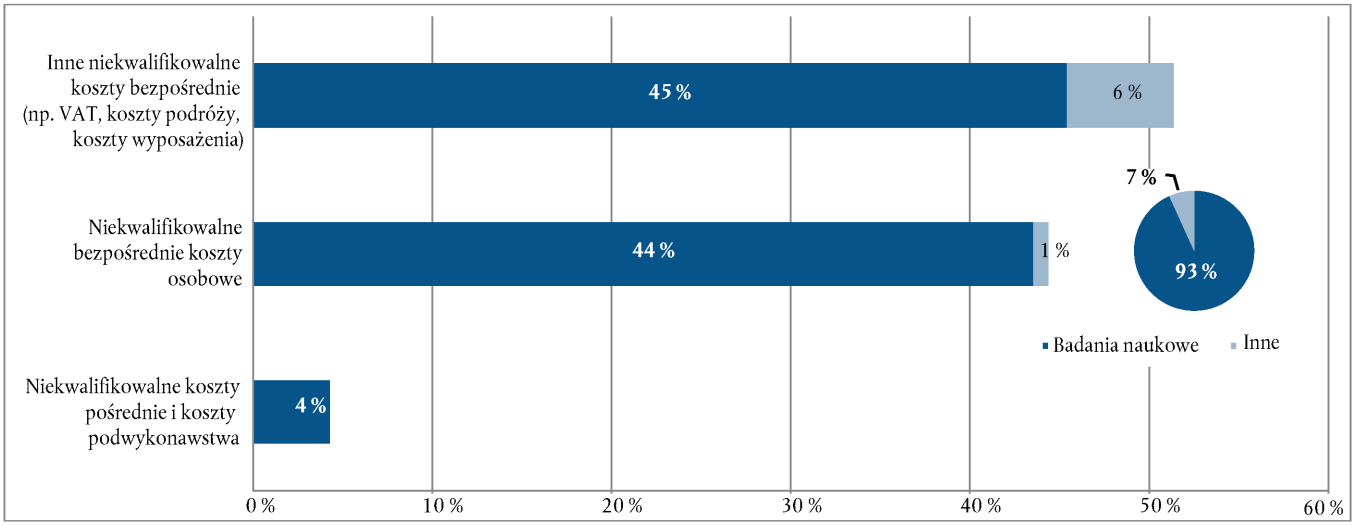


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([4]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,7 % a 3,2 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

5.11. W ***ramce 5.3*** przedstawiono strukturę oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu za 2018 r. w rozbiciu na transakcje z zakresu badań naukowych i pozostałe transakcje.

Ramka 5.3
Struktura szacowanego poziomu błędu w rozbiciu na rodzaje transakcji i kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

5.12. Podobnie jak w poprzednich latach wydatki z zakresu badań naukowych stanowią obszar podwyższonego ryzyka i są głównym źródłem błędu. Trybunał wykrył *błędy kwantyfikowalne* związane z kosztami niekwalifikowalnymi w 27 z 81 objętych próbą transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji (8 transakcji w ramach 7PR i 19 transakcji w ramach programu „Horyzont 2020"). Złożyły się one na 94 % oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu w tym poddziale za 2018 r.

5.13. W tym roku po raz pierwszy większość w próbie Trybunału (ponad 70 %) stanowiły projekty badawcze z programu „Horyzont 2020". Uproszczenia wprowadzone w tym programie, w szczególności ustanowienie stawki zryczałtowanej w przypadku *kosztów pośrednich* oraz umożliwienie beneficjentom zastosowania ustalonej liczby przepracowanych godzin w ujęciu rocznym przy obliczaniu stawki godzinowej, obniżyły ryzyko wystąpienia błędu. Mogło to przyczynić się do obniżenia ogólnego poziomu błędu w przypadku tego poddziału, jednak z prac Trybunału wynika, że – mimo udoskonalenia koncepcji programu i stosowanej przez Komisję strategii kontroli – w samym obszarze wydatków na badania naukowe nadal występuje istotny poziom błędu. Komisja ze swojej strony szacuje, że poziom błędu odnoszący się do programu „Horyzont 2020" utrzymuje się powyżej *poziomu istotności* wynoszącego 2 % (zob. pkt 5.28).

5.14. W odniesieniu do pozostałych programów i działań Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w 4 z 49 transakcji ujętych w próbie. Błędy te dotyczyły projektów w ramach programu „Erasmus+" oraz instrumentu „Łącząc Europę" i miały następujący charakter:

a) beneficjenci zadeklarowali koszty dotyczące niekwalifikowalnych działań lub nieprawidłowo obliczono wysokość świadczeń dla studentów z tytułu mobilności lub dodatków na poczet kosztów podróży (Erasmus+);

b) nieprawidłowo obliczono koszty osobowe lub – w jednym przypadku – zadeklarowano niekwalifikowalny VAT w zestawieniu poniesionych wydatków (instrument „Łącząc Europę").

5.15. W przypadku czterech transakcji wchodzących w skład próby Komisja zastosowała środki naprawcze. Środki te miały niewielki *wpływ* na obliczenia Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu dla niniejszego rozdziału obniżył się jedynie o 0,1 punktu procentowego. W przypadku ośmiu błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów informacje zawarte we wnioskach o zwrot kosztów były wystarczające do tego, by Komisja, organy krajowe lub niezależny audytor mogli wykryć i skorygować dany błąd lub mu zapobiec przed zaakceptowaniem wydatków. Wśród błędów znalazły się przykładowo zastosowanie nieprawidłowej metodyki do obliczenia kosztów osobowych oraz zadeklarowanie w zestawieniu poniesionych wydatków niekwalifikowalnych kosztów z kategorii „inne". Gdyby Komisja w odpowiedni sposób wykorzystała wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 0,3 punktu procentowego niższy.

Duża liczba wykrytych błędów kwantyfikowalnych dotyczyła niekwalifikowalnych kosztów osobowych

5.16. Model finansowania opiera się na zwrocie kosztów kwalifikowalnych, zasady deklarowania kosztów osobowych są jednak złożone, a ich obliczenie w dalszym ciągu stanowi główne źródło błędów w zestawieniach poniesionych wydatków. Zasady finansowania obowiązujące w programie „Horyzont 2020" są wprawdzie zasadniczo mniej skomplikowane niż w 7PR, lecz metodyka obliczania kosztów osobowych stała się pod pewnymi względami bardziej złożona, co poskutkowało wzrostem ryzyka wystąpienia błędu. Trybunał zawarł te uwagi także w sprawozdaniu specjalnym nr 28/2018 ([5]), w którym zwrócił uwagę na trudności, z jakimi borykają się beneficjenci z powodu niektórych zmian.

5.17. Częstym powodem występowania błędów jest zmiana wprowadzona w programie „Horyzont 2020" polegająca na tym, że przy zgłaszaniu kosztów dotyczących danego roku sprawozdawczego (który nie został jeszcze zamknięty) należy zastosować roczną stawkę godzinową z ostatniego zamkniętego roku budżetowego. Zasada ta jest trudna do stosowania i nie zawsze odzwierciedla faktyczne koszty poniesione przez beneficjentów, ponieważ nie uwzględnia się w niej zachodzącego z roku na roku wzrostu wynagrodzenia.

Częste błędy dotyczące innych kosztów bezpośrednich

5.18. Wkład innych kosztów bezpośrednich w szacowany poziom błędu jest większy niż w ubiegłym roku. Niektóre z błędów odnosiły się do kosztów wyposażenia, które niewłaściwie zostały w pełni zaliczone do kosztów projektów unijnych. Na szacowany poziom błędu miały także wpływ koszty dużej infrastruktury badawczej zadeklarowane przez niektórych beneficjentów (więcej informacji na ten temat można znaleźć w pkt 5.22). Inne przyczyny błędu to niekwalifikowalny VAT i zwrot kosztów podróży niezwiązanych z kontrolowanym projektem unijnym.

Podmioty prywatne, zwłaszcza MŚP i nowe podmioty, są bardziej narażone na błędy

5.19. Jedna ze strategii mających na celu wsparcie badań naukowych w Europie polega na zwiększeniu udziału w tych badaniach sektora prywatnego, szczególnie przedsiębiorstw typu start-up i MŚP. Ponad 50 % błędów kwantyfikowalnych, które zostały wykryte (17 z 31), dotyczyło finansowania przeznaczonego dla prywatnych beneficjentów, mimo że w próbie takich transakcji było zaledwie 39 ze 130 (30 %). Nowe podmioty i MŚP stanowiły w przybliżeniu 10 % całej próby, ale przypada na nie 30 % błędów kwantyfikowalnych. Jednoznacznie przeważającym źródłem błędów wykrytych w toku kontroli Trybunału jest nieprawidłowe zadeklarowanie kosztów wynagrodzeń przez MŚP. Wyniki kontroli pokazują, że MŚP i nowe podmioty są bardziej narażone na błędy niż inni beneficjenci – ustalenie to potwierdzają także audyty przeprowadzone przez Komisję. Odnośny przykład przedstawiono w ***ramce 5.4***.

Ramka 5.4
Wiele błędów w jednym zestawieniu poniesionych wydatków przedłożonym przez MŚP

Pewne przedsiębiorstwo z sektora MŚP w Zjednoczonym Królestwie zadeklarowało w swoim pierwszym projekcie unijnym, że w okresie objętym sprawozdawczością poniosło koszty osobowe, koszty podwykonawstwa i inne koszty w wysokości 1,1 mln euro. W dziewięciu z 10 skontrolowanych przez Trybunał pozycji wystąpiły istotne błędy, które stanowiły między 10 % a 36 % wartości poszczególnych skontrolowanych pozycji. W szczególności beneficjent nie zastosował metody obliczania kosztów osobowych zgodnej z zasadami programu „Horyzont 2020".

Większość błędów niekwantyfikowalnych dotyczyła rejestracji czasu pracy i opóźnień w rozdzielaniu środków

5.20. W próbie obejmującej 130 transakcji Trybunał wykrył także 38 błędów niekwantyfikowalnych dotyczących nieprzestrzegania zasad finansowania ([6]). Przypadki te dotyczyły częściej projektów z zakresu badań naukowych oraz innowacji i obejmowały głównie uchybienia w stosowanych przez beneficjentów systemach rejestracji czasu pracy, które często nie spełniają podstawowych wymogów, a tym samym nie pozwalają na uzyskanie wystarczającej pewności co do wiarygodności danych dotyczących liczby godzin przepracowanych przy finansowanym projekcie.

5.21. Trybunał wykrył również przypadki opóźnień w rozdzielaniu środków unijnych przez koordynatora projektu pomiędzy pozostałych uczestników projektu. Choć część z tych opóźnień była uzasadniona, mogły one mieć poważne konsekwencje finansowe dla uczestników projektów, zwłaszcza jeśli są to MŚP.

([5]) Sprawozdanie specjalne nr 28/2018 pt. „Większość działań na rzecz uproszczenia podjętych w związku z programem »Horyzont 2020« przysłużyła się beneficjentom, lecz nadal istnieją możliwości poprawy".

([6]) W 15 transakcjach odnotowano zarówno błędy kwantyfikowalne, jak i niekwantyfikowalne.

„Horyzont 2020”: koszty dużej infrastruktury badawczej – uciążliwe procedury weryfikacji ex ante *w nieznacznym stopniu zapobiegają błędom*

5.22. Beneficjenci programu „Horyzont 2020” mogą w przypadku dużej infrastruktury badawczej zadeklarować koszty skapitalizowane i operacyjne, pod warunkiem że spełnią pewne wymogi i uzyskają pozytywny wynik w przeprowadzanej przez Komisję ocenie *ex ante* metodyki obliczania kosztów. Weryfikacja *ex ante* jest czasochłonna oraz zasobochłonna. Może potrwać nawet dwa lata i pociągać za sobą wielokrotne wizyty kontrolne Komisji w siedzibie *beneficjenta*. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku jednego z beneficjentów objętych kontrolą Trybunału, który zadeklarował koszty dużej infrastruktury badawczej. Ponadto Trybunał ustalił, że mimo szczegółowej weryfikacji *ex ante* przy stosowaniu metodyki dalej mogą pojawiać się błędy. W przypadku dwóch z trzech deklaracji kosztów dużej infrastruktury badawczej Trybunał zaobserwował, że koszty te zostały znacząco zawyżone – o 75 000 euro (12 % kosztów dużej infrastruktury badawczej) i 130 000 euro (30 % kosztów dużej infrastruktury badawczej) – z powodu nieprawidłowego zastosowania metodyki.

Program „Erasmus+” – rozbieżności między przepisami krajowymi i unijnymi

5.23. W wyniku kontroli Trybunał odnotował, że beneficjenci unijnego finansowania mieli obowiązek przestrzegać przepisów krajowych, które nie były w pełni spójne z przepisami unijnymi (zob. ***ramka 5.5***).

Ramka 5.5
Przykłady nie w pełni spójnych przepisów krajowych i unijnych

Przykład 1

W ramach kształcenia i szkolenia zawodowego finansowanego z programu „Erasmus+” pracownikom towarzyszącym osobom uczącym się w czasie wymiany przysługuje dieta dzienna w wysokości 90–144 euro w przypadku wyjazdów krótszych niż 14 dni i 70 % tej kwoty przy dłuższych wyjazdach. W ramach *uproszczonych form kosztów* UE wypłaca ów dodatek organizacji, która zatrudnia pracowników towarzyszących uczestnikom. W Słowenii jednak w przypadku skontrolowanych przez Trybunał diet dziennych (pokrywających jedynie koszty wyżywienia) przepisy krajowe przewidują wysokość diety na poziomie 44 euro dziennie. Nawet po uwzględnieniu w obliczeniach kwot na pokrycie kosztów noclegu suma ta jest o wiele niższa niż należne środki wypłacone z budżetu programu „Erasmus+” na rzecz organizacji będącej beneficjentem.

Przykład 2

Trybunał przeprowadził w Słowacji kontrolę w ramach programu „Erasmus+” dotyczącą projektu realizowanego w szkole, której budżet jest powiązany z budżetem jednostki samorządowej wyższego szczebla. Ustalił on, że gdy szkoła ta otrzymuje od agencji krajowej środki finansowe z programu „Erasmus+”, na mocy krajowych przepisów finansowych dotyczących organów sektora publicznego jest ona zobowiązana do przekazania ich jednostce samorządowej wyższego szczebla. Kilka dni później otrzymuje owe środki finansowe z powrotem, po przypisaniu ich do szkolnego projektu „Erasmus+”. Te przepływy finansowe między szkołą a jednostką samorządową są niepotrzebne z punktu widzenia realizacji projektu i mogą nieść za sobą zagrożenia dla jego finansowania i wdrażania.

Program „Erasmus+” – niezbędne są dalsze usprawnienia zarządzania dotacjami w EACEA

5.24. W 2017 r. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji Europejskiej przedstawiła informacje na temat pierwszego etapu zarządzania dotacjami w ramach programów „Erasmus+” i „Kreatywna Europa” (od zaproszenia do składania wniosków po podpisanie umów). W 2018 r. skontrolowała działania następcze i ustaliła, że wydane przez nią zalecenia kontrolne zostały odpowiednio i skutecznie wdrożone.

5.25. W 2018 r. Służba Audytu Wewnętrznego objęła audytem drugi etap zarządzania dotacjami (od monitorowania projektów po płatności). W jego wyniku sformułowała cztery uwagi i zalecenia, w tym jedno zalecenie zaklasyfikowała jako zalecenie „o zasadniczym znaczeniu” (funkcjonowanie systemów kontroli wewnętrznej), dwa – „bardzo ważne” i jedno – „ważne”. Na podstawie kontroli sprawdzającej o ograniczonym zakresie Służba Audytu Wewnętrznego uznała, że w następstwie natychmiastowych działań podjętych przez EACEA wykryte ryzyko zostało częściowo złagodzone, w związku z czym zmieniła klasyfikację zalecenia z „o zasadniczym znaczeniu” na „bardzo ważne”. Żadne z zaleceń nie zostało dotąd zrealizowane, nie upłynęły jednak jeszcze terminy wdrożenia poszczególnych zaleceń, a prace nad ich realizacją wciąż trwają.

5.26. W rocznym sprawozdaniu z działalności EACEA za 2018 r. zawarto następujące stwierdzenie, potwierdzone w ramach przeglądu Trybunału: „Agencja uznaje, że konieczne są szeroko zakrojone usprawnienia dotyczące funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, co sprawia, że drugi rok z rzędu sformułowano zastrzeżenie co do tego systemu”.

Roczne sprawozdania z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami

5.27. Roczne sprawozdania z działalności zbadane przez Trybunał ([7]) zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami przez dyrekcje generalne i agencje z punktu widzenia prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a przedstawione w nich informacje, ogólnie rzecz biorąc, potwierdzały ustalenia i wnioski Trybunału.

5.28. Podobnie jak w poprzednich latach sprawozdania wszystkich DG realizujących wydatki na badania naukowe i innowacje zawierają zastrzeżenie dotyczące płatności w związku ze zwrotem zadeklarowanych kosztów w ramach 7PR ze względu na poziom błędu rezydualnego przekraczający 2 % ([8]). W odniesieniu do programu „Horyzont 2020" Komisja podała na podstawie wyników przeprowadzonych przez siebie audytów, że spodziewany reprezentatywny poziom błędu wynosi 3,32 %, a poziom błędu rezydualnego – 2,22 %.

5.29. Komisja ustanowiła procedurę mającą zapewnić, aby w przypadku wykrycia w toku audytu błędów systemowych popełnionych przez beneficjentów błędy takie były korygowane w projektach będących w trakcie realizacji. W odniesieniu do programu 7PR zastosowano tę procedurę w 3 932 przypadkach na 6 821 projektów DG RTD, w których mogły wystąpić błędy systemowe, a zatem wskaźnik zastosowania korekt błędów systemowych wyniósł na koniec 2018 r. zaledwie 57,6 %. Jego wartość jest na tym etapie niższa niż oczekiwano, co zwiększa ryzyko nieodzyskania środków.

5.30. Trybunał zaobserwował także, że na koniec 2018 r. 26 zaleceń skierowanych do DG RTD przez Służbę Audytu Wewnętrznego nie zostało zrealizowanych, przy czym w przypadku dziewięciu z nich termin przewidziany na realizację już minął. Żadne z tych niezrealizowanych w terminie zaleceń nie było zaklasyfikowane jako „bardzo ważne". Jedno niezrealizowane zalecenie określone jako „bardzo ważne", sformułowane niedawno przez Służbę Audytu Wewnętrznego, dotyczy monitorowania, czy beneficjenci wywiązują się ze zobowiązań umownych i przestrzegają wymogów dotyczących sprawozdawczości z zakresu rozpowszechniania i wykorzystywania wyników projektów. Właściwe rozpowszechnianie i wykorzystywanie wyników przyczynia się do zwiększenia ogólnej skuteczności finansowania badań naukowych i innowacji. Trybunał stwierdził, że w sprawozdaniach z oceny projektów stosunkowo często wskazywano na trudności związane z przestrzeganiem wspomnianych wymogów, co potwierdza potrzebę zwrócenia większej uwagi na tę kwestię (zob. pkt 5.43).

Przegląd informacji na temat prawidłowości wydatków przekazanych przez jednostkę kontrolowaną

5.31. W ramach swojej strategii na lata 2018–2020 Trybunał dąży do coraz lepszego wykorzystania przekazanych przez Komisję informacji na temat prawidłowości wydatków. Komisja opiera się na wynikach ze swoich audytów *ex post* przy obliczaniu *kwoty obarczonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności*. W odniesieniu do programu „Horyzont 2020" Trybunał dobrał próbę 20 dokumentacji audytów zakończonych do dnia 1 maja 2018 r. należących do pierwszej wspólnej reprezentatywnej próby Komisji. Celem było objęcie kontrolą audytów przeprowadzonych zarówno przez samą Komisję, jak i przez audytorów zewnętrznych, którym zlecono prace kontrolne, oraz ustalenie, czy Trybunał może polegać na wynikach tych prac. Trybunał dobrał w sposób losowy pięć audytów przeprowadzonych przez Wspólną Służbę Audytu ([9]) oraz 15 audytów zleconych audytorom zewnętrznym, tj. po pięć audytów w przypadku każdej z trzech prywatnych firm audytorskich, które przeprowadzały audyty w imieniu Komisji. Wyniki tych prac nie zostały włączone do przeprowadzanego przez Trybunał badania transakcji w odniesieniu do wydatków poniesionych w 2018 r.

5.32. Pierwszy etap oceny polegał na wykonaniu przeglądu dokumentacji kontrolnej (dokumentacji roboczej i poświadczającej) w siedzibie Wspólnej Służby Audytu i w siedzibach prywatnych firm audytorskich. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu Trybunał wskazał 11 audytów, które należało objąć dodatkowymi procedurami kontrolnymi, przede wszystkim ze względu na konieczność uzyskania dodatkowej dokumentacji poświadczającej lub z powodu niespójności w dokumentacji roboczej uniemożliwiające kontrolerom Trybunału potwierdzenie wniosków z audytów. Procedury te miały postać przeglądu dokumentów (w trzech przypadkach zwrócono się do beneficjentów o dodatkową dokumentację) lub wizyty kontrolnej w siedzibie beneficjenta (w ośmiu przypadkach).

5.33. Dodatkowe procedury kontrolne wykazały uchybienia w dokumentacji, w spójności procesu doboru próby i sprawozdawczości, a także – w przypadku niektórych dokumentacji objętych przeglądem – w jakości procedur kontrolnych. Trybunał zaobserwował przykładowo kwoty niekwalifikowalne, których audytorzy nie wykryli, gdyż przeprowadzone przez nich badania w ramach audytu były niewystarczające, a także błędy w obliczeniach zadeklarowanych kosztów osobowych. Chociaż w niektórych przypadkach wpływ finansowy nie był istotny, to w odniesieniu do 10 ([10]) spośród 20 akt kontroli należących do próby Trybunał nie mógł polegać na wnioskach z audytu. Oznacza to, że nie może on obecnie wykorzystywać wyników prac kontrolnych Komisji.

([7]) Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) i Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME).

([8]) Komisja poinformowała, że w ujęciu wieloletnim reprezentatywny poziom błędu w wydatkach w ramach 7PR wynosi 5,26 %. Poziom błędu rezydualnego został podany tylko dla poszczególnych DG – mimo wahań we wszystkich przypadkach przyjmuje on wartości powyżej 2 %.

([9]) Wspólna Służba Audytu działająca w strukturach Komisji Europejskiej w ramach DG RTD kontroluje wydatki z programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020".

([10]) W dwóch z tych przypadków, dotyczących projektów z pierwszej fazy działań na rzecz MŚP, Wspólna Służba Audytu ogranicza się do polegania na procedurach kontroli *ex ante* przeprowadzonych przez inne służby Komisji.

5.34. Trybunał wykrył ponadto problem związany z metodyką obliczania poziomu błędu w odniesieniu do programu „Horyzont 2020". Audyty *ex post* mają z założenia obejmować jak najwięcej zaakceptowanych kosztów, lecz rzadko zdarza się, żeby objęły wszystkie koszty. Poziom błędu jest obliczany jako odsetek wszystkich zaakceptowanych kosztów, a nie kosztów, które rzeczywiście zostały objęte audytem. Oznacza to, że mianownik przy obliczeniach jest wyższy, co skutkuje niedoszacowaniem poziomu błędu. Jeżeli wykryte błędy mają charakter systemowy, są ekstrapolowane, co częściowo rekompensuje owo niedoszacowanie. Ekstrapolacji nie dokonuje się jednak w przypadku pozostałych błędów, w związku z czym łączny poziom błędu jest tak czy inaczej niedoszacowany. Niedoszacowanie poziomu błędu nie może zostać skwantyfikowane, a zatem nie ma możliwości określenia, czy ma ono istotny wpływ.

5.35. W rezultacie w 2019 r. Trybunał przeprowadzi kolejną rundę przeglądów bardziej aktualnych audytów zakończonych po pierwotnym doborze próby przez Trybunał, tak aby uzyskać większą populację dowodów kontroli, w oparciu o którą będzie mógł sformułować ocenę. Umożliwi to wzięcie pod uwagę wszelkich późniejszych usprawnień w porównaniu z audytami zbadanymi w 2018 r., które zostały przeprowadzone na początku realizacji programu „Horyzont 2020".

5.36. Trybunał dokonał także przeglądu informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym Komisji na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2018 r. i odnoszących się do szacowanego ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do obszarów polityki należących do poddziału 1a WRF. Komisja nie oblicza pojedynczego wskaźnika dla całego poddziału, tylko dwa oddzielne wskaźniki – jeden w odniesieniu do obszaru badań, przemysłu, przestrzeni kosmicznej, energii i transportu (1,9 %) i drugi w odniesieniu do innych obszarów polityki wewnętrznej (0,7 %). Na podstawie danych Komisji Trybunał obliczył, że wskaźnik dla poddziału 1a WRF jako całości wyniósłby 1,6 %. Odsetek ten mieści się w zakresie poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał. W opinii Trybunału jest on jednak zaniżony z powodu niedociągnięć w zakresie metodyki opisanych w pkt 5.34 powyżej.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

5.37. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że poziom błędu w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" osiągnął próg istotności. W przypadku tego poddziału WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 2,0 % (zob. ***załącznik 5.1***). Z badania wynika jednak, że wydatki na badania naukowe nadal stanowią obszar podwyższonego ryzyka i są głównym źródłem błędu.

5.38. *Kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności* podana w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników mieści się w zakresie oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu (zob. pkt 5.36).

Zalecenia

5.39. W ***załączniku 5.2*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie czterech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r., a także czterech zaleceń sformułowanych przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za 2017 r., które miały zostać wdrożone do końca 2018 r. Komisja zrealizowała w pełni cztery zalecenia, a cztery pozostałe – w przeważającej mierze.

5.40. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2018 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 5.1

Komisja powinna lepiej ukierunkować przeprowadzane kontrole zestawień poniesionych wydatków przedkładanych przez MŚP i nowe podmioty oraz zintensyfikować działania informacyjne dotyczące zasad finansowania, mając na uwadze tych właśnie istotnych beneficjentów.

Termin realizacji: 2020 r.

Zalecenie 5.2

Na potrzeby kolejnego programu ramowego w zakresie badań naukowych Komisja powinna jeszcze bardziej uprościć zasady obliczania kosztów osobowych, przeprowadzić ocenę wartości dodanej mechanizmu obliczania kosztów w przypadku dużej infrastruktury badawczej oraz rozważyć, w jaki sposób metodykę tę można udoskonalić.

Termin realizacji: do końca 2020 r.

Zalecenie 5.3

W odniesieniu do programu „Horyzont 2020" Komisja powinna podjąć działania w związku z uwagami sformułowanymi w wyniku przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu audytów *ex post*, które dotyczą dokumentacji, spójności procesu doboru próby i sprawozdawczości oraz jakości procedur kontrolnych.

Termin realizacji: połowa 2020 r.

Zalecenie 5.4

Komisja powinna niezwłocznie podjąć działania w związku z ustaleniami Służby Audytu Wewnętrznego Komisji dotyczącymi:

— funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej EACEA w procesie zarządzania dotacjami w ramach programu „Erasmus+",

— monitorowania, czy w odniesieniu do rozpowszechniania i wykorzystywania wyników projektów realizowanych w obszarze badań naukowych i innowacji wykonywane są zobowiązania umowne i przestrzegane wymogi z zakresu sprawozdawczości.

Termin realizacji: połowa 2020 r.

Część 2: Kwestie dotyczące wyników w obszarze badań naukowych i innowacji

5.41. Trybunał przeanalizował sprawozdawczość Komisji dotyczącą wyników osiągniętych w ramach 50 projektów z zakresu badań naukowych i innowacji objętych próbą ([11]). 21 z tych projektów zostało już ukończonych. Trybunał nie oceniał bezpośrednio jakości prowadzonych badań naukowych ani oddziaływania projektów pod względem osiągnięcia celu polityki, jakim jest udoskonalenie badań naukowych i innowacji.

5.42. W odniesieniu do każdego projektu Trybunał zbadał sprawozdanie z oceny, które sporządza urzędnik Komisji odpowiedzialny za projekt w ramach kontroli przed dokonaniem zwrotu zadeklarowanych kosztów. Trybunał odnotował wnioski przedstawione przez urzędników odpowiedzialnych za projekty w kwestii, czy:

— zgłoszone postępy w odniesieniu do *produktów* i *rezultatów* były zgodne z celami określonymi w umowie o udzielenie dotacji,

— koszty wliczane do projektu były racjonalne w świetle zgłoszonych postępów,

— produkty i rezultaty projektu rozpowszechniono zgodnie z wymogami umowy o udzielenie dotacji.

W przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty

5.43. Jak wynika ze sprawozdań Komisji, w ramach większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty. W przypadku kilku projektów w sprawozdaniach Komisji zwrócono jednak uwagę na problemy, które odbiły się na osiągniętych wynikach:

— w dziesięciu przypadkach zgłoszone postępy jedynie częściowo pokrywały się z celami uzgodnionymi z Komisją, a w dwóch przypadkach były z nimi niezgodne,

— w trzech przypadkach Komisja uznała, że zgłoszone koszty nie były racjonalne w świetle poczynionych postępów,

— w dziesięciu przypadkach produkty i rezultaty projektu rozpowszechniono jedynie częściowo, a w dwóch przypadkach nie podjęto żadnych działań w tym zakresie.

([11]) Trybunał ocenił wyniki osiągnięte w ramach projektów wspólnych z udziałem wielu uczestników oraz wykluczył takie transakcje jak płatności dla poszczególnych naukowców związane z mobilnością.

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W PODDZIALE „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

	2018	2017
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**130**	130
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**2,0 %**	4,2 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	3,2 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,7 %	

ZAŁĄCZNIK 5.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

Rok	Zalecenie Trybunału	Analiza poczynionych postępów przeprowadzona przez Trybunał					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2015	**Zalecenie 1:** Komisja, organy krajowe i niezależni audytorzy powinni wykorzystać wszystkie dostępne informacje, aby zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować przed dokonaniem zwrotu kosztów.		X				
	Zalecenie 2: Komisja powinna wydać wytyczne dla beneficjentów dotyczące konkretnych różnic pomiędzy programem „Horyzont 2020” a 7PR oraz podobnymi programami.	X					
	Zalecenie 3: Komisja powinna wydać wspólne wytyczne dla podmiotów wdrażających odpowiedzialnych za wydatki na badania i innowacje w celu zapewnienia równego traktowania beneficjentów przy realizacji zaleceń pokontrolnych dotyczących odzyskiwania kosztów niekwalifikowalnych.	X					
	Zalecenie 4: Komisja powinna ściśle monitorować stosowanie korekt opartych na ekstrapolacji w wyniku kontroli *ex post* kosztów zwróconych beneficjentom w ramach 7PR.		X				

Rok	Zalecenie Trybunału	Analiza poczynionych postępów przeprowadzona przez Trybunał					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2017	Do końca 2018 r. należało zrealizować następujące zalecenia: **Zalecenie 1:** W przypadku programu „Horyzont 2020" Komisja powinna jeszcze bardziej doprecyzować przepisy dotyczące kosztów osobowych, dokonać przeglądu metodyki obliczania tych kosztów oraz uzupełnić listę problematycznych zagadnień w niektórych krajach.		X				
	Zalecenie 2: W przypadku instrumentu „Łącząc Europę" Komisja powinna zapewnić większą znajomość zasad kwalifikowalności wśród beneficjentów, w szczególności poprzez wyraźne rozróżnienie między umową o realizację a umową o podwykonawstwo.		X				
	Zalecenie 3: Komisja powinna niezwłocznie usunąć wykryte przez Służbę Audytu Wewnętrznego uchybienia: — w procesie zarządzania przez EACEA dotacjami w ramach programu „Erasmus+", — w monitorowaniu projektów z zakresu badań naukowych i innowacji.	X					

ROZDZIAŁ 6

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	6.1–6.12
Krótka charakterystyka poddziału „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	6.2–6.6
Cele polityki i instrumenty finansowania	6.2
Realizacja a ramy kontroli i uzyskiwania pewności	6.3–6.6
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.7–6.12
Część 1 – Prawidłowość transakcji	6.13–6.70
Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu transakcji i ponownego przeprowadzenia prac kontrolnych	6.14–6.40
Niekwalifikowalne wydatki i projekty	6.19–6.24
Przypadki naruszenia przepisów dotyczących rynku wewnętrznego	6.25–6.32
Nieprzestrzeganie przepisów regulujących stosowanie instrumentów finansowych	6.33–6.38
Bezpodstawne wstrzymywanie wypłaty środków unijnych na rzecz beneficjentów poskutkowało późnym dokonaniem płatności	6.39–6.40
Dokonana przez Trybunał ocena prac instytucji audytowych	6.41–6.50
Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i jej sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w rocznych sprawozdaniach z działalności	6.51–6.70
Proces uzyskiwania pewności w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020	6.51–6.64
Mechanizmy zamknięcia	6.65–6.70
Wnioski i zalecenia	6.71–6.77
Wnioski	6.71–6.75
Zalecenia	6.76–6.77
Część 2 – Ocena wyników projektów	6.78–6.88

Załącznik 6.1 – Wyniki badania transakcji

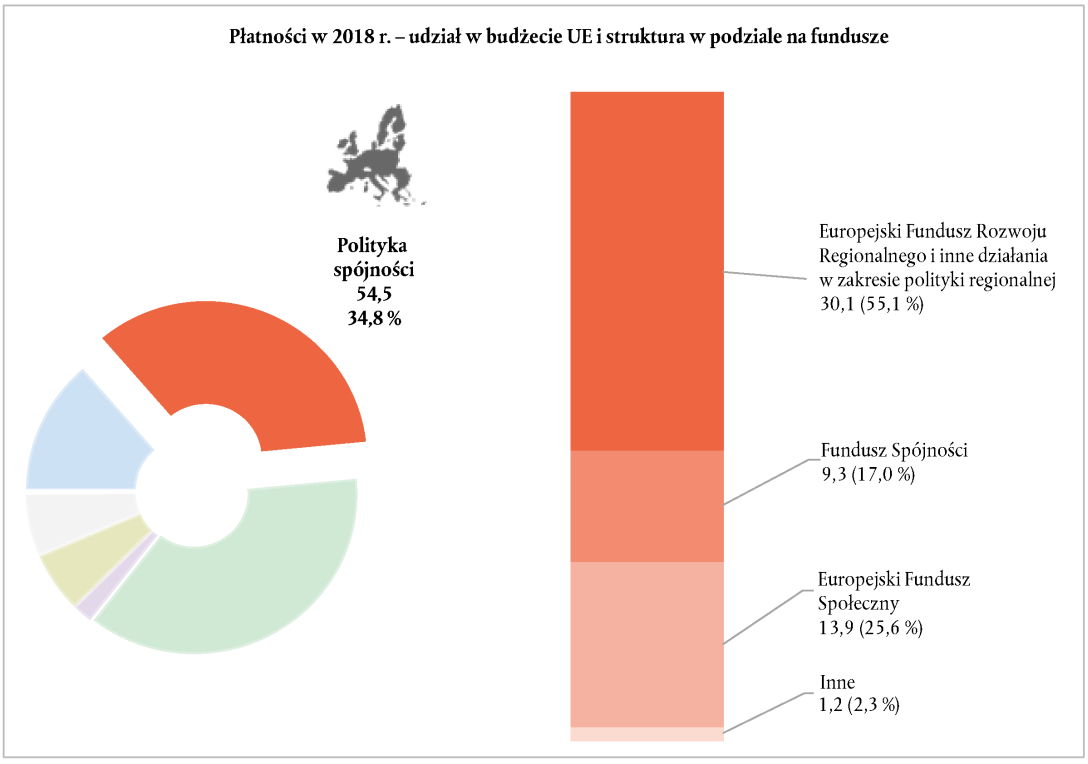
Załącznik 6.2 – Informacje na temat działań unijnych w państwach członkowskich

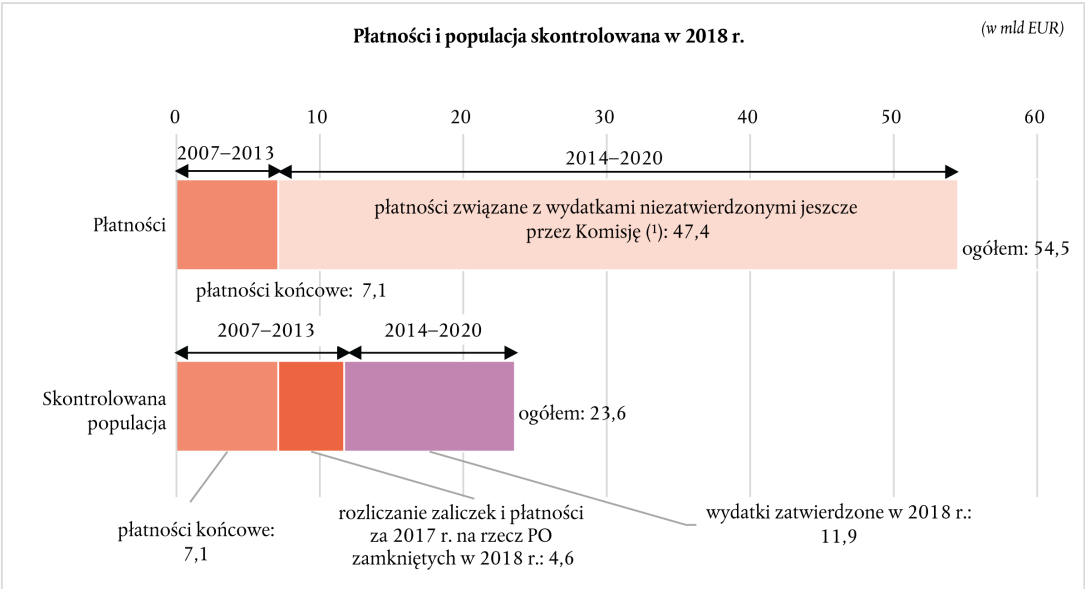
Załącznik 6.3 – Działania podjęte w związku z wcześniejszymi zaleceniami

Wstęp

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące poddziału 1b WRF „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna". Płatności podlegające kontroli przeprowadzanej przez Trybunał są związane z zamknięciem *okresu programowania* 2007–2013 i realizacją *okresu programowania* 2014–2020. W ***ramce 6.1*** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego poddziału w 2018 r. Więcej informacji na temat populacji objętej kontrolą Trybunału w 2018 r. przedstawiono w pkt 6.7.

Ramka 6.1
Poddział 1b WRF – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" – struktura wydatków w 2018 r.





(1) Na kwotę 47,4 mld euro składają się roczne zaliczki i płatności okresowe na okres programowania 2014–2020, które nie zostały uwzględnione w zestawieniach wydatków będących podstawą dla pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności zatwierdzonych przez Komisję w 2018 r. Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 1 3 ***załącznika 1.1***) płatności te uznaje się za zaliczkowe i nie są one uwzględniane w populacji kontrolnej na potrzeby sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne UE za 2018 r.

Krótka charakterystyka poddziału „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”

Cele polityki i instrumenty finansowania

6.2. Wydatki w tym poddziale mają na celu zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami UE oraz wzmocnienie konkurencyjności wszystkich regionów ([1]). Cele te są osiągane za pośrednictwem następujących funduszy/instrumentów:

— Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), który ma na celu korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez wsparcie finansowe udzielane na budowę infrastruktury i efektywne inwestycje ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy, przede wszystkim w sektorze przedsiębiorstw,

— Fundusz Spójności, który w celu wspierania zrównoważonego rozwoju służy finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których *dochód narodowy brutto* na mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej unijnej,

— Europejski Fundusz Społeczny, mający na celu wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, obejmujący działania w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, która realizowana jest głównie w regionach o wysokim poziomie bezrobocia wśród młodych ludzi,

— inne pomniejsze mechanizmy, takie jak Europejski Instrument Sąsiedztwa, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) oraz wkład na rzecz *instrumentu „Łącząc Europę”*.

Realizacja a ramy kontroli i uzyskiwania pewności

6.3. Na początku każdego okresu programowania państwa członkowskie co do zasady przedkładają wieloletnie *programy operacyjne* (PO) na cały czas trwania WRF. Po zatwierdzeniu programu operacyjnego przez Komisję odpowiedzialność za jego realizację jest dzielona między Komisję ([2]) a państwa członkowskie. *Beneficjenci* otrzymują zwrot kosztów za pośrednictwem właściwych organów w państwie członkowskim, a kwalifikowalne koszty *operacji*, które zostały poniesione i zapłacone, a także zatwierdzone zgodnie z warunkami określonymi w programach operacyjnych, są współfinansowane z budżetu UE.

6.4. Zmodyfikowane ramy kontroli i uzyskiwania pewności na okres programowania 2014–2020 mają zapewnić, aby poziom błędu rezydualnego ([3]) dotyczący wydatków podlegających zwrotowi w ramach programów operacyjnych pozostawał poniżej określonego w rozporządzeniu *progu istotności* (2 %) ([4]). Główne elementy zmodyfikowanych ram kontroli i uzyskiwania pewności stanowią:

— prace przeprowadzane przez *instytucje audytowe* w związku z wydatkami ujętymi w rocznych zestawieniach wydatków – w wyniku tych prac sporządzane jest roczne sprawozdanie z kontroli przedkładane Komisji jako jeden z elementów tzw. pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności ([5]) przekazywanego przez państwa członkowskie. W sprawozdaniu tym przedstawiane są poziom błędu rezydualnego w odniesieniu do PO (lub grupy PO) i opinia z audytu dotycząca prawidłowości zadeklarowanych wydatków i skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli,

— coroczne zatwierdzanie zestawień wydatków – w tym celu przed zatwierdzeniem zestawień wydatków i zwolnieniem kwoty 10 % środków zatrzymanej wcześniej jako gwarancja Komisja przeprowadza głównie kontrole administracyjne dotyczące kompletności i rzetelności tych zestawień ([6]),

— przeprowadzany następnie przez Komisję przegląd dokumentacji zawartej w każdym pakiecie dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i dokumentacji z audytów w państwach członkowskich w zakresie *prawidłowości* – Komisja przeprowadza te kontrole w celu sformułowania wniosków na temat *poziomów błędu rezydualnego* zgłoszonych przez instytucje audytowe i ich zatwierdzenia. Publikuje je ona w *rocznych sprawozdaniach z działalności* za kolejny rok.

6.5. Proces, który poprzedza zamknięcie programów operacyjnych z okresu programowania 2007–2013, wykazuje podobieństwa z procesem przedstawionym w pkt 6.4, obejmującym ocenę pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w okresie programowania 2014–2020.

6.6. Ramy kontroli i uzyskiwania pewności zostały szczegółowo opisane w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2017 r. ([7]) Zob. także ***ryc. 6.1*** poniżej.

([1]) Art. 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47).

([2]) DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL).

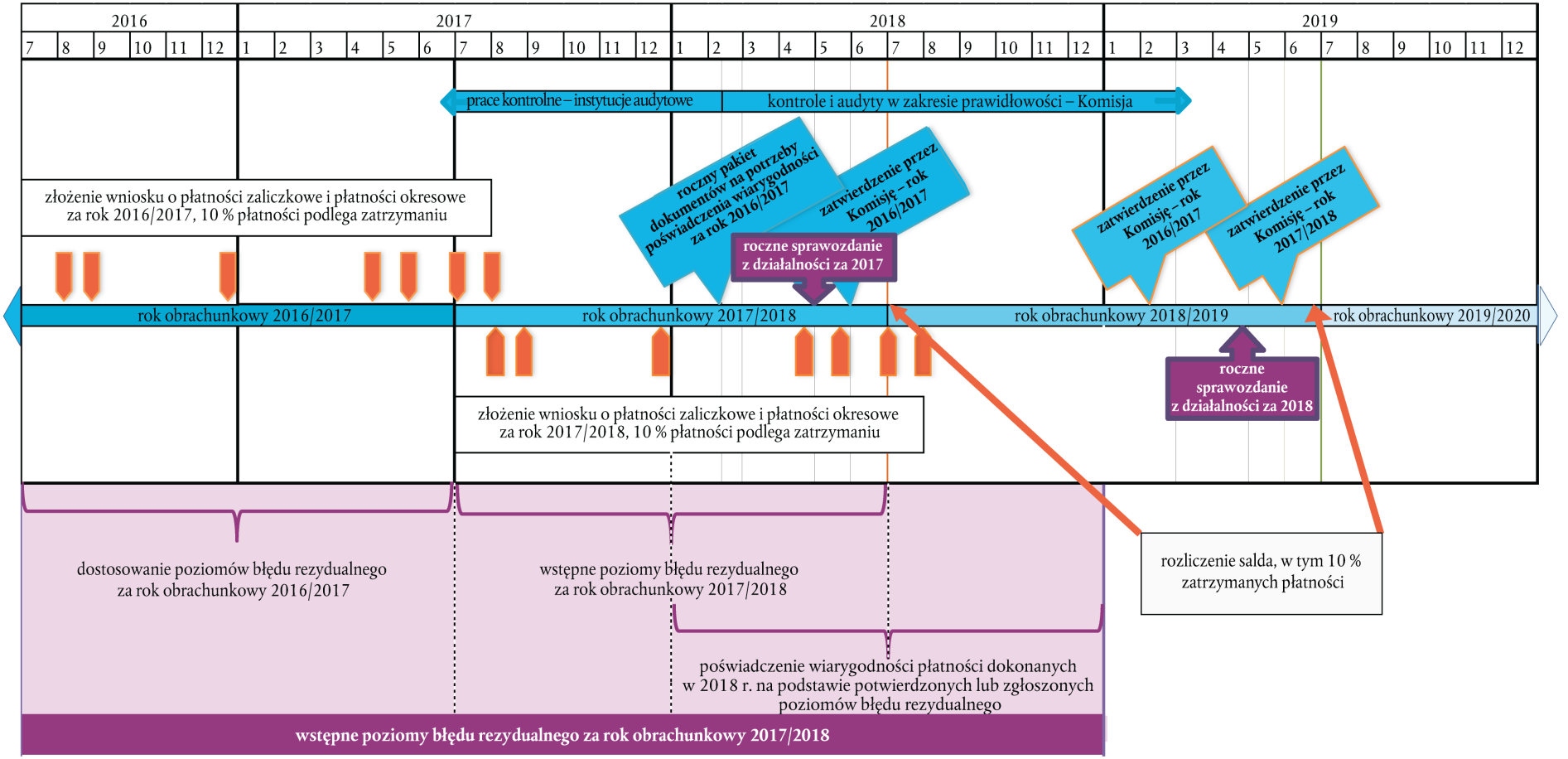
([3]) W rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja posługuje się terminami „wskaźnik ryzyka rezydualnego” (ang. residual risk rate, RRR) w odniesieniu do zamknięcia okresu programowania 2007–2013 i „poziom łącznego błędu rezydualnego” (ang. residual total error rate, RTER) w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020. W niniejszym rozdziale w obydwu przypadkach jest mowa o „poziomie (poziomach) błędu rezydualnego”.

([4]) Art. 28 ust. 11 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. L 138 z 13.5.2014, s. 5).

([5]) Pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności składają się z deklaracji zarządczej, podsumowania rocznego, poświadczonego sprawozdania finansowego, rocznego sprawozdania z kontroli oraz opinii z audytu.

([6]) Art. 130 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (*rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów*) ogranicza zwrot płatności okresowych do 90 %. Pozostałe 10 % środków jest uruchamiane po zatwierdzeniu zestawień wydatków.

Ryc. 6.1
Ramy kontroli i uzyskiwania pewności na okres programowania 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

(7) Pkt 6.5–6.15.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.7. W 2018 r. Komisja zatwierdziła zestawienia wydatków dla 248 spośród 419 zatwierdzonych programów operacyjnych (w przybliżeniu 11,9 mld euro). Zestawienia te należały do 202 pakietów dokumentów przedłożonych przez wszystkie 28 państw członkowskich w ramach okresu programowania 2014–2020. Ponadto Komisja zamknęła (całkowicie lub częściowo) ([8]) 217 programów operacyjnych (w przybliżeniu 11,7 mld euro) z okresu programowania 2007–2013. Na populację objętą kontrolą (w przybliżeniu 23,6 mld euro) składały się wydatki przedstawione w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok obrachunkowy 2016/2017 (okres programowania 2014–2020) oraz poświadczone przez *instytucje certyfikujące* wydatki, które leżą upodstaw końcowych sprawozdań z kontroli sporządzonych przez instytucje audytowe za okres 2007–2013.

6.8. Przeprowadzone prace stanowią wkład w ogólne poświadczenie wiarygodności zgodnie z opisem w ***załączniku 1.1***. Biorąc pod uwagę specyfikę ram kontroli i uzyskiwania pewności w tym obszarze wydatków, Trybunał miał również na celu ocenę tego, w jakim stopniu może polegać na wynikach prac instytucji audytowych i Komisji. Analizę tę przeprowadzono z myślą o ewentualnym szerszym wykorzystaniu wyników ich prac w przyszłości oraz wskazaniu w tym kontekście obszarów wymagających dalszych usprawnień.

6.9. Na potrzeby ***części 1*** niniejszego rozdziału, dotyczącej prawidłowości, przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionych w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" za 2018 r.:

a) próbę złożoną z 220 transakcji, którą dobrano tak, by była statystycznie reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach poddziału 1b WRF, które zostały wcześniej skontrolowane przez instytucje audytowe;

b) prace przeprowadzone przez instytucje audytowe w celu zatwierdzenia informacji zawartych w 24 pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietach zamknięcia, również przy wykorzystaniu próby 220 transakcji;

c) prace kontrolne Komisji, wykonane po zatwierdzeniu zestawień wydatków, w celu zweryfikowania aspektów dotyczących prawidłowości pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za okres programowania 2014–2020;

d) prace Komisji podczas przeglądu i zatwierdzenia poziomów błędu zgłoszonych w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietów zamknięcia za 2018 r. Trybunał przeanalizował także istotność i wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL oraz sprawdził, czy uwzględniono te informacje w rocznym sprawozdaniu Komisji na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników.

6.10. Próbę dobrano w dwóch etapach. Najpierw wybrano 24 pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakiety zamknięcia (15 pakietów z okresu programowania 2014–2020 i dziewięć pakietów z okresu programowania 2007–2013) obejmujące 53 z 465 programów operacyjnych, w przypadku których Komisja dokonała rozliczenia z budżetu UE w 2018 r. W ramach tych programów operacyjnych Trybunał wybrał transakcje, które zostały uprzednio skontrolowane przez instytucje audytowe. W ***załączniku 6.2*** przedstawiono strukturę skontrolowanej próby w podziale na państwa członkowskie.

6.11. Tegoroczne prace kontrolne Trybunału miały taki sam przebieg jak prace kontrolne przedstawione szczegółowo w sprawozdaniu rocznym za 2017 r. ([9]).

6.12. W ***części 2*** niniejszego rozdziału Trybunał ocenił systemy służące do pomiaru wyników i sprawozdawczości na temat wyników w państwach członkowskich. Skontrolował także rezultaty prac instytucji audytowych i Komisji pod kątem zapewnienia adekwatności i wiarygodności danych na temat osiągniętych wyników. W przypadkach gdy kontrolerzy przeprowadzali ponowne kontrole operacji, które zostały już fizycznie ukończone, badali także, w jakim zakresie – według informacji przekazanych przez właściwe organy – osiągnięto wartości docelowe ustalone dla wskaźników produktu i rezultatu.

Część 1 – Prawidłowość transakcji

6.13. Ta część rozdziału składa się z trzech podrozdziałów. Pierwszy dotyczy przeprowadzonego przez Trybunał badania tegorocznej próby złożonej z 220 transakcji w celu uzyskania informacji na temat głównych źródeł błędów i zapewnienia materiałów na potrzeby wydania całościowego poświadczenia wiarygodności. Drugi podrozdział poświęcony jest przeprowadzonej przez Trybunał ocenie prac instytucji audytowych, a trzeci dotyczy prac Komisji. Wyniki badania ze wszystkich podrozdziałów zapewniają Trybunałowi podstawę do sformułowania wniosków dotyczących informacji na temat prawidłowości zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności dwóch odpowiedzialnych w tym zakresie DG oraz w rocznym sprawozdaniu Komisji na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników.

([8]) Jeżeli nie rozwiązano kwestii problematycznych mających istotny wpływ, Komisja rozlicza tylko niezakwestionowaną kwotę środków. Dopiero po rozwiązaniu wszystkich kwestii problematycznych rozlicza się saldo i zamyka program operacyjny.

([9]) Pkt 6.21–6.23.

Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu transakcji i ponownego przeprowadzenia prac kontrolnych

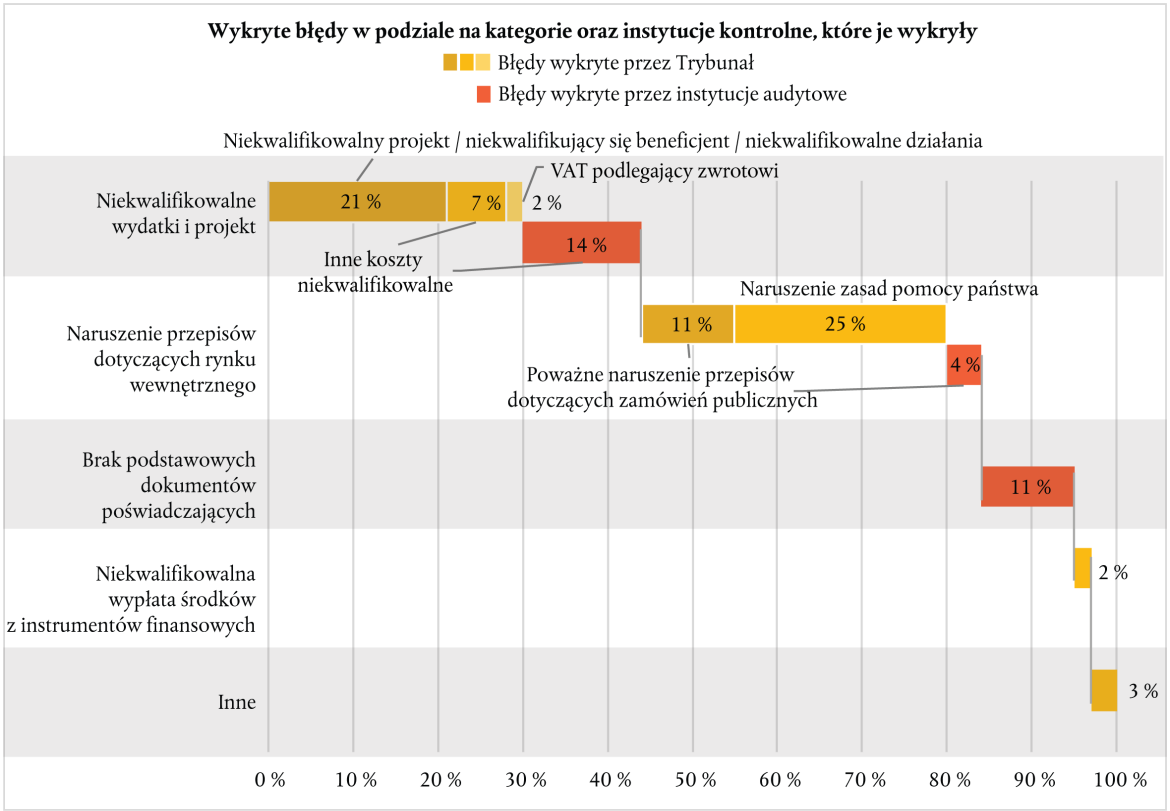
6.14. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 6.1***. Wśród 220 przeanalizowanych transakcji Trybunał zidentyfikował i skwantyfikował 36 błędów, które nie zostały wykryte przez instytucje audytowe. Biorąc pod uwagę 60 błędów wykrytych wcześniej przez instytucje audytowe i korekty nałożone przez organy odpowiedzialne za program (o całkowitej wartości 314 mln euro w obu okresach programowania łącznie), Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 5,0 % ([10]). Liczba i wpływ błędów, które Trybunał wykrył w transakcjach z okresu programowania 2014–2020, były wyższe niż w przypadku transakcji dotyczących zamknięcia okresu programowania 2007–2013.

6.15. Instytucje audytowe zgłosiły 60 błędów kwantyfikowalnych stwierdzonych w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietach zamknięcia dotyczących 220 transakcji wchodzących w skład próby Trybunału, przy czym błędy te najczęściej dotyczyły kosztów niekwalifikowalnych (37 błędów) i zamówień publicznych (18), a także braku podstawowych dokumentów poświadczających (3) ([11]).

6.16. Państwa członkowskie zastosowały *korekty finansowe* – które w razie konieczności ekstrapolowano – w celu obniżenia poziomów błędu rezydualnego poniżej progu istotności 2 %.

6.17. W ***ramce 6.2*** przedstawiono błędy wykryte przez Trybunał w rozbiciu na kategorie. Zamieszczono w niej wszystkie wykryte błędy, tj. także błędy zgłoszone przez instytucje audytowe w odniesieniu do transakcji zbadanych przez Trybunał, i pogrupowano ze względu na instytucję, która je wykryła. Największy udział w szacowanym przez Trybunał poziomie błędu miały błędy dotyczące kosztów niekwalifikowalnych, a następnie błędy polegające na nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących *pomocy państwa* i zamówień publicznych. Więcej informacji na temat tych błędów znajduje się w pkt 6.19–6.40.

Ramka 6.2
Dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” – kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([10]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 2,5 % a 7,5 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

([11]) Poszczególne transakcje mogą być obarczone błędami z więcej niż jednej kategorii.

6.18. Liczba i wpływ wykrytych błędów wskazują na utrzymujące się nadal uchybienia w zakresie prawidłowości wydatków zadeklarowanych przez instytucje zarządzające. Ustalenie to potwierdza wyniki kontroli zgodności przeprowadzonej przez Komisję w 2018 r., w rezultacie której w pięciu z 26 przypadków stwierdzono znaczące niedociągnięcia w spełnianiu kluczowego wymogu 4 dotyczącego odpowiednich kontroli zarządczych.

Niekwalifikowalne wydatki i projekty

6.19. Gdy organy państw członkowskich deklarują Komisji poniesione wydatki, poświadczają, że zostały one poniesione zgodnie z licznymi przepisami szczegółowymi ustanowionymi na mocy prawa unijnego lub krajowego, a także że wsparcie przyznano na rzecz beneficjentów lub operacji, które spełniają warunki kwalifikowalności określone w programie operacyjnym.

6.20. Wydatki i projekty niekwalifikowalne są głównymi źródłami błędu zarówno w przypadku EFRR/Funduszu Spójności, jak i EFS. W przypadku 7 % zbadanych transakcji Trybunał wykrył, że projekty nie spełniały kryteriów kwalifikowalności ustanowionych albo przez UE, albo przez państwo członkowskie. Błędy te stanowiły 44 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i złożyły się w przybliżeniu na 1,9 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu.

6.21. Główną przyczyną niekwalifikowalności wydatków był fakt, że działania podejmowane w ramach projektu lub uczestnicy projektu nie spełniali kryteriów kwalifikowalności. Błędem tym była obarczona połowa operacji, w przypadku których Trybunał wykrył niekwalifikowalne wydatki; przypada na nie 21 % szacowanego poziomu błędu.

6.22. Zgodnie z przepisami UE wydatki związane z VAT kwalifikują się do współfinansowania, wyłącznie jeśli nie podlegają one zwrotowi na mocy krajowych przepisów dotyczących VAT. Podobnie jak w ubiegłym roku Trybunał ustalił, że w przypadku 11 projektów w czterech programach operacyjnych organy państw członkowskich zadeklarowały podatek VAT podlegający zwrotowi jako wydatek kwalifikowalny. Osiem z tych błędów wystąpiło w Polsce, a Trybunał przedstawił je w ubiegłorocznym sprawozdaniu. We wszystkich przypadkach instytucje audytowe nieprawidłowo zinterpretowały zasady kwalifikowalności i nie zgłosiły, że zaistniała nieprawidłowość. Trybunał nie skwantyfikował tych ośmiu błędów, gdyż Komisja zastosowała korekty finansowe. W przeglądzie punktowym w trybie pilnym dotyczącym podatku VAT ([12]) Trybunał zawarł więcej informacji na ten temat, a także wyjaśnił, że zwrot podatku VAT jest częstym źródłem błędów, gdyż dotyczące go przepisy są często stosowane niekonsekwentnie.

Uproszczenie przepisów mogłoby zapobiec nieprawidłowościom

6.23. Beneficjenci muszą często mierzyć się ze złożonym charakterem przepisów w przypadku, gdy krajowe wymogi dotyczące kwalifikowalności wykraczają poza wymogi przewidziane w prawodawstwie unijnym ([13]). Trzech wykrytych przez Trybunał błędów można byłoby uniknąć, gdyby organy państw członkowskich określiły mniej skomplikowane krajowe warunki kwalifikowalności (zob. przykład w ***ramce 6.3***).

Ramka 6.3
Przykładowe złożone krajowe warunki kwalifikowalności

W ramach kryteriów kwalifikowalności do pewnego programu operacyjnego w Polsce przewidziano, że z dofinansowania ze środków unijnych nie można skorzystać, w przypadku gdy inny podmiot prowadzi tego samego rodzaju działalność gospodarczą co działalność beneficjenta pod tym samym adresem. Wymóg ten, wykraczający poza przepisy unijne, został także zawarty w umowie o dofinansowanie.

Jako że jeden z beneficjentów, będący prawnikiem, założył działalność gospodarczą pod tym samym adresem co inna kancelaria prawna, jego projekt nie kwalifikował się do dofinansowania.

Także w Niemczech Trybunał zaobserwował skomplikowane krajowe warunki kwalifikowalności.

6.24. Jednym z działań na rzecz uproszczenia, które mogłoby przyczynić się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, jest stosowanie uproszczonych form kosztów. Trybunał stwierdził, że skontrolowane transakcje obejmujące uproszczone formy kosztów były mniej podatne na błędy, ale podkreśla jednocześnie, że w przypadkach, w których uproszczenie może mieć zastosowanie, wciąż jest ono stosowane w ograniczonym zakresie.

([12]) Przegląd punktowy w trybie pilnym pt. „Zwrot podatku VAT w obszarze polityki spójności – nieoptymalny i podatny na błędy sposób wykorzystania środków unijnych", listopad 2018 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RCR-VAT/RCR-VAT_PL.pdf).

([13]) Dokument analityczny pt. „Uproszczenie w realizacji polityki spójności po 2020 r.", maj 2018 r., pkt 23 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Cohesion_simplification/Briefing_paper_Cohesion_simplification_PL.pdf).

Przypadki naruszenia przepisów dotyczących rynku wewnętrznego

6.25. W bieżącym roku Trybunał wykrył 16 przypadków naruszenia przepisów dotyczących rynku wewnętrznego, przy czym osiem z nich skwantyfikował. W 2018 r. główne przypadki naruszenia tego rodzaju przepisów dotyczyły zamówień publicznych lub pomocy państwa.

Pomimo licznych korekt zamówienia publiczne są nadal istotnym źródłem błędów

6.26. Procedury udzielania zamówień publicznych są podstawowym instrumentem pozwalającym na oszczędne i skuteczne wydatkowanie środków publicznych oraz na ustanowienie rynku wewnętrznego UE. W bieżącym roku Trybunał zbadał 129 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty, usługi i dostawy. Zdecydowana większość tych postępowań dotyczyła projektów współfinansowanych w ramach programów operacyjnych realizowanych ze środków EFRR/Funduszu Spójności, które są bardziej podatne na błędy.

6.27. W populacji transakcji zbadanych przez Trybunał znalazło się 18 przypadków nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, które zostały wykryte przez instytucje audytowe w toku prowadzonych prac. Przypadki te dotyczyły takich obszarów jak brak postępowania o udzielenie zamówienia, niewłaściwe zastosowanie kryteriów kwalifikacji i niedociągnięcia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Instytucje systematycznie stosowały stawkę ryczałtową korekty finansowej w wysokości od 5 % do 100 %, zgodnie z wytycznymi Komisji ([14]).

6.28. W dziewięciu postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego Trybunał wykrył przypadki nieprzestrzegania unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych, których nie wykryły uprzednio instytucje audytowe (zob. ***ramka 6.4***). Większość wykrytych błędów dotyczyła zamówień publicznych, których wartość przekraczała progi unijne ([15]). Dwa z nich stanowiły poważne naruszenie przepisów prowadzące do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji i Trybunał uznał je za błędy kwantyfikowalne. Błędy te stanowiły 6 % wszystkich wykrytych przez Trybunał błędów kwantyfikowalnych i składały się w przybliżeniu na 0,7 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu. Do innych błędów dotyczących procedur udzielania zamówień zaliczały się przypadki niespełnienia wymogów dotyczących publikacji informacji i przejrzystości.

Ramka 6.4
Przykładowy przypadek naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych

W okresie programowania 2007–2013 beneficjent we Włoszech, należący do sektora publicznego, udzielił prywatnemu przedsiębiorstwu zamówienia na okres trzech lat. Zamówienie to obejmowało usługi z zakresu monitorowania, usługi zarządcze, sprawozdawcze i realizację korekt. Zgodnie ze specyfikacją warunków zamówienia zamieszczoną w ogłoszeniu o zamówieniu beneficjent przedłużył następnie umowę na okres kolejnych trzech lat. Po upływie okresu przedłużenia umowy beneficjent zwrócił się do wykonawcy o świadczenie dodatkowych usług i zawarł znim nową umowę na kolejne 15 miesięcy. Konieczność skorzystania z dodatkowych usług można było przewidzieć, a inne przedsiębiorstwa na rynku były w stanie je wykonać. Powierzenie tych usług konkretnemu przedsiębiorstwu bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego sprawiło, że koszty nie kwalifikowały się do współfinansowania ze środków unijnych.

Instytucja audytowa błędnie nie stwierdziła w działaniu beneficjenta żadnej nieprawidłowości.

Trybunał wykrył inny przypadek nieprawidłowo udzielonego zamówienia publicznego na Węgrzech.

Cztery projekty były niekwalifikowalne z powodu naruszenia zasad pomocy państwa

6.29. Pomoc państwa – z wyjątkiem pomocy nieprzekraczającej pułapu *de minimis* – uznaje się za z zasady niezgodną z rynkiem wewnętrznym, ponieważ może zakłócać wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Od zasady tej istnieją jednak wyjątki, w szczególności gdy projekt jest objęty ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych ([16]). Państwa członkowskie mają obowiązek powiadamiania o pozostałych przypadkach pomocy państwa, tak aby Komisja miała możliwość zajęcia stanowiska co do jej zgodności z rynkiem wewnętrznym.

6.30. W bieżącym roku Trybunał zidentyfikował siedem projektów finansowanych w ramach EFRR w Hiszpanii, we Francji i w Portugalii, w przypadku których naruszono unijne zasady dotyczące pomocy państwa. Trybunał uznał, że pięć z tych projektów – wszystkie były realizowane w Portugalii – powinno było otrzymać mniejsze dofinansowanie publiczne ze środków unijnych lub krajowych albo nie otrzymać go wcale. Błędy te składają się w przybliżeniu na 1,6 punktu procentowego szacowanego poziomu błędu.

([14]) Decyzja Komisji C(2013) 9527 final z 19.12.2013 w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

([15]) Określone w art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65).

([16]) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

6.31. Trzy z tych pięciu skwantyfikowanych ustaleń dotyczących pomocy państwa wiąże się z niewystąpieniem efektu zachęty i świadczy o uchybieniach systemowych. Przepisy unijne opierają się na założeniu, że pomoc państwa należy przyznawać tylko wówczas, gdy bez tej pomocy dofinansowanych działań by nie zrealizowano. Automatycznie zakłada się, że ów efekt zachęty występuje w przypadku programów objętych rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych, pod warunkiem że prace rozpoczynają się po terminie złożenia wniosku o finansowanie ([17]).

6.32. Komisja wykryła wcześniej szereg operacji, w których wystąpił ten błąd. Instytucja zarządzająca odnośnym programem operacyjnym wykluczyła je z zestawienia wydatków ([18]), w którym Komisja wykryła wspomniany rodzaj błędu. Zarówno Komisja, jak i instytucja zarządzająca miały świadomość, że zaistniały problem ma charakter systemowy. Państwo członkowskie zmieniło wprawdzie przepisy krajowe, tak aby zachować spójność z przepisami unijnymi i nie dopuścić do kolejnych nieprawidłowości, jednak żadna ze stron nie podjęła wystarczających działań naprawczych w celu albo wyeliminowania tych błędów w zestawieniach wydatków za rok obrachunkowy 2016/2017, albo zrównoważenia ich ewentualnego wpływu poprzez nałożenie odpowiednich korekt finansowych. Komisja zatwierdziła zestawienie wydatków po wprowadzeniu zmian w przepisach.

Nieprzestrzeganie przepisów regulujących stosowanie instrumentów finansowych

Nieprawidłowe wypłaty w ramach instrumentów finansowych miały mniejszy udział w szacowanym poziomie błędu niż w 2017 r.

6.33. Do końca roku obrachunkowego 2016/2017 tytułem zaliczek na rzecz *instrumentów finansowych* wypłacono 2,9 mld euro, a 2,3 mld euro z tej kwoty zadeklarowano w okresie między 1 lipca 2016 r. a 30 czerwca 2017 r. (17 % łącznej kwoty wypłaconej w ramach dofinansowania ze środków unijnych). W roku obrachunkowym 2016/2017 odbiorcom końcowym wypłacono 1,3 mld euro (43 %).

6.34. Kontrola Trybunału objęła wypłaty na rzecz pięciu instrumentów finansowych (dwóch instrumentów z okresu programowania 2014–2020 i trzech – z okresu programowania 2007–2013). Trybunał zbadał na poziomie pośrednika finansowego 30 gwarancji i 100 pożyczek udzielonych w ramach tych pięciu instrumentów. W bieżącym roku wykrył on 14 przypadków niekwalifikowalnych wypłat na rzecz odbiorców końcowych, związanych z trzema spośród zbadanych instrumentów. Wypłaty te obejmowały niekwalifikowalne pożyczki albo dotyczyły niekwalifikowalnych odbiorców końcowych. W niektórych przypadkach anulowane wypłaty zostały błędnie zarejestrowane przez państwo członkowskie jako wykonane. Zważywszy że w 2018 r. udział instrumentów finansowych w skontrolowanej populacji był znacznie niższy niż w 2017 r., błędy te mają mniejszy udział w szacowanym poziomie błędu za 2018 r. ([19])

6.35. Informacje o wynikach poszczególnych instrumentów finansowych i faktycznym wykorzystaniu środków (tj. wydatkach kwalifikowalnych w momencie zamknięcia) podawane są w oparciu o dane przekazane przez państwa członkowskie. Pomimo że Komisja w ubiegłych latach podjęła skuteczne działania w celu poprawy jakości danych, Trybunał nadal wykrywa niepoprawne dane w sprawozdaniach z wdrażania – w 2018 r. zdarzyło się to w przypadku dwóch z pięciu zbadanych przez Trybunał instrumentów finansowych (jednego instrumentu w każdym okresie programowania). W jednym przypadku zarządzający środkami finansowymi zgłosił dwie anulowane pożyczki jako wypłaty, co doprowadziło do powstania wydatków niekwalifikowalnych.

Podjęto działania w celu zaradzenia uchybieniom w mechanizmach kontroli instrumentów finansowych zarządzanych przez grupę EBI, lecz nie wyeliminowano ich całkowicie

6.36. W 2017 r. Trybunał zwrócił uwagę na potrzebę znacznego udoskonalenia mechanizmów kontroli w przypadku instrumentów finansowych zarządzanych przez grupę EBI i podkreślił, że instytucje audytowe nie są uprawnione do przeprowadzania kontroli na miejscu w celu uzyskania pewności co do prawidłowości na poziomie pośrednika finansowego. Komisja przyjęła zalecenie Trybunału w tym zakresie i stwierdziła, że zostanie ono zrealizowane poprzez wprowadzenie *rozporządzenia zbiorczego*.

6.37. Zważywszy na wagę problemu i jego horyzontalne oddziaływanie na wszystkie instrumenty finansowe zarządzane przez grupę EBI, Trybunał sprawdził, jakie działania podjęto w wyniku ubiegłorocznego zalecenia.

([17]) Art. 6 rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych.
([18]) Zgodnie z art. 137 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.
([19]) Pkt 6.30 i ramka 6.4 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

6.38. Na mocy rozporządzenia zbiorczego na instytucje audytowe nałożono nowy obowiązek ([20]) polegający na przeprowadzaniu na poziomie pośredników finansowych audytów systemów i operacji dotyczących instrumentów finansowych, w tym instrumentów finansowych zarządzanych przez grupę EBI. Zatwierdzony tekst w swojej ostatecznej formie nie obejmuje programów w ramach *inicjatywy na rzecz MŚP* ustanowionych przed 2 sierpnia 2018 r. Wszystkie sześć programów zatwierdzonych dotychczas w ramach tej inicjatywy zostało ustanowionych przed tą datą, co oznacza, że nie wprowadzono jeszcze odpowiednich dla nich mechanizmów kontrolnych.

Bezpodstawne wstrzymywanie wypłaty środków unijnych na rzecz beneficjentów poskutkowało późnym dokonaniem płatności

6.39. Organy państw członkowskich są co do zasady zobowiązane przepisami unijnymi do wypłaty beneficjentom pełnej kwoty wkładu publicznego (w tym wsparcia ze środków unijnych) nie później niż 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta, chyba że zaistnieją pewne warunki sankcjonujące przerwanie biegu terminu płatności ([21]). W dwóch państwach członkowskich instytucje zarządzające nie zastosowały się do tej zasady w przypadku sześciu z 220 zbadanych transakcji.

6.40. W czterech przypadkach w Niemczech beneficjent otrzymał pełną kwotę dopiero po przedłożeniu Komisji zestawień wydatków za rok obrachunkowy 2016/2017 (tj. osiem miesięcy po zakończeniu roku obrachunkowego). W dwóch przypadkach środki nadal nie zostały wypłacone w czasie przeprowadzania przez Trybunał kontroli. We Francji i w Niemczech praktyka ta została w pewnej mierze zaplanowana w taki sposób, aby równoważyć skutki zatrzymania przez Komisję 10 % kwoty do czasu zatwierdzenia zestawień wydatków poprzez bezpodstawne wstrzymanie wypłaty takiego samego odsetka środków zwracanych beneficjentom.

Dokonana przez Trybunał ocena prac instytucji audytowych

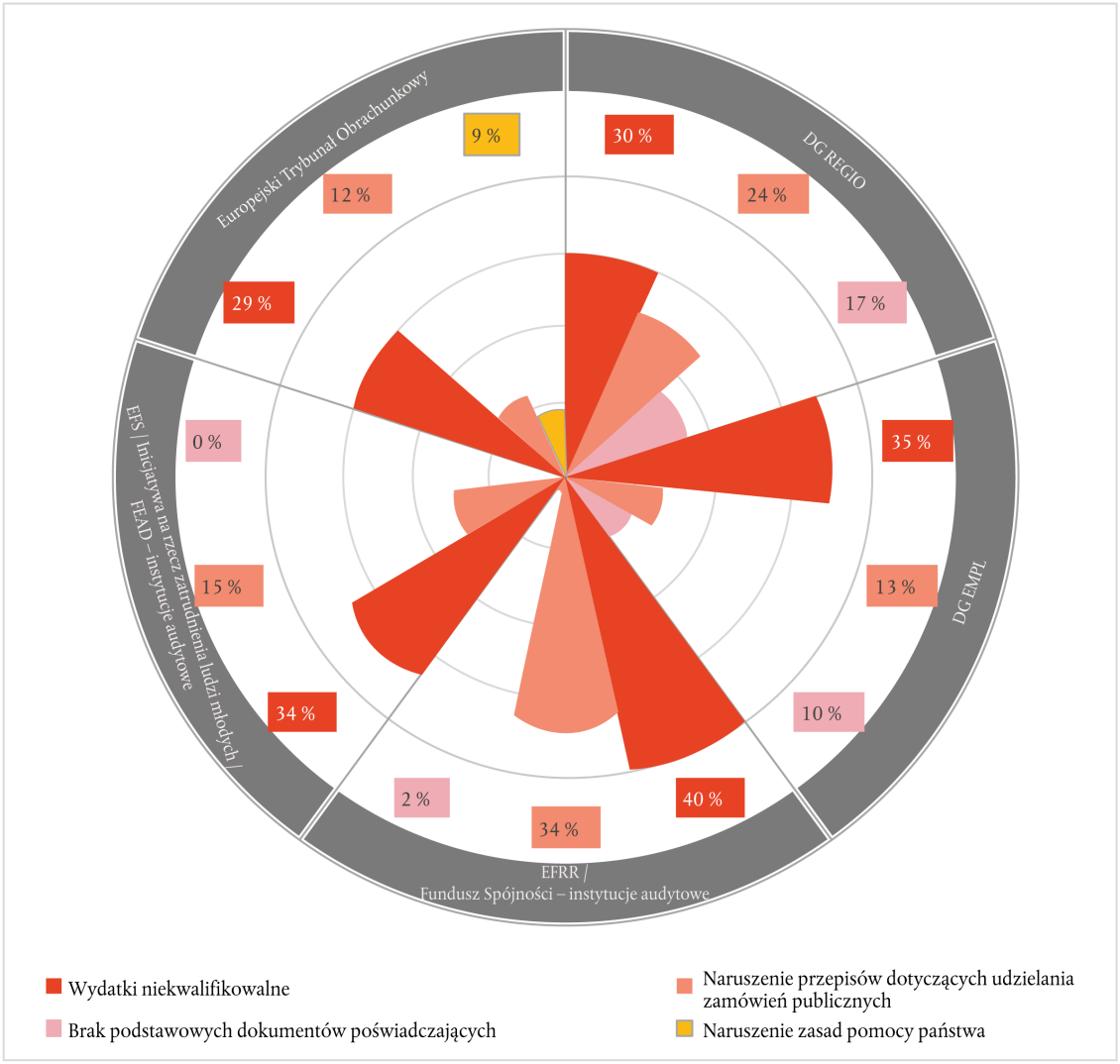
6.41. Prace instytucji audytowych stanowią zasadniczą część ram kontroli i uzyskiwania pewności dotyczących wydatków w obszarze spójności. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd ich prac stanowi część procesu, który w przyszłości może doprowadzić do szerszego wykorzystania przez Trybunał modelu uzyskiwania pewności Komisji. W bieżącym roku Trybunał ocenił pracę 15 ze 126 instytucji audytowych.

6.42. We wszystkich pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i pakietach zamknięcia, które zbadał Trybunał, instytucje audytowe zgłosiły poziom błędu rezydualnego poniżej 2 %. Na poziom ten mają wpływ błędy, których instytucje audytowe nie wykryły lub nie skorygowały. W wyniku przeprowadzonych prac Komisja zgłosiła poziom błędu rezydualnego wynoszący powyżej 2 % w przypadku czterech pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności wchodzących w skład próby Trybunału. Dodatkowe błędy wykryte przez Trybunał w próbie zbadanych przez instytucje audytowe transakcji z 24 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietów zamknięcia dostarczyły kontrolerom Trybunału wystarczających dowodów, by stwierdzić, że poziom błędu rezydualnego przekroczył 2 % w przypadku kolejnych czterech z 15 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności na okres programowania 2014–2020 i jednego z dziewięciu pakietów zamknięcia na lata 2007–2013.

6.43. W 2018 r. instytucje audytowe po raz pierwszy zgłosiły błędy przy wykorzystaniu wspólnych kategorii uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie ([22]). W ***ramce 6.5*** porównano kategorie błędów najczęściej zgłaszanych przez instytucje audytowe z dodatkowymi błędami najczęściej wykrywanymi przez Komisję i Trybunał. Wynika z niej, że kategoriami nieprawidłowości, na które najczęściej napotykają wszystkie organy audytowe, są niekwalifikowalne wydatki i zamówienia publiczne. Dane świadczą jednak także o tym, że pomimo wykrycia przez instytucje audytowe wielu nieprawidłowości w projektach zbadanych przez Trybunał nadal występowały błędy, których żadne jednostki odpowiedzialne za kontrolę wewnętrzną nie wykryły albo nie skorygowały na wcześniejszym etapie (przykład takiej sytuacji przedstawiono w pkt 6.32).

([20]) Art. 272 ust. 14.
([21]) Art. 132 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.
([22]) Zob. s. 68 rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO za 2018 i s. 56 rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL za 2018 r.

Ramka 6.5
Kategorie błędów najczęściej wykrywanych przez organy audytowe



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Uchybienia w doborze próby przez niektóre instytucje audytowe miały negatywny wpływ na ich reprezentatywność

6.44. Z uwagi na dużą liczbę operacji współfinansowanych z każdego programu operacyjnego instytucje audytowe musiały skorzystać z doboru próby, by sformułować opinię na temat kwalifikowalności wydatków. Aby uzyskać wiarygodne wyniki, próbę należy dobrać tak, by była reprezentatywna dla kontrolowanej populacji i by co do zasady była oparta na metodyce uzasadnionej pod względem statystycznym ([23]). Trybunał sprawdził metodę doboru próby stosowaną w odniesieniu do 24 badanych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietów zamknięcia.

([23]) Art. 127 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

6.45. Trybunał stwierdził uchybienia, takie jak niewystarczająca wielkość próby, nadreprezentacja niektórych operacji oraz niepoprawne zastosowanie parametrów doboru próby, w sześciu z 24 pakietów dokumentów (przy czym cztery z nich dotyczyły okresu programowania 2014–2020). Do pewnego stopnia dwa ze wspomnianych uchybień miały negatywny wpływ na reprezentatywność prób, a zatem również na dokładność zgłoszonych poziomów błędu rezydualnego. Odnośny przykład przedstawiono w ***ramce 6.6***.

Ramka 6.6
Uchybienie w doborze próby

DG EMPL stwierdziła uchybienia w metodyce doboru próby stosowanej na potrzeby jednego z programów operacyjnych w Niemczech – zaobserwowała mianowicie, że jedno z działań było nadreprezentowane w próbie, biorąc pod uwagę jego wagę w całości populacji. Trybunał podziela ten wniosek i uważa, że przyjęte podejście podważyło reprezentatywność próby zadeklarowanych wydatków.

Mimo wprowadzonych udoskonaleń wciąż występują niedociągnięcia w sposobie dokumentowania prac przez instytucje audytowe

6.46. Międzynarodowe standardy kontroli wymagają, by kontrolerzy dokumentowali przeprowadzane kontrole, z uwzględnieniem jasnych odniesień do wszystkich dokumentów, które mają największe znaczenie dla konkretnych kontrolowanych wydatków. W ten sposób mogą oni ponosić odpowiedzialność za wykonane prace, a wewnętrzni i zewnętrzni weryfikatorzy są w stanie ustalić zakres przeprowadzonych kontroli i orzec, czy były one wystarczające. Niewystarczające lub nieadekwatne pytania lub odpowiedzi na listach kontrolnych zwiększają ryzyko, że wydatki niekwalifikowalne nie zostaną wykryte. Ryzyko jest jeszcze większe, jeśli instytucja audytowa ma ograniczony dostęp do odnośnej dokumentacji – Trybunał ustalił, że sytuacja taka miała miejsce w przypadku, gdy konieczne było zastosowanie złożonych przepisów dotyczących zamówień publicznych w organizacji międzynarodowej.

6.47. Na podstawie przeglądu prac instytucji audytowych Trybunał był w stanie sformułować wnioski w odniesieniu do 156 z 220 transakcji objętych próbą (71 %). W przypadku 64 transakcji (29 %) zidentyfikowano niedociągnięcia dotyczące zakresu, jakości lub dokumentacji prac instytucji audytowych, które wymagały ponownego przeprowadzenia przez Trybunał procedur kontrolnych. Niedociągnięcia te dotyczyły 14 z 24 zbadanych przez niego pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietów zamknięcia. W przypadku 48 transakcji (22 % łącznej liczby transakcji) niedociągnięcia spowodowały, że konieczne było przeprowadzenie wizyty kontrolnej u beneficjenta. W 24 z 64 transakcji objętych kontrolą sprawdzającą (w odniesieniu do 13 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietów zamknięcia) Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne, które nie zostały wcześniej stwierdzone przez instytucję audytową.

6.48. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Trybunał wskazują na poprawę sytuacji w porównaniu z ubiegłym rokiem, kiedy to musiał on powtórnie wykonać ponad połowę wszystkich procedur kontrolnych, z czego jedną trzecią – w siedzibach beneficjentów. Trybunał zaobserwował także dobre praktyki dotyczące dokumentowania prac instytucji audytowych (zob. ***ramka 6.7***).

Ramka 6.7
Dobre praktyki w pracach instytucji audytowej

W ramach list kontrolnych instytucji audytowej na Litwie na okres programowania 2014–2020 skrupulatnie przedstawiono zakres audytu. Audytorzy wypełniają je w celu opisania dokonanych czynności i podania szczegółowych informacji na temat kontrolowanych pozycji. W rezultacie dzięki liście kontrolnej objętej przeglądem Trybunał był w stanie – jako zewnętrzny kontroler – sformułować własne wnioski, opierając się niemalże całkowicie na tej dokumentacji.

Nieprawidłowy sposób postępowania po wykryciu błędów przez cztery instytucje audytowe miał wpływ na zgłoszone przez nie poziomy błędu

6.49. Prawidłowe obliczenie poziomów błędu rezydualnego i ich wiarygodność zależą między innymi od sposobu postępowania przyjętego po wykryciu błędów.

6.50. W przypadku siedmiu transakcji Trybunał ustalił, że instytucja audytowa, mimo iż wykryła nieprawidłowość, nieodpowiednio wykorzystała informację o niej przy obliczaniu poziomu błędu (zob. kategoria „Inne" w ***ramce 6.2***). Tego rodzaju postępowanie, w tym nieprawidłowe obliczenie błędu, a czasem nawet w ogóle niezgłoszenie nieprawidłowości, sprawiało, że instytucja audytowa nie doszacowywała poziomu błędu dotyczącego odnośnych transakcji, co przełożyło się również na poziom błędu oszacowanego przez Trybunał.

Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i jej sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w rocznych sprawozdaniach z działalności

Proces uzyskiwania pewności w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020

6.51. Roczne sprawozdania z działalności stanowią główne narzędzie Komisji służące do zgłaszania, czy uzyskała ona wystarczający poziom pewności co do tego, że procedury kontroli w państwach członkowskich mogą zapewnić legalność i prawidłowość wydatków.

Komisja dążyła do poprawy mechanizmów informowania na temat prawidłowości

6.52. W ubiegłym roku Trybunał zauważył, że wymogi w zakresie sprawozdawczości dotyczące rocznych sprawozdań z działalności nie zostały w wystarczającym stopniu dostosowane do ram kontroli i uzyskiwania pewności na lata 2014–2020 ([24]). W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2018 r. Komisja zaktualizowała kluczowy wskaźnik efektywności w zakresie prawidłowości i przedstawiła obliczenia dotyczące poziomu błędu rezydualnego za rok obrachunkowy 2016/2017. Kluczowy wskaźnik efektywności obejmuje wydatki, w stosunku do których Komisja mogła uzyskać wystarczającą pewność na podstawie działań instytucji audytowych i własnych prac w zakresie prawidłowości. Nie uwzględnia on wpływu zaliczek wpłacanych na rzecz instrumentów finansowych.

6.53. Według przekazanych danych w przypadku obu DG kluczowy wskaźnik efektywności plasował się poniżej poziomu 2 %. Zważywszy że ustalenia dotyczące wyników audytu w przypadku kilku programów operacyjnych były wciąż w toku (zob. pkt 6.64), obie DG przedstawiły także najbardziej pesymistyczny scenariusz z błędem rezydualnym na poziomie powyżej progu istotności wynoszącego 2 % ([25]).

6.54. Odpowiedni dyrektorzy generalni przedłożyli oświadczenia, w których poświadczyli wiarygodność wydatków poniesionych w 2018 r. DG oszacowały w tym celu kwotę obarczoną ryzykiem z wykorzystaniem albo potwierdzonego poziomu błędu rezydualnego za rok obrachunkowy 2016/2017, albo poziomu błędu rezydualnego zgłoszonego przez instytucje audytowe za rok obrachunkowy 2017/2018, w zależności od tego, który z tych poziomów był wyższy. W przypadku gdy nie przedłożono pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok obrachunkowy 2016/2017, porównywano poziom 2 % z poziomem błędu rezydualnego zgłoszonego za rok 2017/2018 i stosowano wyższy z nich.

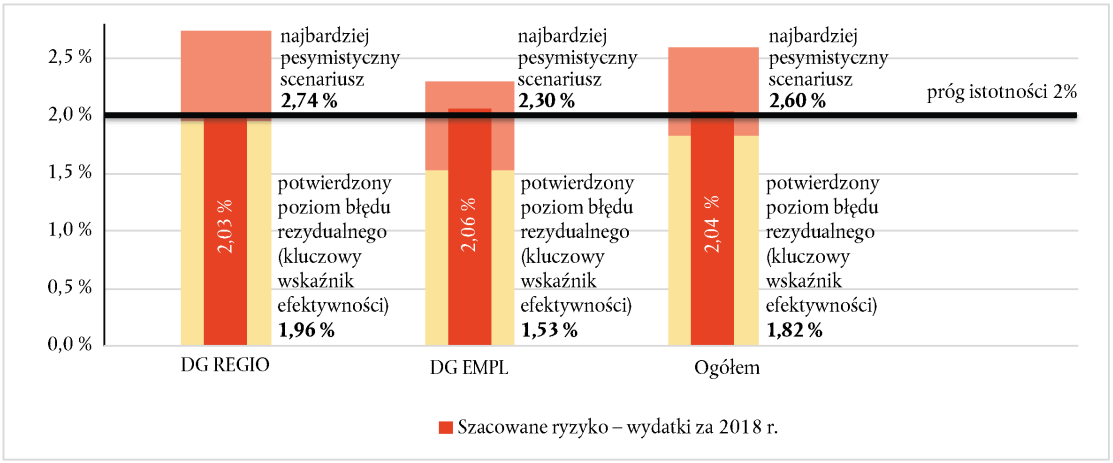
6.55. Zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego dane za rok 2018 obejmują wydatki, które nie zostały jeszcze poddane pełnemu cyklowi kontroli ([26]) – sytuacja ta będzie miała miejsce dopiero począwszy od 2020 r.

6.56. Komisja wykorzystała oszacowane przez obie DG kwoty obarczone ryzykiem w momencie dokonywania płatności w celu przekazania informacji na temat działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" w rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2018 r. Podała ona na ich podstawie ogólną kwotę obarczoną ryzykiem w momencie dokonywania płatności, obliczoną dla odnośnych wydatków w 2018 r. (zob. także pkt 6.54 i 6.55), tj. 1,7 % ([27]). W opinii Trybunału jest to zaniżona wartość poziomu nieprawidłowości.

([24]) Pkt 6.55–6.57 i zalecenie 4 w sprawozdaniu rocznym za 2017 r.
([25]) Zob. przypis 12 do rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO i przypis 38 do rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL.
([26]) Zob. zalecenie 4(i) w sprawozdaniu rocznym za 2017 r.
([27]) Odsetek ten oblicza się w odniesieniu do wszystkich trybów zarządzania. Obejmuje on wydatki zarówno z okresu programowania 2007–2013, jak i 2014–2020.

6.57. W ***ramce 6.8*** przedstawiono przegląd poziomów błędu rezydualnego za rok budżetowy 2016/2017 i szacunkowe ryzyko dla wydatków z 2018 r. zadeklarowanych w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2018 r. w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020.

Ramka 6.8
Przegląd informacji przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie rocznych sprawozdań z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2018 r.

Kontrole zgodności pomagają Komisji w ocenie prawidłowości wydatków, ale należy uznać, że poziom błędu rezydualnego – przedstawiony jako kluczowy wskaźnik efektywności – stanowi jedynie wartość minimalną

6.58. Komisja przeprowadza kontrole zgodności, w toku których dokonuje przeglądu i oceny wiarygodności prac instytucji audytowych. Ich celem jest uzyskanie wystarczającej pewności, że w systemach zarządzania i kontroli nie występuje żadne poważne uchybienie, którego nie wykryto, nie zgłoszono, a tym samym nie skorygowano po przedłożeniu zestawień wydatków Komisji.

6.59. Komisja wybiera programy operacyjne, które zostaną objęte kontrolą zgodności, na podstawie rocznej oceny ryzyka. W pierwszym rzędzie kontrolowane są programy o wysokim ryzyku, a zatem najbardziej narażone na wystąpienie istotnego poziomu błędu.

6.60. W 2018 r. w odniesieniu do 202 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok obrachunkowy 2016/2017 Komisja przeprowadziła 26 kontroli zgodności. Pracami kontrolnymi objęto 193 operacje (co pociągnęło za sobą cztery wizyty w siedzibach beneficjentów) i 25 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w 13 państwach członkowskich. Trybunał dokonał przeglądu ośmiu kontroli przeprowadzonych przez Komisję w ośmiu państwach członkowskich.

6.61. We wstępnych sprawozdaniach dotyczących 21 (81 %) z 26 kontroli zgodności Komisja stwierdziła, że poziom błędu zgłoszony przez instytucję audytową w rocznym sprawozdaniu z kontroli był niedoszacowany. 14 (54 %) z tych kontroli zgodności doprowadziło do oszacowania poziomu błędu powyżej 2 %.

6.62. Podejście oparte na analizie ryzyka stosowane przez Komisję do doboru programów operacyjnych nie zostało opracowane z myślą o obliczaniu ogólnego poziomu błędu rezydualnego zgłaszanego jako kluczowy wskaźnik efektywności. Komisja nie może przekładać wyników przeprowadzonych przez siebie kontroli zgodności na programy operacyjne, które objęła jedynie przeglądem dokumentacji. W odniesieniu do PO niewybranych do kontroli zgodności występuje nieodłączne ryzyko kontrolne, polegające na niewykryciu błędów. Ogólny poziom błędu rezydualnego zgłoszony przez Komisję jako kluczowy wskaźnik efektywności powinien w związku z tym być uznawany za wartość minimalną.

6.63. Według procedur, które stosuje Komisja przy wyborze programów operacyjnych do kontroli zgodności, audyt operacji może zostać wybrany do kontroli sprawdzającej z wykorzystaniem metody losowego doboru próby, podejścia opartego na analizie ryzyka lub obu tych metod razem. Komisja nie ekstrapoluje jednak wyników kontroli, a zatem ponownie obliczony w odniesieniu do programów operacyjnych poziom błędu, wpływający na wartość kluczowego wskaźnika efektywności, także stanowi jedynie wartość minimalną.

6.64. W odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału za 2017 r. ([28]) Komisja wyraziła zamiar ukończenia prac dotyczących prawidłowości wydatków w ciągu dziewięciu miesięcy. Do maja 2019 r. tylko jedna kontrola zgodności z ośmiu objętych przeglądem Trybunału została ukończona. Błędy wykryte przez Komisję i podane przez nią poziomy błędu rezydualnego mogą się jeszcze zmienić w wyniku prowadzonego z udziałem państw członkowskich *postępowania kontradyktoryjnego*, którego przedmiotem są także wyniki dodatkowych weryfikacji wymaganych od instytucji audytowych. W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2018 r. DG stwierdziły, że w kolejnych latach zostaną być może przeprowadzone dodatkowe prace mające na celu ocenę wiarygodności poziomów błędu rezydualnego. Oznacza to, że wnioski sformułowane przez Komisję w odniesieniu do roku obrachunkowego 2016/2017 nie są jeszcze ostateczne.

Mechanizmy zamknięcia

Okres programowania 2007–2013

6.65. Do 31 marca 2017 r. państwa członkowskie miały obowiązek ([29]) przedłożyć Komisji pakiety zamknięcia za okres programowania 2007–2013. Do końca 2018 r. Komisja rozliczyła pozostające do spłaty zobowiązania unijne dotyczące 358 z 440 programów operacyjnych.

6.66. W 2018 r. Komisja zamknęła jedynie te programy operacyjne (lub części programów), co do których uzyskała pewność, że ich poziom błędu rezydualnego był poniżej progu istotności. Tymczasem w jednym z dziewięciu zbadanych przez Trybunał pakietów zamknięcia kontrolerzy wykryli dodatkowe błędy, które w istotny sposób wpływają na poziom błędu rezydualnego dotyczącego wydatków uznanych za zatwierdzone (poziom błędu po ponownym obliczeniu przez Trybunał przekroczył 2 %).

6.67. Komisja stwierdziła, że w jednym z pakietów zamknięcia na Węgrzech występuje szereg problemów, których nie można było rozwiązać. Trybunał ustalił, że Komisja nie stosowała spójnego sposobu postępowania w odniesieniu do potencjalnych nieprawidłowości. Istnieje ryzyko, że saldo końcowe obejmuje nieprawidłowe kwoty.

Okres programowania 2014–2020

6.68. Ramy kontroli i uzyskiwania pewności ustanowione na okres programowania 2014–2020 mają na celu uproszczenie zamykania programów operacyjnych poprzez wprowadzenie procedury dorocznego badania i zatwierdzania zestawień wydatków, w ramach której bada się także aspekty dotyczące prawidłowości. Na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów każdemu organowi realizującemu programy w państwie członkowskim oraz Komisji przypisano konkretne role w procesie przygotowania rocznych zestawień wydatków oraz kontrolowania i zatwierdzania informacji finansowych podanych w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w tym dokonywania oceny wiarygodności poziomów błędu rezydualnego. Jednocześnie wHart. 148 rozporządzenia przewidziano – przede wszystkim w odniesieniu do niewielkich operacji – krótszy okres przechowywania dokumentacji niż w okresie programowania 2007–2013.

6.69. Jeśli chodzi o zamknięcie PO za lata 2014–2020, rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do przedłożenia końcowego sprawozdania z wdrażania poszczególnych PO – zawartość i data złożenia takiego sprawozdania nie są jednak wystarczająco precyzyjnie określone. Ponadto w większości przepisów regulujących zamknięcie programów z lat 2014–2020 założono, że końcowa ocena kwalifikowalności kosztów zgłoszonych w odniesieniu do niektórych operacji jest przeprowadzana na późniejszym etapie, tj. zazwyczaj przy zamknięciu. Dzieje się tak w przypadku inwestycji dokonywanych z wykorzystaniem instrumentów finansowych, rozliczania płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa, dokonywania końcowych ocen projektów generujących dochód, postępowania w związku projektami niefunkcjonującymi itd.

6.70. Inaczej niż w przypadku oceny rocznych zestawień wydatków w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów nie określono funkcji pełnionej przez poszczególne zaangażowane podmioty ani koniecznych prac, jeśli chodzi o dokonanie ponownej oceny i – w razie konieczności – skorygowanie wpływu ewentualnych kosztów niekwalifikowalnych na poziomy błędu rezydualnego w odnośnych latach. Kwestie te powinny zostać wyjaśnione z odpowiednim wyprzedzeniem, tak aby państwa członkowskie wiedziały, jakie zgodnie z oczekiwaniami Komisji powinny podjąć działania na etapie zamknięcia programów z okresu programowania 2014–2020. Wszelkie niejasności w tym względzie mogą osłabić zdolność państw członkowskich do przeprowadzenia kontroli koniecznych do zagwarantowania, że poziom błędu rezydualnego odnoszący się do ostatecznych wydatków kwalifikowalnych w momencie zamknięcia poszczególnych PO nie przekroczy 2 %. Należy wziąć przy tym pod uwagę fakt, że jeżeli przeprowadzenie niektórych zadań zaplanuje się na sam koniec programu (tj. pod koniec 2025 r.), może już wówczas upłynąć okres przechowywania dokumentów, które mają być udostępnione.

([28]) Zob. odpowiedź Komisji na pkt 6.67 sprawozdania rocznego Trybunału za rok budżetowy 2017.
([29]) Z wyjątkiem Chorwacji.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

6.71. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że poziom błędu w wydatkach w poddziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" był istotny (zob. pkt 6.14–6.40). W przypadku tego poddziału WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 5,0 % (zob. ***załącznik 6.1***).

6.72. Uchybienia, które Trybunał wykrył w pracach niektórych instytucji audytowych objętych dobraną przez niego próbą (zob. pkt 6.41–6.50), ograniczają obecnie stopień wiarygodności tych prac.

6.73. Z powodu owych uchybień, a także ze względu na problematyczne kwestie w pracach Komisji (zob. pkt 6.51–6.70) poziomy błędu rezydualnego przedstawione za rok obrachunkowy 2016/2017 w sporządzanych przez Komisję rocznych sprawozdaniach z działalności (kluczowy wskaźnik efektywności) są zaniżone, w związku z czym dla Trybunału nie są one wiarygodne. Z uwagi na wykryte dodatkowe błędy poziom błędu rezydualnego po ponownym wyliczeniu przekroczył próg istotności na poziomie 2 % w przypadku ośmiu z 15 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności na okres programowania 2014–2020 i jednego z dziewięciu pakietów zamknięcia na lata 2007–2013.

6.74. W rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników Komisja przedstawiła szacunkowe ryzyko w momencie dokonania płatności w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna". Wskaźnik ten odnosi się jednak do wydatków, które nie zostały jeszcze poddane pełnemu cyklowi kontroli (tj. Komisja nie uzyskała jeszcze co do nich pewności na podstawie prac instytucji audytowych i własnych prac kontrolnych). Wydatki te nie są objęte kontrolą Trybunału. W związku z powyższym Trybunał nie może polegać na przedstawionym wskaźniku.

6.75. Zmodyfikowane ramy kontroli i uzyskiwania pewności zostały opracowane w taki sposób, aby zapewnić utrzymanie poziomów rocznego błędu rezydualnego poniżej 2 %. Niemniej jednak przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że w ramach tych konieczne jest wprowadzenie dalszych usprawnień, w szczególności w odniesieniu do ich realizacji na poziomie instytucji zarządzających, instytucji audytowych i Komisji.

Zalecenia

6.76. W ***załączniku 6.3*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie pięciu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r., a także czterech spośród zaleceń sformułowanych przez Trybunał w sprawozdaniu rocznym za 2017 r., które wymagały natychmiastowego podjęcia działań. Komisja w pełni zrealizowała dwa zalecenia, cztery – w przeważającej mierze, jedno – częściowo, natomiast w przypadku dwóch zaleceń nie podjęła żadnych działań. Trybunał stwierdza, że ubiegłoroczne zalecenia 1, 2, 4(ii) i 6, dotyczące problematycznych kwestii zaobserwowanych ponownie w bieżącym roku, nadal nie zostały zrealizowane.

6.77. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2018 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 6.1 – Mechanizmy kontrolne dotyczące programów w ramach inicjatywy na rzecz MŚP

Komisja powinna dopilnować, aby:

a) instytucje audytowe bądź audytor wybrany przez grupę EBI przeprowadzali regularne kontrole na poziomie pośredników finansowych, na podstawie reprezentatywnej próby wypłat na rzecz odbiorców końcowych;

b) opracowano i wdrożono – w przypadku gdy kontrole te okażą się niewystarczające – właściwe środki kontroli mające zapobiec możliwości występowania istotnych nieprawidłowych wydatków przy zamknięciu.

Termin realizacji: niezwłocznie.

Zalecenie 6.2 – Niezgodne z przepisami wstrzymywanie płatności

Komisja powinna podjąć działania konieczne w celu dopilnowania, by w listach kontrolnych stosowanych przez instytucje zarządzające i audytowe uwzględniono weryfikację, czy przestrzegany jest art. 132 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, który stanowi, że beneficjenci mają otrzymać całkowitą należną kwotę kwalifikowalnych wydatków nie później niż 90 dni od dnia przedłożenia odnośnego wniosku o płatność. W stosownych przypadkach Komisja powinna wydać organom realizującym program odpowiednie zalecenia i zachęcić je do stosowania w przyszłości właściwej praktyki.

Termin realizacji: niezwłocznie.

Zalecenie 6.3 – Mechanizmy zamknięcia w okresie programowania 2014–2020

Komisja powinna wyeliminować uchybienia i zapewnić, aby żaden program nie został zamknięty z istotnym poziomem nieprawidłowych wydatków. Wskazane jest w związku z tym, aby Komisja:

a) określiła główne rodzaje ryzyka, które mogą negatywnie wpłynąć na prawidłowe zamknięcie programów;

b) opracowała – w stosownych przypadkach – ukierunkowane wytyczne dotyczące mechanizmów zamknięcia, które objęłyby właściwe w danym momencie środki naprawcze.

Termin realizacji: a) – do maja 2020 r.; b) – do grudnia 2022 r.

Część 2 – Ocena wyników projektów

6.78. W odniesieniu do 208 transakcji zbadanych w bieżącym roku (z wyłączeniem instrumentów finansowych i operacji realizowanych w ramach programu operacyjnego FEAD) Trybunał ocenił elementy systemu pomiaru wyników (w szczególności sprawdził, czy w PO określono wskaźniki produktu i rezultatu, które były istotne z perspektywy celów PO, oraz czy cele dotyczące produktu i rezultatu określone w dokumentach projektowych ([30]) odpowiadały celom PO dla każdej osi priorytetowej). Trybunał sprawdził także, czy państwa członkowskie utworzyły bazę danych zawierającą informacje na temat wyników na poziomie projektu oraz w jakim stopniu instytucje audytowe kontrolowały wiarygodność tych informacji.

6.79. Trybunał ponownie przeprowadził kontrolę 26 operacji, które w momencie przeprowadzanej przez niego kontroli były fizycznie ukończone. Ocenił on wyniki tych operacji, tj. sprawdził, czy właściwe organy zgłosiły, że osiągnięto wartości docelowe wyznaczone dla każdego wskaźnika i zrealizowano cele.

Wskaźniki rezultatu nie zawsze stanowią integralną część koncepcji systemów pomiaru wyników na poziomie projektu

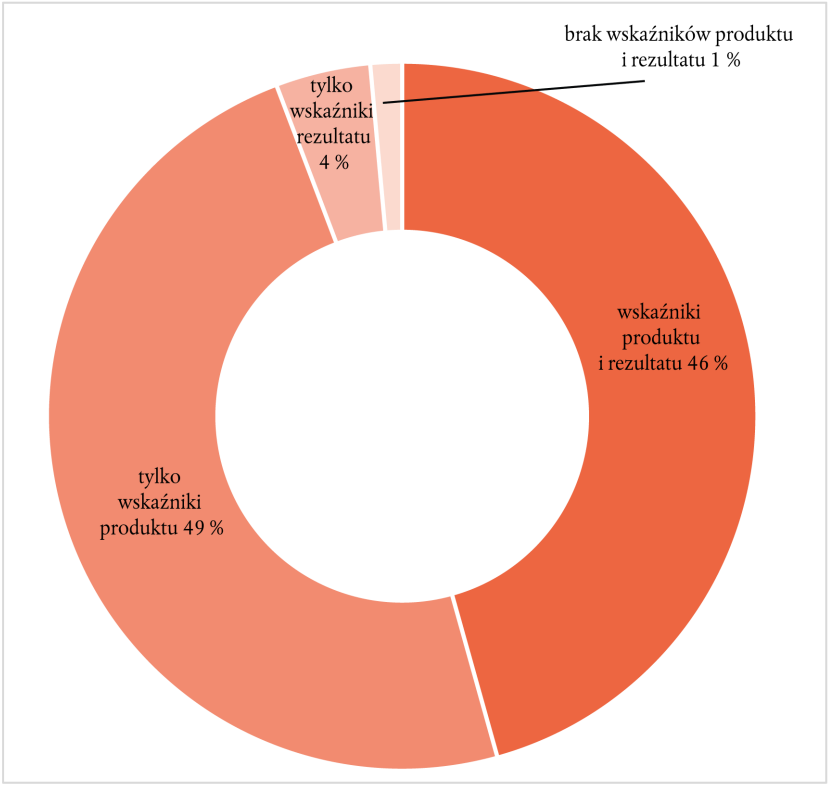
6.80. Rozporządzenia UE mające zastosowanie do tego obszaru wydatków wymagają, by beneficjenci określili produkty i prowadzili sprawozdawczość na ten temat. Państwa członkowskie mają również możliwość wyznaczenia wskaźników rezultatu, które stanowią powiązanie między wynikami projektu a odpowiadającymi im wskaźnikami dla danej osi priorytetowej PO. Określenie wskaźników rezultatu, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, stanowi dobrą praktykę, ponieważ umożliwia to właściwym organom pomiar konkretnego wkładu projektu w osiągniecie celów danej osi priorytetowej.

6.81. Wyniki uzyskane w tym zakresie przez Trybunał są zbieżne z wynikami z poprzednich lat. Wykrył on szereg uchybień w sposobie wyznaczania przez państwa członkowskie wskaźników wykonania na poziomie zarówno programu operacyjnego, jak i projektu.

([30]) Wnioski o dofinansowanie, umowy o dofinansowanie, zamówienia lub decyzje o współfinansowaniu.

6.82. W 110 przypadkach właściwe organy nie wyznaczyły wskaźników rezultatu ani produktu na poziomie projektu, a w trzech w ogóle nie ustanowiły wskaźników ani wartości docelowych dotyczących pomiaru wyników. W tej sytuacji nie można ustalić, czy projekty te w jakikolwiek sposób przyczyniły się do osiągnięcia ogólnych celów programu. 41 z tych przypadków odnosi się do lat 2007–2013. Ustalenia Trybunału podsumowano w ***ramce 6.9***.

Ramka 6.9
Ocena elementów systemów pomiaru wyników



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.83. W przypadku pięciu z 205 projektów, dla których państwa członkowskie określiły wskaźnik produktu, wskaźnik rezultatu lub oba te wskaźniki, nie było żadnego powiązania między nimi a celami programu operacyjnego.

Państwa członkowskie ustanowiły systemy monitorowania w celu gromadzenia informacji na temat wyników

6.84. Systemy monitorowania zostały wprowadzone we wszystkich 14 państwach członkowskich objętych badaniem Trybunału za 2018 r. Funkcjonowały one we wszystkich państwach członkowskich oprócz jednego (Słowenii), w którym to państwie system monitorowania zaczął być w pełni stosowany dopiero w 2019 r.

6.85. W okresie programowania 2014–2020 instytucje audytowe są zobowiązane do badania wiarygodności danych na temat osiągniętych wyników. Trybunał stwierdził, że co do zasady przeprowadzają one kontrole wyników projektów podczas audytów operacji. W Polsce i w Portugalii Trybunał ustalił jednak, że instytucja audytowa ograniczyła weryfikacje do celów dotyczących produktów.

6.86. W 2018 r. Komisja przeprowadziła audyty w celu uzyskania pewności, że państwa członkowskie przekazują wiarygodne dane dotyczące wskaźników. W ich wyniku stwierdziła, że mimo istnienia systemów informatycznych służących do monitorowania danych z zakresu osiągniętych wyników, nadal występują istotne niedociągnięcia, które zagrażają wiarygodności tych danych.

Nie we wszystkich ukończonych projektach w pełni osiągnięto cele dotyczące wyników

6.87. Kontrolerzy ustalili, że zarówno wskaźniki rezultatu, jak i wskaźniki produktu określono w przypadku 17 spośród 26 ukończonych projektów zbadanych przez Trybunał pod kątem osiągnięcia celów. Według przekazanych danych wskaźniki te zostały osiągnięte w pełni w przypadku sześciu projektów (23 %) i częściowo w przypadku 11 projektów (42 %).

6.88. Co się tyczy dziewięciu projektów, dla których określono albo wskaźnik produktu, albo wskaźnik rezultatu, Trybunał ustalił, że według przekazanych danych wskaźniki te osiągnięto w pełni w czterech przypadkach (16 %). Trybunał nie był w stanie ocenić osiągnięcia celów dotyczących wyników w przypadku pozostałych pięciu projektów (19 %) z powodu braku odpowiednich informacji.

ZAŁĄCZNIK 6.1

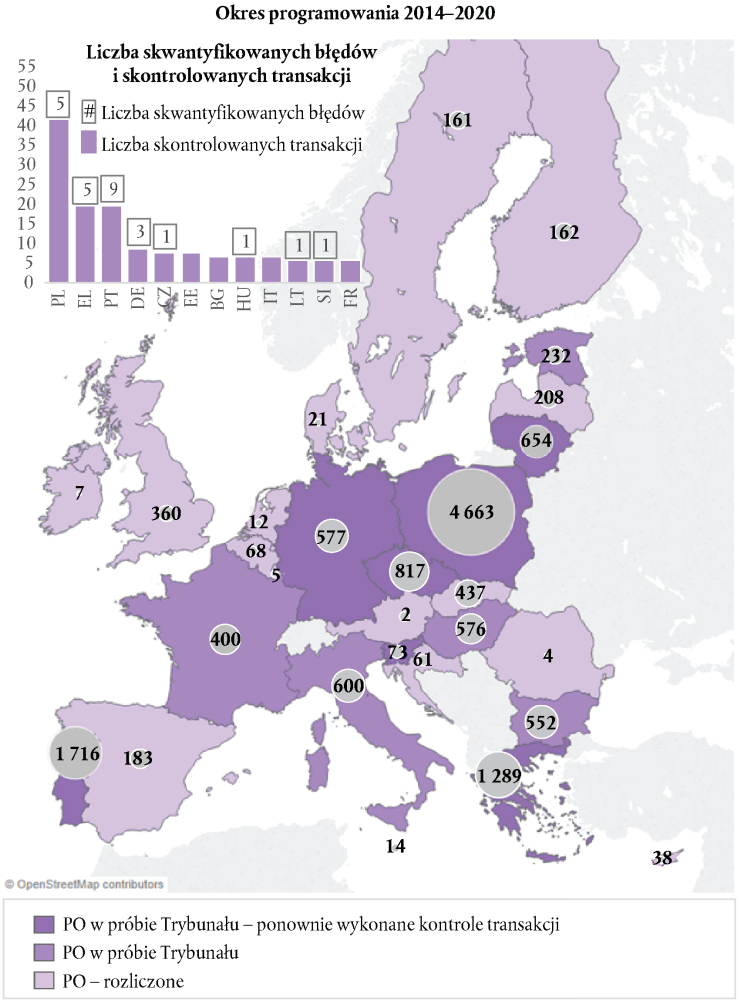
WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI

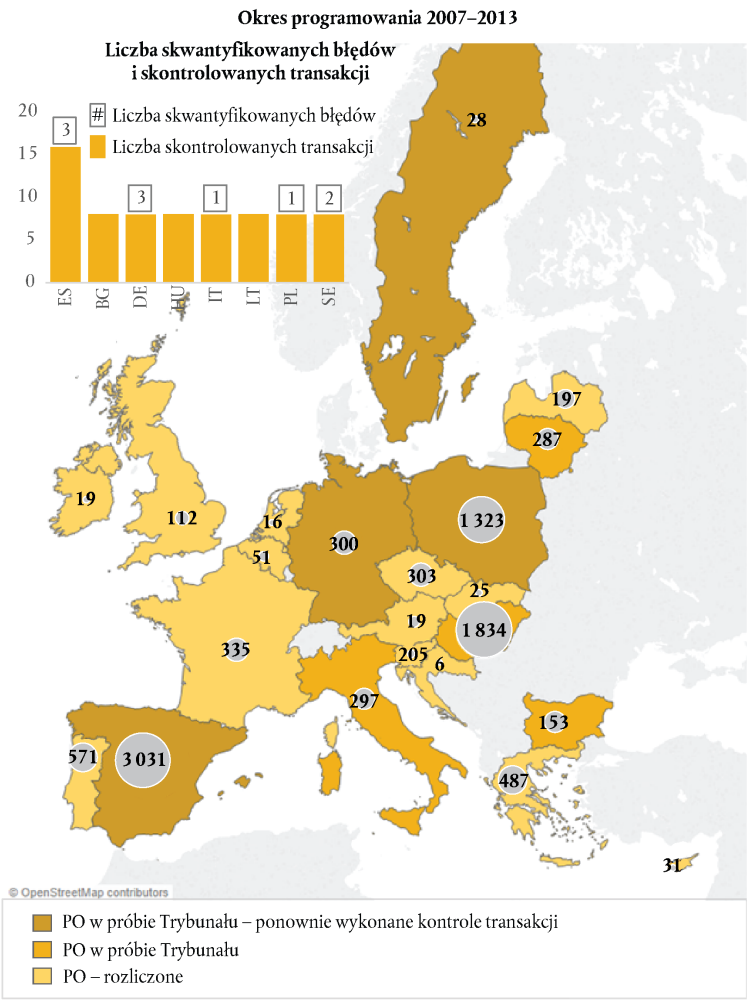
	2018	2017
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**220**	217
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**5,0 %**	3,0 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	7,5 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	2,5 %	

ZAŁĄCZNIK 6.2

INFORMACJE NA TEMAT DZIAŁAŃ UNIJNYCH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Struktura próby dobranej przez Trybunał z programów operacyjnych, w odniesieniu do których Komisja dokonała rozliczenia w 2018 r., i liczba błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał – w podziale na państwa członkowskie (wewnątrz okręgów wpisano kwoty zadeklarowanych wydatków w mln euro).





Źródła: Mapa ogólna ©OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

ZAŁĄCZNIK 6.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI

E = DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego; R = DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej; X = wspólna ocena dotycząca obu DG

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	w obecnych ramach nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2015	**Zalecenie 1:** Podczas sporządzania wniosku ustawodawczego dotyczącego kolejnego okresu programowania Komisja powinna gruntownie przemyśleć koncepcję i mechanizm udostępniania środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, biorąc pod uwagę zalecenia grupy wysokiego szczebla do spraw uproszczenia (termin realizacji: wyniki końcowe zanim Komisja zaprezentuje swój wniosek na okres po 2020 r.).		X [1]				
	Zalecenie 2: Komisja powinna wykorzystać doświadczenie zdobyte w okresie programowania 2007–2013 i sporządzić sprawozdanie na podstawie skoncentrowanej na konkretnych kwestiach analizy krajowych zasad kwalifikowalności na potrzeby okresu programowania 2014–2020. Na tej podstawie Komisja powinna przygotować wytyczne dla państw członkowskich na temat tego, jak uprościć zasady i uniknąć nadmiernie skomplikowanych lub uciążliwych zasad niewnoszących wartości dodanej pod względem rezultatów, których osiągnięcie założono w ramach tej polityki (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie, tzw. goldplating), w szczególności gdy prowadzą one do powstawania istotnych lub powracających błędów (termin realizacji: koniec 2018 r.).		X [2]				
	Zalecenie 3: Komisja powinna przedłożyć Radzie i Parlamentowi wniosek ustawodawczy mający na celu zmianę, w drodze równoważnego aktu prawodawczego, rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do przedłużenia okresu kwalifikowalności instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym. Taka zmiana rozporządzenia jest niezbędna w celu zagwarantowania państwom członkowskim pewności prawa (termin realizacji: niezwłocznie).				X [3]		
	Zalecenie 4: W okresie programowania 2014-2020 Komisja powinna objaśnić państwom członkowskim pojęcie podatku VAT podlegającego zwrotowi, w szczególności w przypadku beneficjentów będących organami publicznymi, tak aby uniknąć rozbieżnych interpretacji terminu „VAT niepodlegający zwrotowi" i nieoptymalnego wykorzystania środków unijnych (termin realizacji: połowa 2017 r.).	X					
	Zalecenie 5: Komisja powinna dopilnować, by wszystkie wydatki związane z instrumentami finansowymi w ramach EFRR i EFS w okresie programowania 2007–2013 były odpowiednio wcześnie uwzględniane w deklaracjach zamknięcia, aby umożliwić instytucjom audytowym przeprowadzenie kontroli. Ponadto Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie, które wdrożyły instrumenty finansowe, do przeprowadzenia szczegółowych kontroli ich wdrożenia w świetle zamknięcia okresu programowania (termin realizacji: niezwłocznie).	X					

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	w obecnych ramach nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2017	**Zalecenie 1:** Komisja powinna zapewnić stosowne mechanizmy kontroli instrumentów finansowych zarządzanych przez EFI na poziomie pośredników finansowych. W przypadku, gdy EBI/EFI stosuje uzgodnione procedury w odniesieniu do audytorów zewnętrznych, Komisja powinna określić warunki minimalne tego rodzaju umów z uwagi na potrzebę zapewnienia wiarygodności, w szczególności wymóg przeprowadzenia wystarczających prac kontrolnych na poziomie państwa członkowskiego (termin realizacji: niezwłocznie).		X ([4])				
	Zalecenie 2: Komisja powinna zaproponować zmiany legislacyjne w ramach finansowych na okres po 2020 r., w wyniku których wykluczono by zwrot organom publicznym podatku VAT ze środków unijnych (termin realizacji: przed zatwierdzeniem ram legislacyjnych na okres po 2020 r.). (termin realizacji: przed zatwierdzeniem ram legislacyjnych na okres po 2020 r.).				X ([5])		
	Zalecenie 3: Komisja powinna wyeliminować uchybienia wykryte przez Trybunał w zakresie weryfikowania prac instytucji audytowych w kontekście prowadzonych przez nią kontroli prawidłowości (termin realizacji: niezwłocznie).		X ([6])				
	Zalecenie 6: Komisja powinna prowadzić kontrole prawidłowości w sposób adekwatny do sformułowania wniosku na temat skuteczności prac instytucji audytowych oraz do uzyskania wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków, najpóźniej w rocznych sprawozdaniach z działalności publikowanych w następstwie roku, w którym zatwierdziła zestawienia wydatków (termin realizacji: niezwłocznie).			X ([7])			

([1]) Pomimo podjętych przez Komisję starań na rzecz uproszczenia projekt rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na następny okres programowania przewiduje elementy, które stanowią zagrożenie dla zgodności z przepisami i należytego zarządzania finansami, na co Trybunał zwrócił uwagę w opinii nr 6/2018 *w sprawie wniosku Komisji z dnia 29 maja 2018 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, COM(2018) 375 final, i w dokumencie analitycznym z czerwca 2019 r. pt. „Osiąganie zamierzonych wyników w obszarze polityki spójności"*.

([2]) Komisja nie sporządziła wprawdzie sprawozdania na podstawie skoncentrowanej na konkretnych kwestiach analizy krajowych zasad kwalifikowalności, zapewnia jednak wytyczne państwom członkowskim i informuje o przypadkach praktyk polegających na nadmiernie rygorystycznym wdrażaniu, które zidentyfikowała w toku prowadzonych audytów.

([3]) Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

([4]) Zob. pkt 6.36–6.38.

([5]) Komisja zaproponowała alternatywne rozwiązanie, przewidujące, że VAT będzie kwalifikowalny w przypadku projektów o łącznym koszcie poniżej 5 mln euro. Nie prowadzi to do wyeliminowania problemu z przyczyn przedstawionych szczegółowo przez Trybunał w przeglądzie punktowym w trybie pilnym dotyczącym VAT.

([6]) Zob. pkt 6.58–6.64.

([7]) Komisja była w stanie przedstawić wnioski jedynie w przypadku jednego z ośmiu audytów przeprowadzonych w ciągu dziewięciu miesięcy. Zob. pkt 6.64.

ROZDZIAŁ 7

Zasoby naturalne

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	7.1–7.7
Krótki opis działu „Zasoby naturalne”	7.3–7.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.6–7.7
Część 1 – Prawidłowość transakcji	7.8–7.36
W płatnościach bezpośrednich jako całości nie wystąpił istotny poziom błędu	7.11–7.18
W większości płatności bezpośrednich skontrolowanych przez Trybunał nie wystąpiły błędy	7.13–7.15
Za sprawą zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli poziom błędu w płatnościach bezpośrednich jest niższy	7.16–7.18
Inne obszary wydatków – wyższe ryzyko błędu za sprawą skomplikowanych warunków kwalifikowalności	7.19–7.26
Rozwój obszarów wiejskich	7.20–7.24
Środki rynkowe	7.25
Rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu	7.26
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	7.27–7.36
Sprawozdawczość DG AGRI na temat prawidłowości wydatków w ramach WPR	7.27–7.35
Roczne sprawozdanie z działalności DG CLIMA	7.36
Wnioski i zalecenia	7.37–7.40
Wnioski	7.37–7.38
Zalecenia	7.39–7.40
Część 2 – Wyniki	7.41–7.64
Ocena wyników działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	7.43–7.48
W przypadku większości działań uzyskano zakładane produkty	7.45
Państwa członkowskie co do zasady weryfikowały racjonalność kosztów, ale w niewielkim stopniu korzystały z uproszczonych form kosztów	7.46–7.48
Wspólne ramy monitorowania i oceny WPR	7.49–7.64
Uchybienia we wskaźnikach rezultatu dotyczących wydatków na rozwój obszarów wiejskich	7.52–7.60
Podobne uchybienia we wskaźnikach rezultatu dotyczących płatności bezpośrednich	7.61–7.64
Wnioski i zalecenia	7.65–7.66
Wnioski	7.65–7.66
Zalecenia	

Załącznik 7.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Zasoby naturalne”

Załącznik 7.2 – Informacje na temat działań unijnych w państwach członkowskich lub regionach

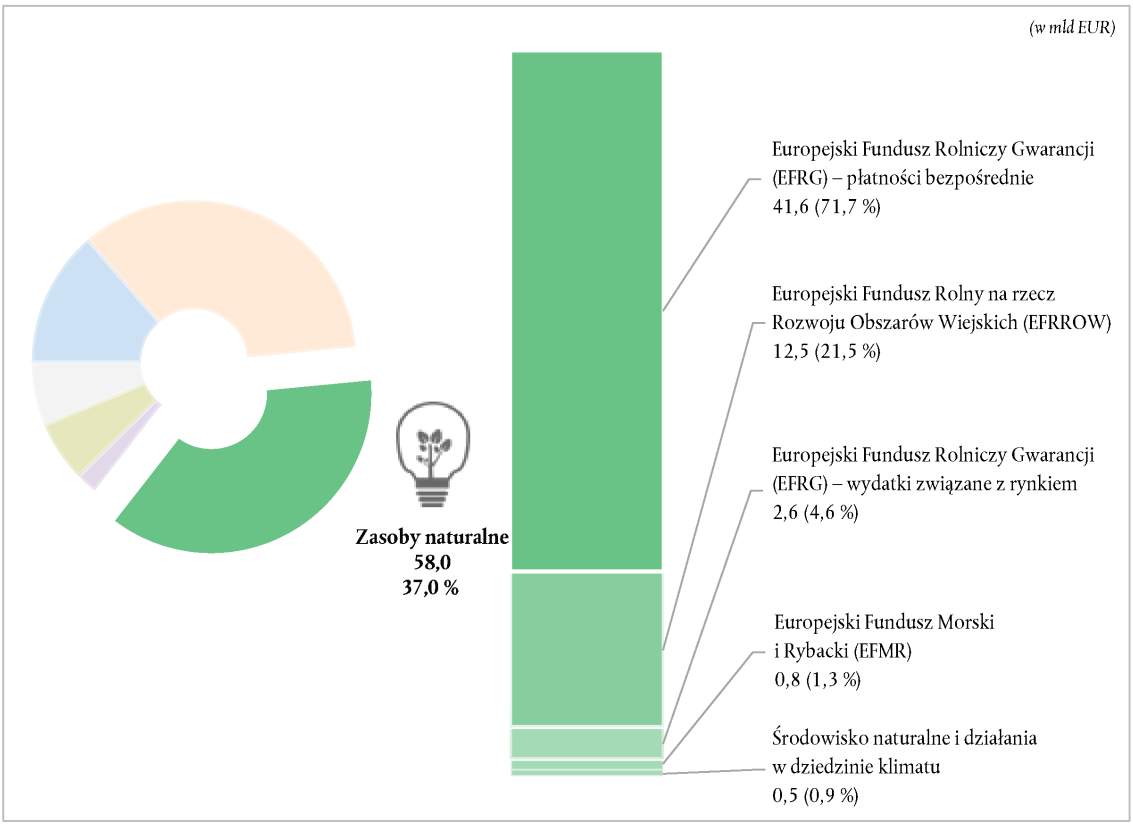
Załącznik 7.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń

Wstęp

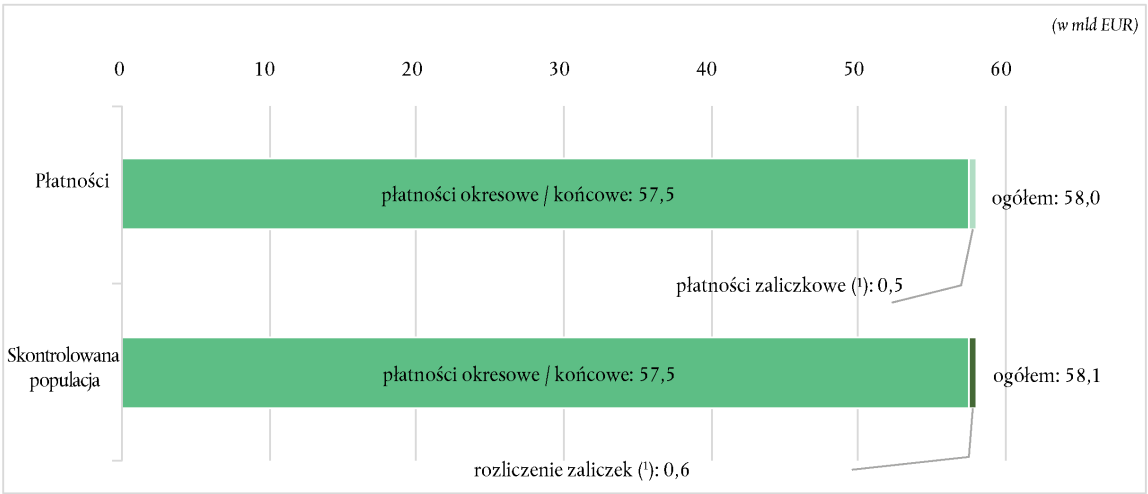
7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Zasoby naturalne". W ***ramce 7.1*** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2018 r.

Ramka 7.1
Dział 2 WRF „Zasoby naturalne" – struktura wydatków w 2018 r.

Struktura płatności



Płatności i skontrolowana populacja



(1) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 13 w załączniku 1.1).

Źródło: *Skonsolidowane sprawozdanie* roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

7.2. W ***części 1*** niniejszego rozdziału przedstawiono ustalenia Trybunału na temat *prawidłowości* transakcji. W ***części 2***, dotyczącej przede wszystkim *wyników*, Trybunał przeanalizował: (i) wyniki osiągnięte w ramach próby działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich; (ii) sposób, w jaki Komisja i państwa członkowskie dokonują pomiaru skuteczności wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz prowadzą sprawozdawczość w tym zakresie, korzystając w tym celu ze *wspólnych ram monitorowania i oceny* ([1]).

Krótki opis działu „Zasoby naturalne"

7.3. 98 % wydatków w dziale „Zasoby naturalne" przypada na *wspólną politykę rolną* (WPR). Trzy ogólne cele WPR określone w przepisach unijnych to ([2]):

a) rentowna produkcja żywności, z akcentem na dochód z działalności rolniczej, wydajność rolnictwa i stabilność cen;

b) zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczną, gleby i wodę;

c) zrównoważony rozwój terytorialny.

7.4. Za zarządzanie WPR odpowiadają wspólnie Komisja, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), oraz *agencje płatnicze* w państwach członkowskich. Od 2015 r. na mocy przepisów unijnych niezależne *jednostki certyfikujące* w państwach członkowskich mają obowiązek wydawania co roku opinii na temat legalności i prawidłowości wydatków agencji płatniczych. Wydatki w ramach WPR dzielą się na trzy ogólne kategorie:

— *płatności bezpośrednie* dla rolników, finansowane w pełni z budżetu UE,

— rolnicze *środki rynkowe*, również w pełni finansowane z budżetu UE, z wyjątkiem pewnych działań współfinansowanych przez państwa członkowskie, takich jak działania promocyjne czy program dystrybucji owoców, warzyw i mleka w szkołach,

— realizowane przez państwa członkowskie programy rozwoju obszarów wiejskich, współfinansowane z budżetu UE.

7.5. Ten dział WRF obejmuje też wydatki unijne na *wspólną politykę rybołówstwa* oraz część wydatków UE na środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.6. Na potrzeby ***części 1*** niniejszego rozdziału dotyczącej prawidłowości *transakcji*, przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał próbę 251 transakcji ([3]), zgodnie z pkt 11 ***załącznika 1.1***. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF. Obejmowała ona transakcje dokonane w 22 państwach członkowskich ([4]). Przeprowadzone prace stanowią wkład w ogólne *poświadczenie wiarygodności* zgodnie z opisem w ***załączniku 1.1***. Ponadto w odniesieniu do działu „Zasoby naturalne" za 2018 r. Trybunał zbadał:

a) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG AGRI i Dyrekcji Generalnej ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA), spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obarczonych ryzykiem, a także ich uwzględnienie w rocznym sprawozdaniu Komisji na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników;

([1]) Art. 110 ust. 1 rozporządzenia 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 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).

([2]) Art. 110 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

([3]) Na próbę składało się 95 płatności bezpośrednich, 14 środków rynkowych, 136 płatności w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich oraz sześć płatności na rzecz rybołówstwa, środowiska naturalnego i działań w dziedzinie klimatu.

([4]) Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. Próba objęła także trzy transakcje zrealizowane w trybie *zarządzania bezpośredniego*.

b) wybrane systemy, które dotyczyły kluczowych elementów przyjętych przez Komisję ram kontroli wewnętrznej WPR: dane z kontroli i dane statystyczne agencji płatniczych, prace jednostek certyfikujących i ich weryfikacja przez DG AGRI, audyty DG AGRI w państwach członkowskich oraz dokonywane przez nią obliczenia poziomów *błędu*, które są publikowane w jej rocznym sprawozdaniu z działalności.

7.7 Na potrzeby ***części 2*** niniejszego rozdziału, dotyczącej osiągniętych wyników, Trybunał zbadał:

a) wdrożenie i koszty działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich wchodzących w skład próby;

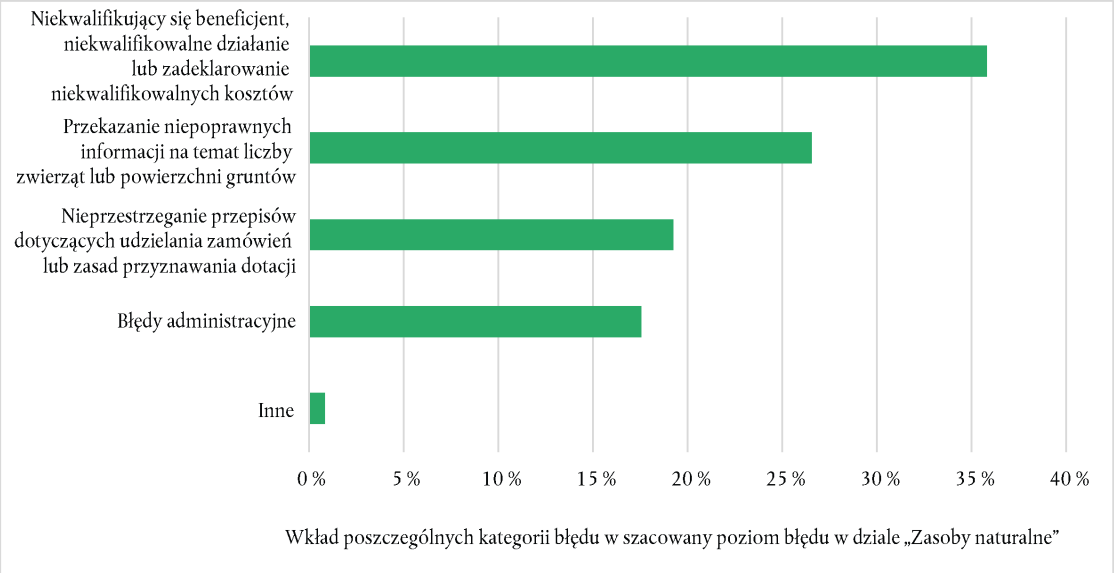
b) pomiar wyników i sprawozdawczość prowadzone przez Komisję i państwa członkowskie w ramach wspólnych ram monitorowania i oceny WPR.

Część 1 – Prawidłowość transakcji

7.8. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 7.1***. W 193 (77 %) spośród 251 zbadanych transakcji nie stwierdzono błędów. Na podstawie 46 skwantyfikowanych błędów ([5]) Trybunał szacuje, że poziom błędu w dziale „Zasoby naturalne" wyniósł 2,4 % ([6]).

7.9. W ***ramce 7.2*** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na *szacowany poziom błędu* za 2018 r. Błędy dotyczące niekwalifikujących się *beneficjentów* oraz niekwalifikowalnych działań lub zadeklarowanych kosztów składają się na ponad jedną trzecią poziomu błędu szacowanego przez Trybunał na 2,4 %.

Ramka 7.2
Niekwalifikujący się beneficjenci oraz niekwalifikowalne działania lub niekwalifikowalne zadeklarowane koszty stanowiły największą kategorię błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.10. W przypadku 53 transakcji wchodzących w skład próby Komisja i organy państw członkowskich zastosowały środki naprawcze. Środki te były istotne z perspektywy obliczeń Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędu dla niniejszego rozdziału obniżył się o 0,6 punktu procentowego. W przypadku 12 błędów skwantyfikowanych organy krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby organy krajowe w odpowiedni sposób wykorzystały wszystkie dostępne im informacje, szacowany poziom błędu w ramach tego rozdziału byłby o 0,6 punktu procentowego niższy.

([5]) Trybunał stwierdził także 12 przypadków nieprzestrzegania przepisów, które nie miały wpływu finansowego.
([6]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 1,2 % a 3,6 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

W płatnościach bezpośrednich jako całości nie wystąpił istotny poziom błędu

7.11. Wyniki prac Trybunału potwierdzają, że w płatnościach bezpośrednich jako całości nie wystąpił istotny poziom błędu. Na płatności te przypada 72 % wydatków w dziale WRF „Zasoby naturalne".

7.12. Cztery główne systemy EFRG, w ramach których dokonywanych jest 92 % wszystkich płatności bezpośrednich, to:

a) dwa systemy zapewniające *wsparcie dochodów niezwiązane z wielkością produkcji* ([7]) oparte na zadeklarowanej przez rolników powierzchni gruntów rolnych: *system płatności podstawowej* (16,3 mld euro w 2018 r.) i *system jednolitej płatności obszarowej* (4,2 mld euro w 2018 r.);

b) płatność zapewniająca wsparcie z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, nazywana „płatnością z tytułu *zazieleniania*" (11,7 mld euro w 2018 r.);

c) *wsparcie związane z produkcją*, przyznawane na określone rodzaje produktów rolnych (np. wołowina i cielęcina, mleko lub rośliny wysokobiałkowe) (5,9 mld euro w 2018 r.).

W większości płatności bezpośrednich skontrolowanych przez Trybunał nie wystąpiły błędy

7.13. Trybunał skontrolował 95 płatności bezpośrednich, uwzględniając wszystkie najważniejsze systemy. Kontrolerzy przeprowadzili wizyty w 50 gospodarstwach rolnych w celu sprawdzenia, czy beneficjenci przestrzegali przepisów. W pozostałych 45 gospodarstwach wizyty nie były konieczne, ponieważ Trybunał uzyskał wystarczające dowody świadczące o przestrzeganiu przepisów na podstawie obrazów satelitarnych, a także dokumentacji oraz *ortoobrazów* przekazanych przez agencje płatnicze.

7.14. Z ustaleń Trybunału wynika, że w 77 transakcjach nie wystąpiły błędy. Płatności bezpośrednie dla rolników opierają się na uprawnieniach: beneficjenci otrzymują płatność po spełnieniu określonych warunków. W takich płatnościach występuje niższe ryzyko błędu, o ile warunki ich uzyskania nie są nazbyt skomplikowane (zob. pkt 1.16 i 1.18).

7.15. Trybunał wykrył nieznaczne zawyżenia płatności (poniżej 5 % badanej kwoty) w 11 przypadkach, co wynikało głównie z podania przez rolników zawyżonej liczby kwalifikujących się hektarów lub zwierząt we wnioskach o przyznanie pomocy. Nie miało to jednak wpływu na pozytywną opinię Trybunału na temat płatności bezpośrednich. Błędy o wartości przekraczającej 5 % badanej kwoty wykryto w dwóch płatnościach bezpośrednich, przy czym w jednym przypadku wartość błędu przekraczała 20 %. W pięciu płatnościach Trybunał wykrył niezgodności, które nie miały wpływu finansowego.

Za sprawą zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli poziom błędu w płatnościach bezpośrednich jest niższy

7.16. Głównym narzędziem zarządzania w przypadku płatności bezpośrednich jest *zintegrowany system zarządzania i kontroli* (ZSZiK) ([8]), który obejmuje *system identyfikacji działek rolnych* (LPIS). ZSZiK stanowi połączenie baz danych dotyczących gospodarstw rolnych, wniosków o wsparcie i powierzchni gruntów rolnych, które to dane są wykorzystywane przez agencje płatnicze na potrzeby przeprowadzania administracyjnych kontroli krzyżowych wszystkich otrzymanych wniosków o przyznanie pomocy. LPIS to z kolei system informacji geograficznej, zawierający dane przestrzenne z różnych źródeł, które razem tworzą rejestr gruntów rolnych w państwach członkowskich.

7.17. Ustalenia Trybunału potwierdzają, że LPIS w szczególnym stopniu przyczynia się do zapobiegania błędom i obniżania ich poziomów ([9]). Jak Trybunał odnotował już wcześniej, plany działania realizowane przez państwa członkowskie i nadzorowane przez Komisję doprowadziły do większej wiarygodności danych dotyczących kwalifikowalności gruntów zarejestrowanych w LPIS ([10]).

7.18. Wprowadzenie w ZSZiK *geoprzestrzennego formularza wniosku o przyznanie pomocy* ([11]), z którego rolnicy mogą korzystać w celu składania wniosków o płatność przez internet, jak również fakt, że agencje płatnicze przeprowadzają obecnie wstępne kontrole krzyżowe wniosków o przyznanie pomocy składanych przez rolników, to kolejne rozwiązania, dzięki którym udało się obniżyć poziom błędu w płatnościach bezpośrednich ([12]).

([7]) Płatności w ramach pomocy bezpośredniej niezwiązane z wielkością produkcji przyznaje się na rzecz kwalifikowalnych gruntów rolnych, niezależnie od tego, czy jest na nich prowadzona produkcja rolna.
([8]) https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en
([9]) Zob. pkt 7.17 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r., pkt 7.13 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r. oraz pkt 7.16 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.
([10]) Zob. pkt 7.17 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r.
([11]) Zob. pkt 7.46–7.55 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.
([12]) Zob. pkt 7.15 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r. oraz pkt 7.16 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

Inne obszary wydatków – wyższe ryzyko błędu za sprawą skomplikowanych warunków kwalifikowalności

7.19. Trybunał przeanalizował 136 transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, 14 środków rynkowych oraz sześć transakcji dobranych z populacji wydatków dotyczących rybołówstwa, środowiska naturalnego i działań w dziedzinie klimatu. Większość wydatków w tym obszarze jest dokonywana na zasadzie zwrotu kosztów i podlega skomplikowanym warunkom kwalifikowalności, co przekłada się na wyższe ryzyko błędu (zob. pkt 1.16, 1.19 i 1.20). Zestawienie wyników badania transakcji w podziale na państwa członkowskie przedstawiono w załączniku 7.2.

Rozwój obszarów wiejskich

7.20. Komisja zatwierdziła 118 krajowych i regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich na lata 2014–2020 ([13]). Programy te obejmują 20 działań i 67 poddziałań, które można podzielić na dwie ogólne kategorie wydatków:

a) pomoc na rzecz projektów inwestycyjnych wspierających rozwój społeczny i gospodarczy na obszarach wiejskich;

b) płatności obliczane na podstawie powierzchni użytków rolnych lub liczby zwierząt.

7.21. Działania i poddziałania podlegają szczegółowym zasadom wdrażania oraz są ogólnie obwarowane skomplikowanymi warunkami kwalifikowalności. W ramach badania transakcji Trybunał skontrolował 16 działań w 30 programach realizowanych w 18 państwach członkowskich.

7.22. Spośród 136 skontrolowanych transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w 104 nie wystąpiły błędy, a w 20 wystąpiły błędy na poziomie poniżej 20 % badanej kwoty. W sześciu przypadkach wykryto błędy o wpływie 20 % lub większym. W sześciu płatnościach z kolei Trybunał wykrył niezgodności, które nie miały wpływu finansowego.

7.23. Trybunał zbadał 66 płatności na rzecz projektów inwestycyjnych, dotyczących np. modernizacji gospodarstw, rozwijania działalności gospodarczej czy wsparcia podstawowych usług i odnowy wsi na obszarach wiejskich. Skwantyfikował on 11 błędów, w tym trzy przypadki niespełnienia warunków kwalifikowalności przez beneficjentów (zob. ***ramka 7.3***) oraz siedem projektów, w przypadku których zadeklarowano koszty niekwalifikowalne. W jednej transakcji błąd wynikał z nieprzestrzegania zasad przyznawania *dotacji*.

Ramka 7.3
Niektórzy beneficjenci nie przestrzegali zasad kwalifikowalności w przypadku inwestycji w gospodarstwa rolne oraz projektów dotyczących rozwijania działalności gospodarczej

W Polsce *beneficjent* wraz z członkami rodziny złożył wspólny wniosek o przyznanie wsparcia na budowę chlewni mieszczącej do 600 loch. Każdy z grona tych beneficjentów wystąpił o maksymalną kwotę wsparcia, czyli około 215 000 euro. Jako że celem działania było wspieranie rozwoju małych i średnich gospodarstw rolnych, w warunkach kwalifikowalności przewidziano, że wielkość ekonomiczna gospodarstw wnioskodawców nie może przekraczać 250 000 euro, a powierzchnia gospodarstw nie może być większa niż 300 ha. Beneficjenci twierdzili, że prowadzą działalność niezależnie od siebie. Trybunał ustalił jednak, że posiadali oni udziały w przedsiębiorstwie rodzinnym działającym w tej samej lokalizacji. Po uwzględnieniu udziałów beneficjenta w przedsiębiorstwie rodzinnym jego gospodarstwo przekraczało próg dotyczący wielkości ekonomicznej. Trybunał już wcześniej wykrył duże błędy w zakresie kwalifikowalności w kilku państwach członkowskich, polegające na tym, że beneficjenci nie spełniali warunków uzyskania wsparcia dla *małych i średnich przedsiębiorstw* ([14]).

W Estonii beneficjent otrzymał pomoc na rozpoczęcie działalności jako młody rolnik podejmujący działalność w gospodarstwie rolnym. Zgodnie z zasadami kwalifikowalności wszyscy członkowie zarządu muszą być młodymi rolnikami, tak by zagwarantować, że to właśnie młodzi rolnicy będą sprawować kontrolę nad gospodarstwem w okresie rozpoczynania działalności. Po otrzymaniu pierwszej transzy wsparcia, ale jeszcze na początkowym etapie, zarząd powiększył się o drugiego członka, który nie był młodym rolnikiem. Tym samym beneficjent przestał się kwalifikować do wsparcia. Władze estońskie nie stwierdziły naruszenia warunków kwalifikowalności i wypłaciły drugą transzę wsparcia.

We Włoszech kontrolerzy Trybunału wykryli kolejnego niekwalifikującego się beneficjenta, który jako młody rolnik uzyskał wsparcie na rozpoczęcie działalności. Przyczyna tego błędu była w podobna jak w opisanym powyżej przypadku w Estonii. W następstwie wizyty kontrolnej Trybunału władze włoskie podjęły decyzję o odzyskaniu płatności.

([13]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

([14]) Zob. pkt 7.26 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

7.24. Trybunał zbadał 70 transakcji opierających się na powierzchni gruntów rolnych lub liczbie zwierząt zadeklarowanych przez rolników. Były to m.in. płatności z tytułu wypełniania *zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych*, płatności kompensacyjne dla rolników na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub płatności dotyczące rolnictwa ekologicznego. W transakcjach tych kontrolerzy stwierdzili 14 przypadków zawyżenia powierzchni kwalifikowalnej lub liczby zwierząt, choć w 10 z nich zawyżenie to nie przekraczało 5 %. Wykryli również jeden przypadek nieprawidłowego obliczenia wysokości pomocy przez agencję płatniczą.

Środki rynkowe

7.25. Rolnicze środki rynkowe stanowią trzon wielu różnych programów wsparcia podlegających rozmaitym warunkom kwalifikowalności. W 14 transakcjach wchodzących w skład próby Trybunał wykrył trzy przypadki zwrotu kosztów niekwalifikowalnych przez agencje płatnicze oraz jeden przypadek naruszenia przepisów dotyczących udzielania *zamówień publicznych*.

Rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu

7.26. W przypadku projektów dotyczących obszarów rybołówstwa, środowiska naturalnego i działań w dziedzinie klimatu także obowiązują różne kryteria wyboru i warunki kwalifikowalności. W ramach sześciu skontrolowanych transakcji Trybunał wykrył trzy projekty, które nie spełniały wszystkich warunków kwalifikowalności i miały zatem wpływ na poziom błędu.

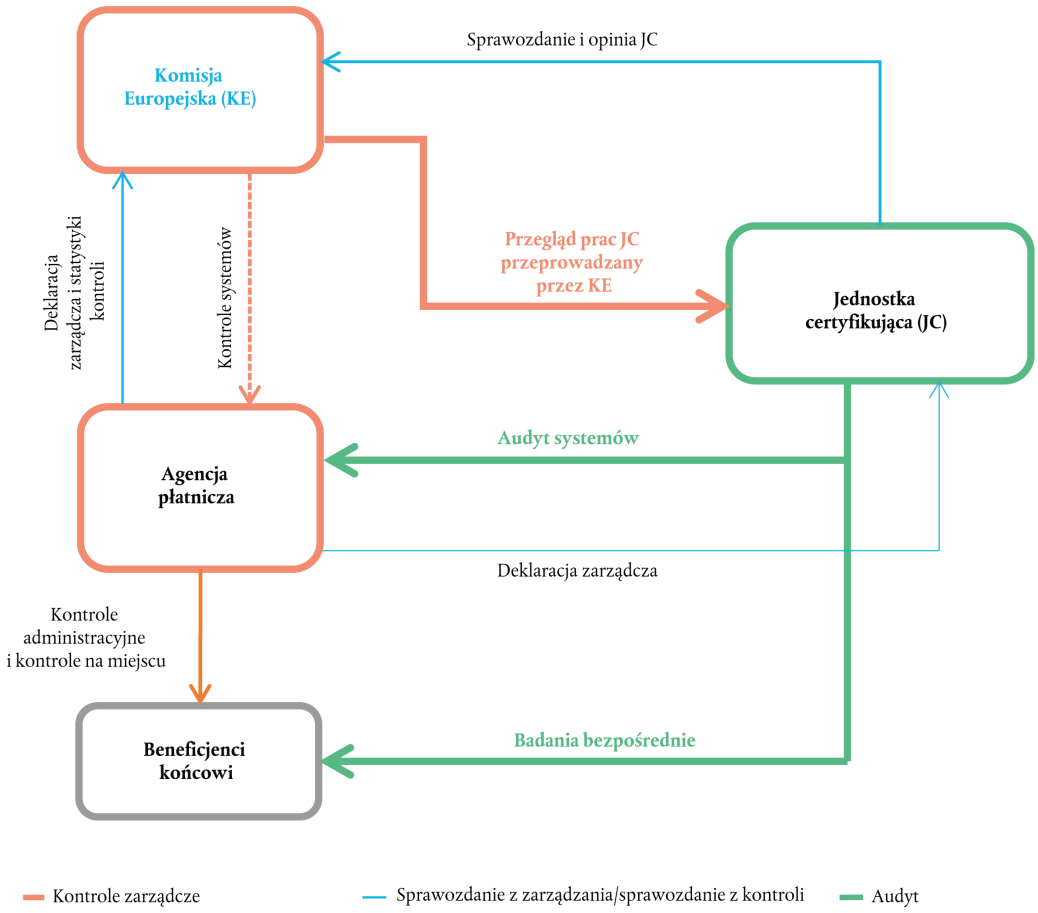
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Sprawozdawczość DG AGRI na temat prawidłowości wydatków w ramach WPR

7.27. Płatności w ramach WPR są sprawdzane z wykorzystaniem systemu ZSZiK (zob. pkt 7.16–7.18 w odniesieniu do płatności bezpośrednich) oraz innych systemów kontroli (zob. ***ramka 7.4***). Dyrektor każdej z 76 agencji płatniczych przedstawia DG AGRI doroczną deklarację zarządczą dotyczącą skuteczności systemów kontroli agencji wraz ze sprawozdaniem na temat kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przeprowadzonych przez agencję („statystyki kontroli"). Począwszy od 2015 r., w celu zapewnienia większej pewności, jednostki certyfikujące są zobowiązane do wydawania dorocznej opinii dla każdej agencji płatniczej na temat legalności i prawidłowości wydatków, o których zwrot wnioskowały państwa członkowskie ([15]).

([15]) Zob. również sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2017 pt. „Nadanie jednostkom certyfikującym nowej roli w odniesieniu do wydatków w ramach WPR: krok w kierunku modelu jednorazowej kontroli mimo istotnych niedociągnięć".

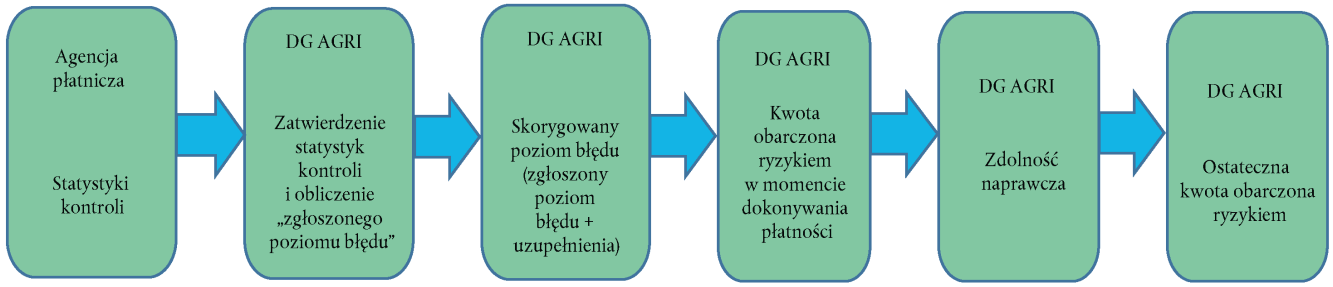
Ramka 7.4
Model uzyskiwania pewności w ramach WPR przyjęty na lata 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.28. DG AGRI wykorzystuje krajowe statystyki kontrolne otrzymane od agencji płatniczych. Dokonuje również korekt na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące oraz wyników swoich własnych kontroli i osądu zawodowego, aby oszacować „skorygowane poziomy błędu" w płatnościach bezpośrednich, wydatkach na rozwój obszarów wiejskich oraz środkach rynkowych. Następnie pomniejsza tę wartość o szacunkową ([16]) kwotę przyszłych *korekt finansowych* i środków przewidywanych do odzyskania, otrzymując w ten sposób ostateczną kwotę obarczoną ryzykiem (zob. ***ramka 7.5***).

Ramka 7.5
Informacje DG AGRI na temat prawidłowości transakcji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.29. Trybunał przeanalizował sprawozdania DG AGRI z przeprowadzonych przez nią w 2018 r. 18 wizyt w jednostkach certyfikujących. W przypadku pięciu agencji płatniczych ([17]) dokonał on także przeglądu:

— weryfikacji statystyk kontroli dokonywanych przez DG AGRI i jednostki certyfikujące,

— obliczenia przez DG AGRI skorygowanego poziomu błędu.

7.30. Trybunał skontrolował również ogólne obliczenie przez DG AGRI skorygowanego poziomu błędu w ramach WPR, oszacowanie przyszłych korekt i środków przewidywanych do odzyskania oraz obliczenie ostatecznej kwoty obarczonej ryzykiem podanej w rocznym sprawozdaniu z działalności.

DG AGRI spójnie stosowała przyjętą metodykę

7.31. DG AGRI konsekwentnie stosowała swoją metodykę przy dokonywaniu przeglądu statystyk kontroli agencji płatniczych, a także przeprowadzając wizyty w jednostkach certyfikujących oraz prezentując informacje na temat prawidłowości transakcji w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności. Zmiany wprowadzone ostatnio w podręczniku audytu DG AGRI są zgodne z zaleceniami Trybunału ([18]), jak również z zaleceniami Służby Audytu Wewnętrznego Komisji ([19]).

W toku wizyt w ramach przeprowadzonego przeglądu DG AGRI wykryła uchybienia w pracy jednostek certyfikujących

7.32. W ramach przeglądu w 2018 r. DG AGRI przeprowadziła 18 wizyt w 17 jednostkach certyfikujących, w trakcie których wykryła szereg następujących problemów:

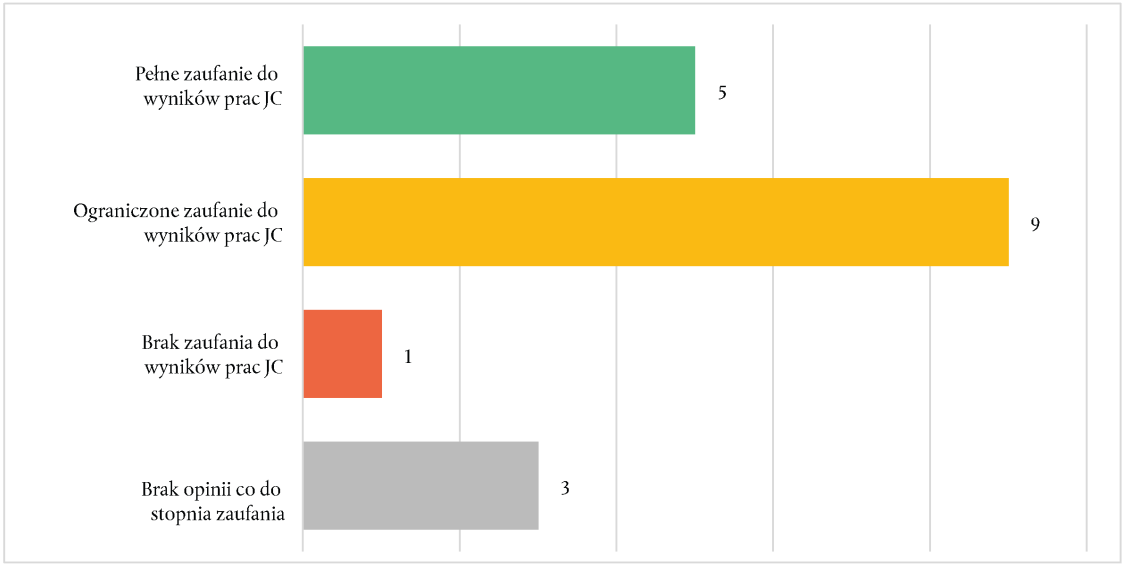
— w przypadku dziewięciu jednostek certyfikujących przyjęta metodyka doboru próby nie była w pełni zgodna z wytycznymi wydanymi przez Komisję, a w przypadku trzech z nich Komisja uznała, że zagrażało to reprezentatywności dobranych przez nie prób,

— dziewięć jednostek certyfikujących, w tym osiem wspomnianych powyżej, w niewystarczającym stopniu weryfikowało warunki kwalifikowalności lub zobowiązania rolne.

([16]) DG AGRI stosuje dostosowaną średnią kroczącą korekt finansowych i odzyskanych środków, aby oszacować swoją *zdolność naprawczą*.
([17]) Hiszpania (Andaluzja i Aragonia), Włochy (AGREA), Polska i Zjednoczone Królestwo (Szkocja).
([18]) W pkt 7.67 (zalecenie 5) sprawozdania rocznego za 2015 r. Trybunał stwierdził, że Komisja powinna „zaktualizować podręcznik kontroli DG AGRI i zawrzeć w nim szczegółowe procedury kontroli oraz wymogi dotyczące dokumentacji na potrzeby weryfikacji danych przekazywanych przez państwa członkowskie, wykorzystywanych do obliczenia korekt finansowych".
([19]) W następstwie przeprowadzonego w 2017 r. audytu strategii kontroli przyjętej przez DG AGRI w odniesieniu do WPR na lata 2014–2020 Służba Audytu Wewnętrznego zaleciła, by DG AGRI „wzmocniła procedurę stosowaną na potrzeby obliczenia korekt finansowych i w razie konieczności zaktualizowała swój podręcznik kontroli".

7.33. W ciągu ostatnich czterech lat (2015–2018) DG AGRI przeprowadziła wizyty w około 80 % jednostek certyfikujących, w trakcie których dokonała przeglądu wybranych kategorii wydatków, i stwierdziła, że jest w stanie w pełni polegać na rezultatach ich prac w około jednej czwartej przypadków. Podsumowanie wyników 18 wizyt przeprowadzonych w 2018 r. przedstawiono w ***ramce 7.6***. Jak odnotowano w ubiegłym roku, funkcjonowanie jednostek certyfikujących wymaga dalszych usprawnień, jeśli Komisja zamierza wykorzystywać wyniki ich prac jako podstawowe źródło pewności co do prawidłowości wydatków w ramach WPR ([20]).

Ramka 7.6
Podsumowanie wyników wizyt przeprowadzonych przez DG AGRI w celu dokonania przeglądu wybranych kategorii wydatków, które zostały zweryfikowane przez jednostki certyfikujące w 2018 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przeglądów dokonanych przez DG AGRI.

Ryczałtowe korekty poziomów błędu zgłoszonych przez państwa członkowskie składają się na dużą część poziomów błędu opublikowanych przez DG AGRI

7.34. W oparciu o statystyki kontroli swoich agencji płatniczych państwa członkowskie podały, że ogólny poziom błędu w wydatkach w ramach WPR jako całości był bliski 1 % ([21]). Trybunał zweryfikował dokonane przez DG AGRI korekty poziomów błędu podanych przez państwa członkowskie (zob. pkt 7.28). Podobnie jak w latach poprzednich DG AGRI, określając poziom korekt, opierała się głównie na wynikach swoich własnych kontroli dotyczących systemów agencji płatniczych i wydatków. DG AGRI oblicza większość tych korekt w postaci stawek ryczałtowych, tak aby odzwierciedlić znaczenie i zakres uchybień wykrytych przez nią w systemach kontroli.

7.35. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI szacuje, że kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wyniosła około 2,1 % w wydatkach w ramach WPR ogółem i około 1,8 % w płatnościach bezpośrednich. Komisja podaje te wyniki również w swoim sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników.

Roczne sprawozdanie z działalności DG CLIMA

7.36. Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG CLIMA. Sprawozdanie to zostało sporządzone zgodnie z wewnętrznymi instrukcjami Komisji. Ponieważ w 2018 r. Trybunał nie wybrał do kontroli żadnych transakcji dotyczących działań w dziedzinie klimatu, nie dysponuje on wynikami, które pozwoliłyby na dokonanie porównania z informacjami na temat prawidłowości wydatków przekazanymi przez DG CLIMA.

([20]) Zob. pkt 7.37 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.

([21]) Do 15 lipca każdego roku państwa członkowskie muszą przedłożyć DG AGRI dwa zestawy danych statystycznych: dane z kontroli (w formie kompleksowej bazy danych obejmującej wszystkich beneficjentów, którzy złożyli wnioski o wsparcie, ze wskazaniem, czy zostali oni objęci kontrolami administracyjnymi i kontrolami na miejscu, oraz z uwzględnieniem rezultatów tych kontroli) oraz statystyki kontroli (zsumowane rezultaty kontroli w ramach głównych linii budżetowych).

Wnioski i zalecenia

Wnioski

7.37. Ogólne dowody kontroli uzyskane przez Trybunał i przedstawione w niniejszym rozdziale wskazują, że szacowany poziom błędu w dziale „Zasoby naturalne" jako całości jest istotny. W przypadku działu „Zasoby naturalne" jako całości badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało ogólny poziom błędu wynoszący 2,4 % (zob. ***załącznik 7.1***). Wyniki kontroli pokazują też jednak, że w przypadku płatności bezpośrednich z EFRG, które stanowią 72 % wydatków w ramach tego działu WRF, poziom błędu nie był istotny.

7.38. Szacunki Komisji dotyczące kwot obarczonych ryzykiem w momencie dokonywania płatności w wydatkach w ramach WPR ogółem i w płatnościach bezpośrednich, opublikowane w jej rocznym sprawozdaniu na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (zob. pkt 7.35), są spójne z wnioskami Trybunału.

Zalecenia

7.39. W ***załączniku 7.3*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie sześciu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r. Komisja w pełni zrealizowała te zalecenia.

7.40. W sprawozdaniu rocznym za 2017 r. Trybunał skierował do Komisji zalecenia z terminem realizacji do końca 2019 r. Dotyczyły one podjęcia przez państwa członkowskie działań w celu wyeliminowania przyczyn błędów, a także jakości prac jednostek certyfikujących. Zalecenia te są istotne również w kontekście tegorocznych ustaleń i wniosków, a Trybunał sprawdzi status ich wdrożenia we właściwym czasie.

Część 2 – Wyniki

7.41. W 2018 r. Trybunał opublikował osiem sprawozdań specjalnych na temat wydatków w obszarze zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych. W sprawozdaniach specjalnych dotyczących WPR przeanalizowano wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych na obszarach wiejskich, system płatności podstawowej, formy finansowania projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich oraz dobrostan zwierząt. Ukazały się również sprawozdania na temat zanieczyszczenia powietrza, wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, zapobiegania powodziom i pustynnienia. Ponadto Trybunał opublikował dokument analityczny w sprawie przyszłości WPR oraz opinię na temat wniosków ustawodawczych dotyczących WPR po 2020 r. (zob. pkt 3.50–3.52).

7.42. Podczas badania prawidłowości transakcji w 2018 r. Trybunał przeanalizował:

a) wdrożenie i koszty działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich wchodzących w skład próby, ze szczególnym uwzględnieniem *produktów*;

b) pomiar wyników i sprawozdawczość prowadzone przez Komisję i państwa członkowskie w ramach wspólnych ram monitorowania i oceny WPR, ze szczególnym uwzględnieniem *rezultatów* działań.

Ocena wyników działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

7.43. Trybunał dokonał przeglądu 113 działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wchodzących w skład próby ([22]), zrealizowanych w 18 państwach członkowskich w ramach 13 działań. Obejmowały one:

— płatności kompensacyjne dla rolników z tytułu wypełniania zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych lub prowadzenia działalności rolniczej na obszarach z ograniczeniami naturalnymi,

— wsparcie na rzecz modernizacji gospodarstw, np. budowy nowych budynków lub zakupu nowego sprzętu,

— pomoc dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności gospodarczej,

— wsparcie na rzecz podstawowych usług i odnowy wsi na obszarach wiejskich.

([22]) Spośród 136 transakcji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich wchodzących w skład próby Trybunał objął przeglądem 113 działań zatwierdzonych w ramach bieżącego okresu programowania (2014–2020).

7.44. Trybunał ocenił:

— czy w ramach działań uzyskano zakładane produkty,

— czy państwa członkowskie zweryfikowały racjonalność kosztów zadeklarowanych w odniesieniu do projektów inwestycyjnych,

— czy w odpowiedni sposób korzystano z *uproszczonych form kosztów*.

W przypadku większości działań uzyskano zakładane produkty

7.45. Do czasu przeprowadzenia kontroli ukończonych zostało 103 ze 113 działań. W 10 przypadkach, w których działania nie przyniosły zaplanowanych produktów, inwestycje nie zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i specyfikacjami bądź beneficjenci zawyżyli kwalifikowalną powierzchnię użytków rolnych.

Państwa członkowskie co do zasady weryfikowały racjonalność kosztów, ale w niewielkim stopniu korzystały z uproszczonych form kosztów

7.46. W przypadku 47 z 49 skontrolowanych inwestycji w gospodarstwa rolne i projektów dotyczących rozwijania działalności gospodarczej państwa członkowskie ustanowiły procedury mające na celu weryfikację racjonalności zadeklarowanych kosztów, takie jak postępowanie o udzielenie zamówienia, koszty referencyjne czy porównanie ofert. W jednym przypadku nie przestrzegano jednak właściwie tych procedur.

7.47. Trybunał już wcześniej zwracał uwagę, że w niektórych projektach zastosowanie uproszczonych form kosztów mogłoby przyczynić się do uproszczenia procedur administracyjnych i utrzymania kosztów pod kontrolą ([23]). Odnosi się to w szczególności do działań obejmujących podobne rodzaje operacji i wydatków ([24]).

7.48. Państwa członkowskie skorzystały z uproszczonych form kosztów, takich jak płatności ryczałtowe czy stawki ryczałtowe, w trzech z 49 projektów (zob. przykład w ***ramce 7.7***). Władze krajowe mogły je natomiast wykorzystać, przynajmniej w odniesieniu do niektórych kosztów, w kolejnych 16 projektach. W sprawozdaniu specjalnym nr 11/2018 Trybunał przedstawił zalecenia pod adresem Komisji, by zachęcała ona do odpowiedniego korzystania z uproszczonych form kosztów.

Ramka 7.7
Przykład zastosowania uproszczonych form kosztów

W Finlandii koszty pośrednie w ramach projektu rozwoju lokalnego były pokrywane z budżetu UE przy zastosowaniu stawek ryczałtowych. Władze krajowe określiły kategorie kosztów pośrednich z wyprzedzeniem i obliczyły wielkość finansowania w postaci ryczałtu stanowiącego odsetek odnośnych kosztów bezpośrednich projektu.

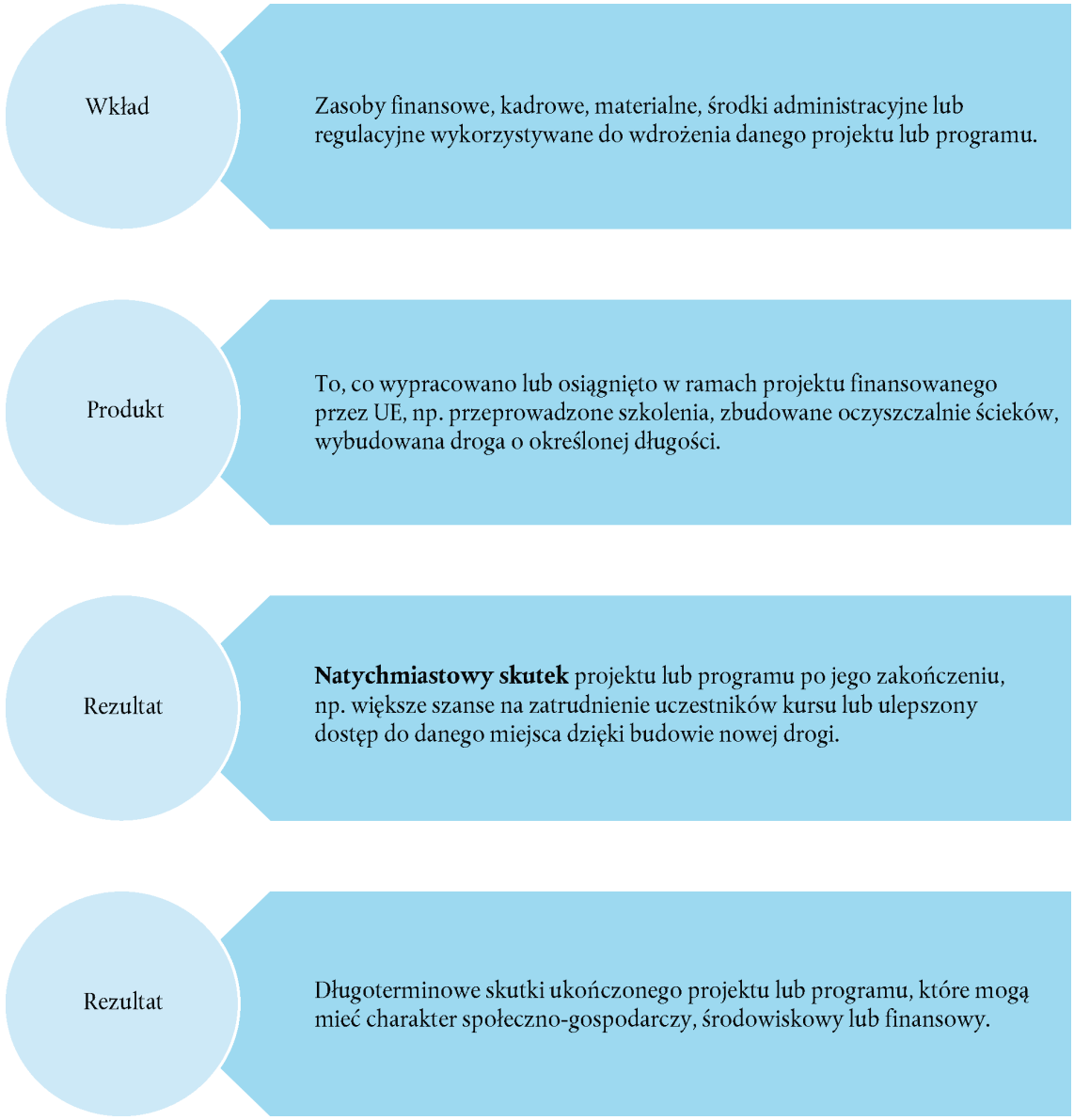
Wspólne ramy monitorowania i oceny WPR

7.49. Wspólne ramy monitorowania i oceny (CMEF) WPR to zestaw zasad, procedur i wskaźników służących do kompleksowej i regularnej oceny postępów, skuteczności i efektywności każdego z działań w zestawieniu z celami WPR ([25]). Wskaźniki mają za zadanie: a) opisywać produkty uzyskane w toku realizacji działań WPR (wskaźniki *produktu*); b) umożliwiać pomiar natychmiastowych zmian będących wynikiem tych działań (*wskaźniki rezultatu*); c) pokazywać długoterminowe skutki danego działania w kontekście jego wkładu na rzecz osiągnięcia ogólnych celów WPR (wskaźniki *oddziaływania*) ([26]). We wspólnych ramach monitorowania i oceny nałożono na Komisję i państwa członkowskie obowiązek przeprowadzania ocen na podstawie wieloletniego planu ([27]).

7.50. Trybunał dokonał przeglądu wskaźników mających zastosowanie do 113 płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i 95 płatności bezpośrednich, uwzględniając definicje przedstawione w ***ramce 7.8***. Skoncentrował się przy tym na wskaźnikach rezultatu, które z założenia mają być bezpośrednio powiązane z działaniami. Analiza ta stanowi uzupełnienie prac dotyczących wykorzystania wskaźników wykonania na poziomie programów, o czym jest mowa w ***rozdziale 3***.

([23]) Zob. pkt 7.63 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r.
([24]) Zob. pkt 56 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 11/2018 pt. „Nowe formy finansowania projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – rozwiązania prostsze, lecz nieukierunkowane na rezultaty".
([25]) https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef_pl
([26]) Sprawozdanie specjalne nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?".
([27]) Państwa członkowskie miały obowiązek przesłać pierwsze oceny dotyczące okresu 2014–2020 do końca czerwca 2019 r.

Ramka 7.8
Definicja *wkładu*, produktu, rezultatu i oddziaływania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7.51. Trybunał wziął pod uwagę swoje wcześniejsze ustalenia dotyczące wspólnych ram monitorowania i oceny ([28]). W przeszłości stwierdził on, że system monitorowania i oceny powinien dostarczać informacji na temat tego, w jakich przypadkach wydatki są lub nie są skuteczne i wydajne. Wskaźniki rezultatu w szczególności powinny pokazywać bezpośrednie i natychmiastowe skutki podjętych działań, tj. to, co udało się faktycznie osiągnąć za pomocą wydatków ([29]).

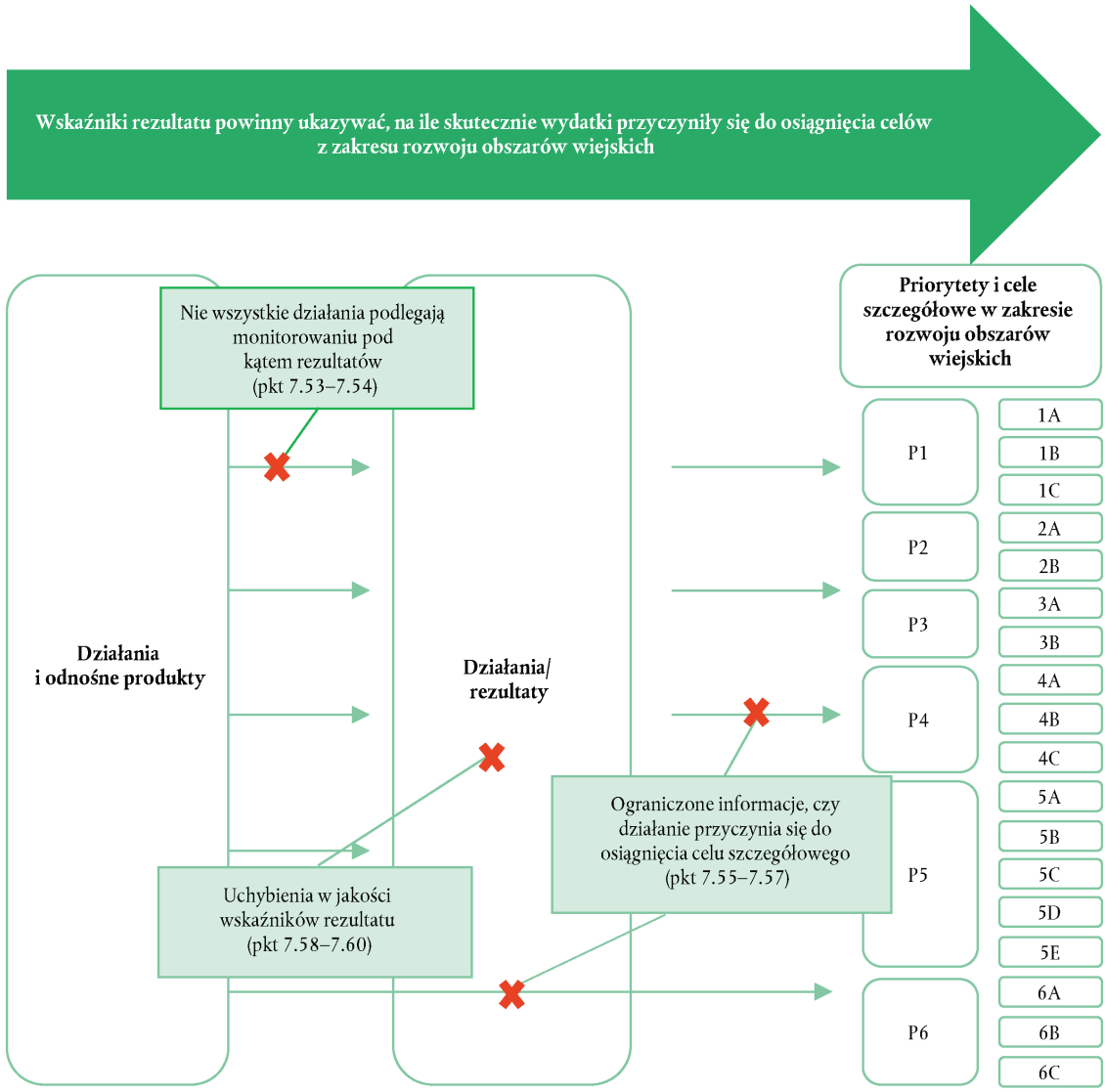
([28]) Zob. w szczególności sprawozdanie specjalne Trybunału nr 12/2013 pt. „Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie?"; sprawozdanie specjalne nr 12/2015 pt. „Nieumiejętne zarządzanie działaniami w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wpływa negatywnie na realizację celu priorytetowego UE polegającego na wspieraniu gospodarki wiejskiej opartej na wiedzy"; sprawozdanie specjalne nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?"; sprawozdanie specjalne nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń" oraz sprawozdanie specjalne nr 16/2017 pt. „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach".

([29]) Sprawozdanie specjalne nr 12/2013 pt. „Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie?".

Uchybienia we wskaźnikach rezultatu dotyczących wydatków na rozwój obszarów wiejskich

7.52. Trybunał zwrócił już wcześniej uwagę, że działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich mogą nie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych rezultatów mimo uzyskania uzgodnionych produktów fizycznych ([30]). W tym roku stwierdził on, że w ramach większości działań udało się wprawdzie uzyskać oczekiwane produkty (zob. pkt 7.45), jednocześnie wykrył jednak szereg uchybień w stosowaniu wskaźników rezultatu w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich. Wyniki przeglądu w tym zakresie podsumowano w ***ramce 7.9*** i opisano w punktach poniżej.

Ramka 7.9
Uchybienia w pomiarach i sprawozdawczości na temat wyników osiągniętych za sprawą wydatków na rozwój obszarów wiejskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

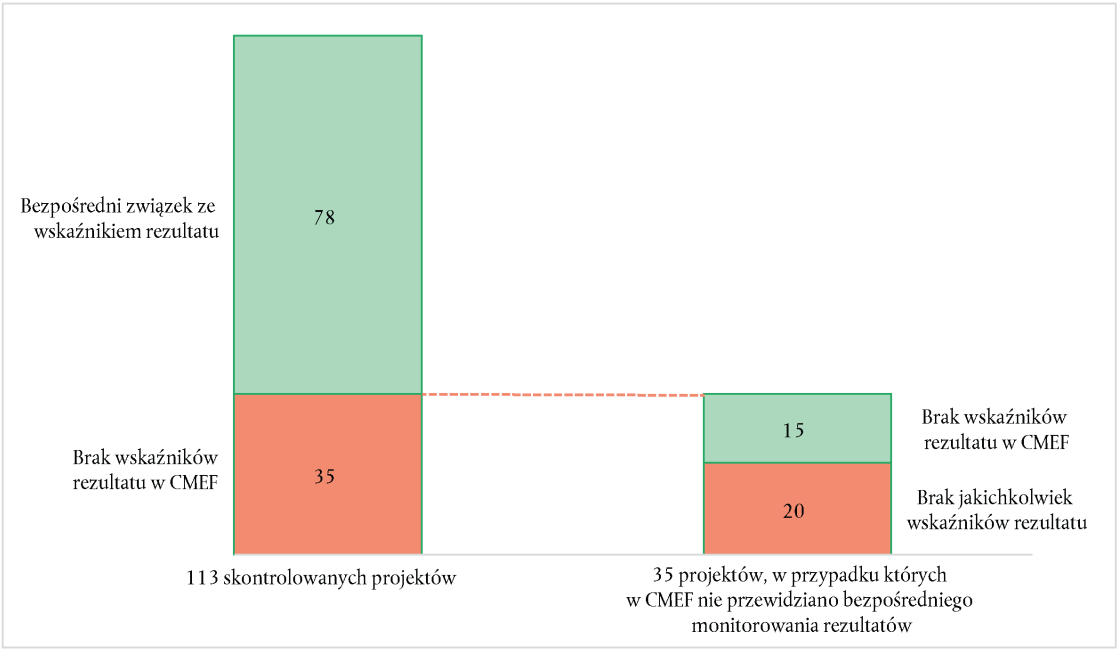
([30]) Zob. pkt 79 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 25/2015 pt. „Wsparcie UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich – możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie środków".

Wskaźniki rezultatu CMEF nie obejmują wszystkich wydatków na rozwój obszarów wiejskich

7.53. W przypadku 35 ze 113 skontrolowanych działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich Trybunał stwierdził brak odpowiedniego wskaźnika rezultatu, który umożliwiałby pomiar bezpośrednich i natychmiastowych efektów działania (zob. ***ramka 7.10***). Tak było w przypadku działania 13 („Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami") i pięciu innych poddziałań ([31]).

7.54. Trybunał stwierdził, że w przypadku 15 z 35 projektów, dla których we wspólnych ramach monitorowania i oceny nie przewidziano wskaźnika rezultatu, państwa członkowskie wyeliminowały tę lukę w sprawozdawczości, ustanawiając własne wskaźniki krajowe (zob. ***ramka 7.10***).

Ramka 7.10
20 (18 %) spośród 113 projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich nie było monitorowanych pod kątem rezultatów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ograniczone informacje na temat tego, czy wydatki przyczyniają się do osiągnięcia celu szczegółowego

7.55. W przypadku pięciu z 14 celów szczegółowych objętych kontrolą nie stwierdzono wyraźnego powiązania pomiędzy celami a wskaźnikami rezultatu. Oznacza to, że dostępne są jedynie ograniczone informacje na temat tego, czy działania objęte wsparciem przyczyniły się do osiągnięcia celów.

7.56. Przykładowo cel szczegółowy 2B miał ułatwiać „wejście rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymianę pokoleń". Większość płatności w jego ramach to zatem płatności dla młodych rolników na rozpoczęcie działalności. Jedyny wskaźnik rezultatu to zaś „Procent gospodarstw rolnych prowadzących plany rozwoju działalności gospodarczej lub inwestycje dla młodych rolników". Wskaźnik ten zapewnia jednak niewiele informacji na temat umiejętności rolników wchodzących do sektora rolnictwa czy na temat faktycznego tempa wymiany pokoleń.

([31]) 1.2 („Demonstracje i działania informacyjne"), 4.2 („Inwestycje w zakresie przetwórstwa i wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych"), 4.3 („Inwestycje w infrastrukturę związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem sektora leśnego"), 8.3 („Zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów, klęsk żywiołowych i katastrof") i 19.4 („Wsparcie na koszty bieżące i aktywizację").

7.57. Trybunał wykrył trzy przypadki, w których kryteria kwalifikowalności stosowane przy wyborze działań nie były w żaden sposób powiązane z odnośnymi wskaźnikami wykonania (zob. przykłady w ***ramce 7.11***). Oznacza to, że działania te nie przyczyniają się do osiągnięcia celu szczegółowego.

Ramka 7.11
Projekty niepowiązane z celem szczegółowym

W Niemczech projekt polegający na budowie wału przeciwpowodziowego mającego chronić średniowieczną część miasta został zrealizowany i zgłoszony w ramach celu szczegółowego 3B „Wspieranie zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem w gospodarstwach". Powiązanym wskaźnikiem rezultatu był „Procent gospodarstw rolnych uczestniczących w systemach zarządzania ryzykiem".

Władze szwedzkie zgłosiły wsparcie na rzecz imprez promujących i reklamujących działalność rolniczą jako działanie przyczyniające się do osiągnięcia celu szczegółowego 4B „Poprawa gospodarki wodnej". Wskaźnikiem rezultatu dla tego celu szczegółowego był „Procent gruntów rolnych objętych umowami o zarządzanie dotyczącymi poprawy gospodarki wodnej".

W przypadku większości wskaźników rezultatu stwierdzono ograniczenia i braki

7.58. Nieliczne wskaźniki rezultatu umożliwiają pomiar bezpośrednich efektów wsparcia. 17 z 25 wskaźników rezultatu z zakresu rozwoju obszarów wiejskich umożliwiało wprawdzie pomiar poziomu udzielonego wsparcia, ale nie dawało odpowiedzi na pytanie, czy wsparcie to skutecznie przyczyniło się do osiągnięcia danego celu szczegółowego ([32]).

7.59. Niektóre wskaźniki rezultatu są nieprecyzyjne. Jednym ze wskaźników służących do pomiaru skutków działania 7 („Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich") jest na przykład „Procent ludności wiejskiej korzystającej z ulepszonych usług/infrastruktury". „Ludność" zdefiniowano przy tym jako „liczbę ludności, która zamieszkuje obszar (np. gminę, grupę gmin itp.) korzystający z usług/infrastruktury". W takich przypadkach państwa członkowskie mogą podać w ramach sprawozdawczości łączną liczbę mieszkańców gminy, w której zrealizowano działanie, bez względu na faktyczną liczbę użytkowników korzystających z działania. Trybunał zwrócił już uwagę na tę kwestię w odniesieniu do poprzedniego *okresu programowania* ([33]) (2007–2013).

7.60. W przypadku sześciu wskaźników rezultatu w kontekście danego celu szczegółowego wykorzystywane są ankiety przeprowadzane w odniesieniu do prób ukończonych operacji. Metodyka dokonywania obliczeń opiera się na ogólnych wytycznych, które zostały wydane przez Komisję już po rozpoczęciu wdrażania projektów.

Podobne uchybienia we wskaźnikach rezultatu dotyczących płatności bezpośrednich

7.61. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby płatności bezpośrednich potwierdziło główne uchybienia w monitorowaniu ich efektywności, na które Trybunał zwrócił już uwagę w swoich dwóch sprawozdaniach specjalnych: nr 1/2016 pt. „Czy system pomiaru efektywności stosowany przez Komisję w odniesieniu do dochodów rolników jest dobrze skonstruowany i oparty na rzetelnych danych?" i nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń".

7.62. Jednym z celów płatności bezpośrednich dla młodych rolników jest „poprawa konkurencyjności rolnictwa". Odnośne wskaźniki rezultatu nie mają jednak bezpośredniego związku z istotą tych płatności, gdyż mierzą aspekty takie jak „Wartość dodana w odniesieniu do producentów surowców w łańcuchu dostaw żywności", „Wywóz produktów rolnych UE" czy „Ceny towarów w UE w porównaniu z cenami na rynkach światowych" ([34]).

7.63. Trybunał przedstawił już swoje ustalenia na temat efektywności płatności z tytułu zazieleniania ([35]). Stwierdził on, że zaproponowany przez Komisję wskaźnik rezultatu dotyczący „Udziału powierzchni objętej praktykami w zakresie zazieleniania" ma ograniczoną przydatność w kontekście monitorowania rezultatów osiągniętych dzięki zazielenianiu.

([32]) Na przykład „Procent gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją" to łączna liczba gospodarstw objętych wsparciem na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją w ramach działania 4, podzielona przez łączną liczbę gospodarstw w roku bazowym.

([33]) Zob. pkt 81 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 25/2015 pt. „Wsparcie UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich – możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie środków".

([34]) Zob. także pkt 71 i 90 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń".

([35]) Zob. pkt 7.43–7.54 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r. oraz pkt 26–33 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym".

7.64. W następstwie suszy w 2017 i 2018 r. niektóre państwa członkowskie zezwoliły rolnikom na wykorzystanie gruntów zadeklarowanych jako „obszary proekologiczne” ([36]) (głównie grunty ugorowane) do celów produkcyjnych. Przekazując następnie informacje na temat produktów i rezultatów, państwa członkowskie za podstawę przyjęły obszary proekologiczne zadeklarowane początkowo przez rolników, a nie to, jak faktycznie wykorzystywane były te grunty. Miało to negatywny wpływ na wiarygodność wskaźników produktu i rezultatu w przypadku płatności z tytułu zazieleniania.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

7.65. W przypadku większości ukończonych działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, które zostały objęte kontrolą Trybunału, uzyskano zakładane produkty. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie przestrzegały procedur mających na celu weryfikację, czy koszty projektów były racjonalne, w niewielkim stopniu korzystały jednak z uproszczonych form kosztów.

7.66. Trybunał zidentyfikował szereg uchybień, jeśli chodzi o stosowanie przez Komisję i państwa członkowskie wskaźników rezultatu przyjętych we wspólnych ramach monitorowania i oceny na potrzeby pomiaru skuteczności wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz do celów sprawozdawczości w tym zakresie w obecnym okresie programowania 2014–2020. We wniosku w sprawie przejścia na model wdrażania oparty na wynikach w ramach wspólnej polityki rolnej w okresie po 2020 r. Komisja zdefiniowała wspólne wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania ([37]). W opinii nr 7/2018 Trybunał pozytywnie ocenił przejście na model oparty na wynikach, ale jednocześnie podkreślił, że wskaźniki te nie były jeszcze w pełni dopracowane ([38]). Przedstawił także szczegółowe uwagi na temat proponowanych wskaźników ([39]).

Zalecenia

Zalecenie 7.1 – Wyeliminowanie uchybień w zakresie pomiaru wyników WPR i sprawozdawczości na ten temat

W odniesieniu do okresu po 2020 r. Komisja powinna uwzględnić uchybienia stwierdzone przez Trybunał w obecnie obowiązujących ramach, tak aby zagwarantować, że wskaźniki rezultatu będą właściwie mierzyły skutki podjętych działań i będą w jasny sposób powiązane z odnośnymi interwencjami i celami polityki (zob. pkt 7.52–7.64).

Termin realizacji: 2020 r.

([36]) W przypadku gdy powierzchnia gruntów ornych przekracza 15 hektarów, rolnik musi dopilnować, by co najmniej 5 % tego obszaru było obszarem proekologicznym zarezerwowanym na elementy korzystne dla środowiska, takie jak grunty ugorowane lub żywopłoty i drzewa.

([37]) Zob. załącznik I do komunikatu Komisji COM(2018) 392: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013.

([38]) Opinia nr 7/2018, pkt 70.

([39]) Opinia nr 7/2018, załącznik I.

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ZASOBY NATURALNE"

	2018	2017
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Płatności bezpośrednie	**95**	121
Środki rynkowe, rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo, środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu	**156**	109
Łączna liczba transakcji w dziale „Zasoby naturalne"	**251**	230
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu – dział „Zasoby naturalne"	**2,4 %**	2,4 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	3,6 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,2 %	

ZAŁĄCZNIK 7.2

INFORMACJE NA TEMAT DZIAŁAŃ UNIJNYCH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH LUB REGIONACH

PRZEGLĄD WYNIKÓW BADANIA TRANSAKCJI W ODNIESIENIU DO ŚRODKÓW RYNKOWYCH, ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH, RYBOŁÓWSTWA, ŚRODOWISKA NATURALNEGO I DZIAŁAŃ W DZIEDZINIE KLIMATU W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH [1]

Niderlandy	
Transakcje bez wykrytych błędów:	3
Błędy niekwantyfikowalne:	1
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	4

Zjednoczone Królestwo	
Transakcje bez wykrytych błędów:	3
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	1
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	4

Niemcy	
Transakcje bez wykrytych błędów:	15
Błędy niekwantyfikowalne:	1
Błędy o wpływie poniżej 20%:	4
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	20

Szwecja	
Transakcje bez wykrytych błędów:	2
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	2
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	4

Finlandia	
Transakcje bez wykrytych błędów:	6
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	2
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	8

Łotwa
Brak skontrolowanych transakcji za 2018 r.

Litwa
Brak skontrolowanych transakcji za 2018 r.

Irlandia
Brak skontrolowanych transakcji za 2018 r.

Dania
Brak skontrolowanych transakcji za 2018 r.

Estonia	
Transakcje bez wykrytych błędów:	3
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	1
Razem:	4

Polska	
Transakcje bez wykrytych błędów:	5
Błędy niekwantyfikowalne:	1
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	3
Razem:	9

Belgia	
Transakcje bez wykrytych błędów:	1
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	1
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	2

Czechy	
Transakcje bez wykrytych błędów:	4
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	4

Luksemburg
Brak skontrolowanych transakcji za 2018 r.

Słowacja	
Transakcje bez wykrytych błędów:	2
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	2
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	4

Francja	
Transakcje bez wykrytych błędów:	18
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	4
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	22

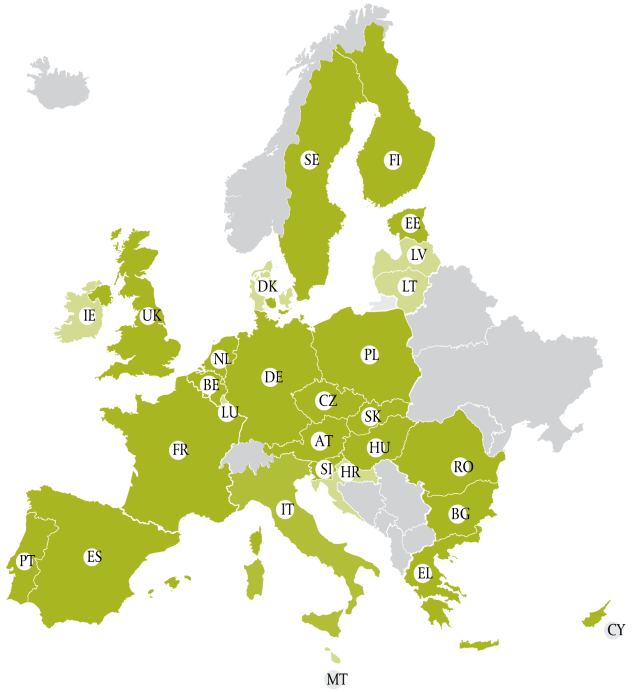
Austria	
Transakcje bez wykrytych błędów:	4
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	4

Portugalia	
Transakcje bez wykrytych błędów:	2
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	3
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	5

Węgry	
Transakcje bez wykrytych błędów:	5
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	5

Hiszpania	
Transakcje bez wykrytych błędów:	9
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	9

Rumunia	
Transakcje bez wykrytych błędów:	11
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	1
Błędy o wpływie 20% lub większym:	1
Razem:	13



Włochy	
Transakcje bez wykrytych błędów:	12
Błędy niekwantyfikowalne:	2
Błędy o wpływie poniżej 20%:	2
Błędy o wpływie 20% lub większym:	2
Razem:	18

Słowenia	
Transakcje bez wykrytych błędów:	1
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	1

Chorwacja
Brak skontrolowanych transakcji za 2018 r.

Malta
Brak skontrolowanych transakcji za 2018 r.

Grecja	
Transakcje bez wykrytych błędów:	5
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	1
Błędy o wpływie 20% lub większym:	1
Razem:	7

Cypr	
Transakcje bez wykrytych błędów:	-
Błędy niekwantyfikowalne:	-
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	2
Razem:	2

Bułgaria	
Transakcje bez wykrytych błędów:	3
Błędy niekwantyfikowalne:	1
Błędy o wpływie poniżej 20%:	-
Błędy o wpływie 20% lub większym:	-
Razem:	4

Na podstawie wyników swoich prac kontrolnych Trybunał oszacowuje prawdopodobny poziom błędu w populacji transakcji jako całości. Oszacowanie to opiera się na metodyce „prawdopodobieństwa proporcjonalnego do rozmiaru próby" i w związku z tym nie zapewnia informacji na temat częstości błędów w populacjach, które są objęte kontrolą (wymagałoby to losowego doboru transakcji). Z tego powodu powyższe dane liczbowe nie powinny być rozumiane jako wskaźnik częstości błędów w transakcjach finansowanych ze środków unijnych, ani w poszczególnych państwach członkowskich, a częstość błędów w próbach dobranych w różnych państwach członkowskich nie może służyć do wyciągania wniosków co do relatywnego poziomu błędu w tychpaństwach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[1] Z wyłączeniem trzech przeanalizowanych transakcji objętych zarządzaniem bezpośrednim.

ZAŁĄCZNIK 7.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2015	*7.67 Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2015 r. Trybunał zaleca w odniesieniu do EFRG, co następuje:*						
	Zalecenie 1: Komisja powinna w dalszym ciągu podejmować działania następcze w odniesieniu do przypadków, w których przepisy krajowe są niezgodne z prawodawstwem UE, w tym stosować wszelkie dostępne środki prawne, zwłaszcza zawieszenie płatności.	X					
	Zalecenie 2: Komisja powinna co roku monitorować wyniki ocen jakości LPIS dokonywanych przez państwa członkowskie i sprawdzać, czy wszystkie państwa, w przypadku których ocena ta była negatywna, faktycznie podjęły niezbędne działania naprawcze.	X					
	W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich:						
	Zalecenie 3: Komisja powinna zapewniać uwzględnienie skutecznych działań dotyczących zamówień publicznych we wszystkich planach działania państw członkowskich ukierunkowanych na wyeliminowanie błędów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.	X					
	W odniesieniu do EFRG i rozwoju obszarów wiejskich:						
	Zalecenie 4: Komisja powinna monitorować i aktywnie wspierać instytucje certyfikujące w działaniach na rzecz usprawnienia ich działalności i udoskonalenia metodyki dotyczącej legalności i prawidłowości wydatków, tak aby zapewniały one Komisji wiarygodne informacje na potrzeby oszacowania skorygowanego poziomu błędu.	X					
	Zalecenie 5: Komisja powinna zaktualizować podręcznik kontroli DG AGRI i zawrzeć w nim szczegółowe procedury kontroli oraz wymogi dotyczące dokumentacji na potrzeby weryfikacji danych przekazywanych przez państwa członkowskie, wykorzystywanych do obliczenia korekt finansowych.	X					
	W odniesieniu do rybołówstwa:						
	Zalecenie 6: Komisja powinna zapewnić, by kontrole zgodności DG MARE były w większym stopniu zgodne z międzynarodowymi standardami kontroli.	X					

ROZDZIAŁ 8

Bezpieczeństwo i obywatelstwo

SPIS TREŚCI

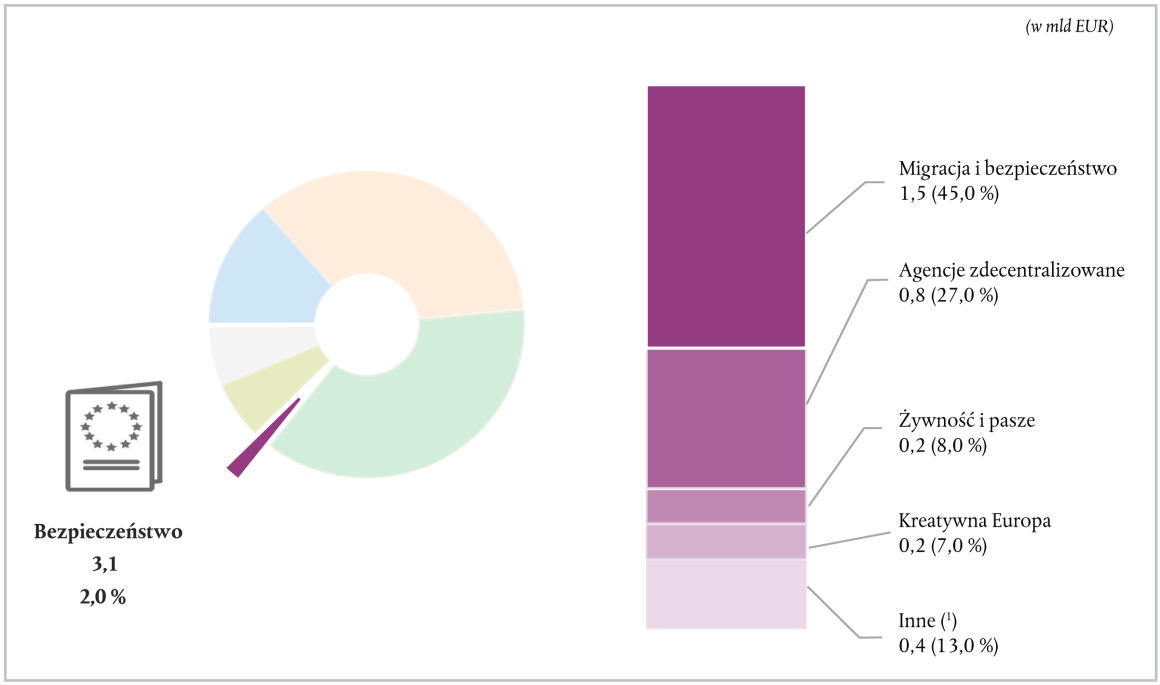
	Punkt
Wstęp	8.1–8.5
Krótki opis badanego działu WRF	8.2–8.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.5
Część 1 – Prawidłowość transakcji	8.6–8.17
Badanie wybranych systemów	8.8–8.16
Zarządzanie AMIF i ISF – tryb dzielony	8.8–8.10
Zarządzanie AMIF i ISF – tryb bezpośredni/pośredni	8.11–8.13
Program „Żywność i pasze”	8.14–8.16
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	8.17
Wnioski i zalecenia	8.18
Część 2 – Wyniki	8.19–8.20

Wstęp

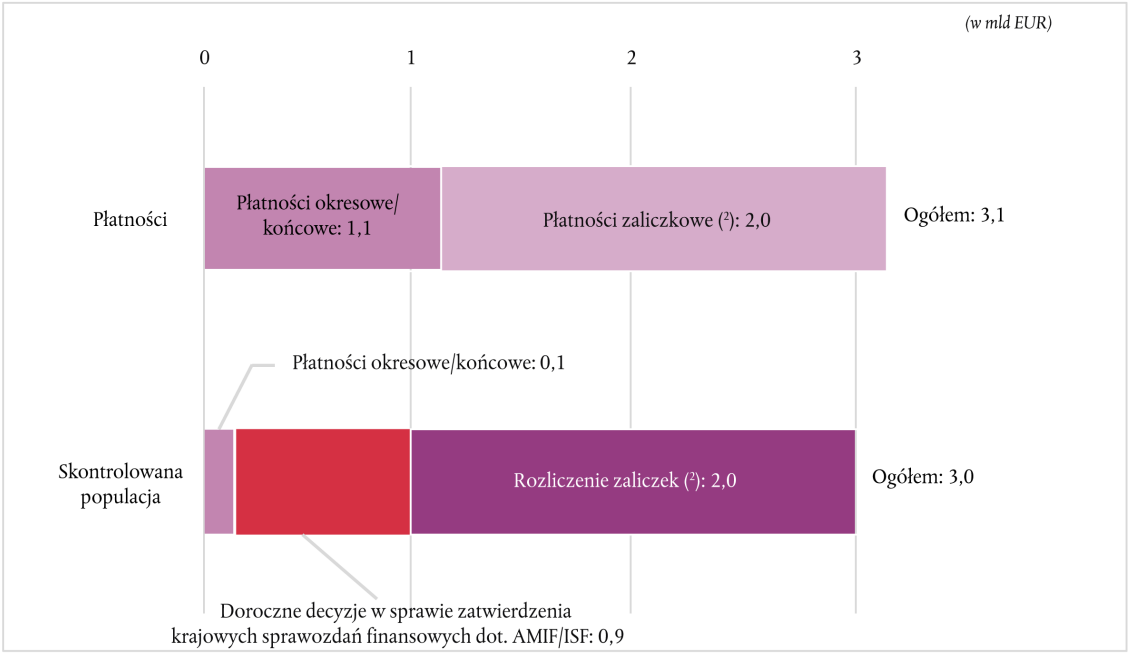
8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo". W ***ramce 8.1*** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2018 r.

Ramka 8.1
Dział WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" – struktura wydatków w 2018 r.

Struktura płatności:



Płatności i skontrolowana populacja:



(1) Dane obejmują wydatki na programy dotyczące konsumentów, sprawiedliwości, praw, równości i obywatelstwa.

(2) Zaliczki i rozliczenia zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 13 ***załącznika 1.1***).

Źródło: *Skonsolidowane sprawozdanie* roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

Krótki opis badanego działu WRF

8.2. Dział ten obejmuje różne obszary polityki, których wspólnym celem jest wzmocnienie koncepcji „obywatelstwa europejskiego" poprzez stworzenie obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa pozbawionego granic wewnętrznych.

8.3. Jak pokazano w ***ramce 8.1***, największym obszarem wydatków w tym dziale jest migracja i bezpieczeństwo. Większość wydatków pochodzi zatem z zaledwie dwóch funduszy – Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) ([1]) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF) ([2]). Zarządzanie większością środków w ramach funduszy AMIF i ISF odbywa się w trybie dzielonym z udziałem państw członkowskich i Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME). Celem funduszu AMIF jest wspieranie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wypracowanie wspólnego unijnego podejścia do kwestii azylu i imigracji. ISF ma z kolei na celu osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE. Składają się na niego dwa instrumenty ([3]) – jeden dotyczący granic i wiz, a drugi – policji. Pierwszy z nich zapewnia wsparcie na rzecz zharmonizowanych działań w ramach zarządzania granicami oraz rozwoju wspólnej polityki wizowej, drugi natomiast jest skoncentrowany na współpracy organów ścigania i zwiększaniu zdolności zarządzania ryzykiem w zakresie polityki bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

8.4. Istotną część tego działu stanowią ponadto środki finansowe na rzecz 13 agencji zdecentralizowanych ([4]), które to agencje zajmują się realizacją najważniejszych priorytetów UE w obszarach migracji i bezpieczeństwa, współpracy sądowej oraz zdrowia. Na kolejną część składa się program „Żywność i pasze", którego celem jest zapewnienie zdrowia ludzi, zwierząt i roślin na wszystkich etapach łańcucha dostaw żywności, oraz program „Kreatywna Europa", czyli unijny program ramowy na rzecz wsparcia sektora kultury i sektora audiowizualnego. Ponadto finansowaniem z budżetu omawianego działu objęta jest grupa programów mających przyczynić się do realizacji wspólnego celu, jakim jest wzmocnienie obszaru bezpieczeństwa i obywatelstwa. Są to programy dotyczące sprawiedliwości, konsumentów oraz praw, równości i obywatelstwa.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.5. Stosując podejście kontrolne i metody kontroli opisane w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał próbę złożoną z 18 *transakcji*, którą dobrano tak, by umożliwić Trybunałowi sformułowanie opinii na temat wydatków z całego budżetu, nie zaś tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF (tj. Trybunał nie oszacował ogólnego poziomu błędu dla tego działu). Decyzja ta podyktowana była faktem, że poziom płatności w tym obszarze polityki w 2018 r. był stosunkowo niewielki (około 2 % ogólnej kwoty wydatków UE). Próba obejmowała siedem transakcji zrealizowanych w trybie *zarządzania dzielonego* z państwami członkowskimi ([5]), sześć transakcji zrealizowanych w ramach *zarządzania bezpośredniego* oraz dwie transakcje w ramach *zarządzania pośredniego* sprawowanego przez Komisję, a także trzy transakcje obejmujące rozliczenie zaliczek na rzecz agencji. Ponadto w odniesieniu do działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" za 2018 r. Trybunał zbadał:

a) główne systemy wykorzystywane przez DG HOME i państwa członkowskie na potrzeby uzyskania pewności co do prawidłowości płatności dokonanych w ramach funduszy AMIF i ISF oraz systemy wykorzystywane przez Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności Komisji Europejskiej (DG SANTE) na potrzeby uzyskania pewności co do prawidłowości płatności dokonanych w ramach programu „Żywność i pasze";

b) wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków przedstawionych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG HOME i DG SANTE, spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obarczonych ryzykiem, przyszłych korekt i przewidywanych środków do odzyskania;

c) w części 2 niniejszego rozdziału skoncentrowano się na wskaźnikach wykonania dotyczących funduszy AMIF i ISF.

([1]) Akt prawny ustanawiający Fundusz Azylu, Migracji i Integracji można znaleźć w portalu Eur-Lex.

([2]) Te dwa fundusze zastąpiły program SOLID realizowany w poprzednim okresie programowania.

([3]) Akty prawne ustanawiające te instrumenty można znaleźć w portalu Eur-Lex: Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczący granic i wiz oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczący policji.

([4]) Obszar zdrowia: ECDC, EFSA, EMA, ECHA – produkty biobójcze. Obszar spraw wewnętrznych: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA, EMCDDA. Obszar sprawiedliwości: Eurojust, FRA, EIGE. Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące działalności każdej z tych agencji wraz z opiniami na temat legalności i prawidłowości ich działań są dostępne na stronie internetowej Trybunału.

([5]) W Belgii, Grecji, Hiszpanii, na Litwie, w Niemczech, Rumunii i Szwecji.

Część 1 – Prawidłowość transakcji

8.6. W trzech (17 %) z 18 zbadanych transakcji wystąpiły *błędy*, z których jeden był kwantyfikowalny i przekroczył próg istotności wynoszący 2 %. Dotyczył on transakcji objętej zarządzaniem dzielonym w ramach AMIF w Hiszpanii (błąd na poziomie 9,4 %) i został opisany w ***ramce 8.2***. Ponieważ próba nie miała być reprezentatywna dla wydatków w ramach tego działu, Trybunał nie obliczył ogólnego poziomu błędu.

Ramka 8.2
Dokumentacja dotycząca usług tłumaczenia ustnego nie we wszystkich przypadkach jest wystarczająca

W Hiszpanii władze krajowe otrzymują wsparcie ze środków funduszu AMIF w związku z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie azylu – współfinansowane są usługi tłumaczenia ustnego dla osób starających się o ochronę międzynarodową. Trybunał skontrolował dokumentację dotyczącą próby dziesięciu sesji tłumaczeniowych w celu sprawdzenia, czy spełniono warunki dokonania płatności. Stwierdził, że w przypadku jednej sesji dane w dokumentacji nie pokrywały się z liczbą zadeklarowanych godzin, nie określono, ilu osobom udzielono pomocy w zakresie tłumaczenia, a odnośne wydatki nie zostały prawidłowo zatwierdzone przez urzędnika służby ds. azylu. Koszty tej usługi zostały zatem zawyżone.

8.7. Dodatkowo Trybunał wykrył, że w dwóch transakcjach nieprawidłowo zastosowano kryteria wyboru i udzielenia zamówienia – jedna z nich dotyczyła dotacji, a druga umowy o świadczenie usług. Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących wyboru i udzielania zamówień publicznych może mieć negatywny wpływ na kwalifikowalność deklarowanych wydatków, a zatem może naruszać zasadę należytego zarządzania środkami wydatkowanymi przez UE. Sytuację tę przedstawiono w ***ramce 8.3***.

Ramka 8.3
Przypadki uchybień w stosowaniu przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

Zgodnie z prawem UE wydatki poniesione przez beneficjentów środków unijnych muszą być racjonalne, uzasadnione i zgodne z zasadą należytego zarządzania finansami, w szczególności jeżeli chodzi o oszczędność i wydajność.

Unijna Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego przyznała dotację na rzecz muzeum w Niderlandach w ramach programu „Kultura". W postanowieniach ogólnych umowy o dotację ustalono, że – w przypadku zamówienia na towary lub usługi – beneficjent udzieli zamówienia oferentowi, którego oferta zawiera najniższą cenę albo zapewnia najlepszy stosunek wartości do ceny.

Trybunał zbadał ogłoszone przez beneficjenta postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi redakcji i publikacji trzech książek. Kontrolerzy stwierdzili, że w zaproszeniu do składania ofert nie określono jasnych kryteriów kwalifikowalności i wyboru, a także nie podano, czy zamówienie zostanie udzielone na podstawie najniższej ceny, czy najlepszego stosunku wartości do ceny. Ponadto podczas przeprowadzania oceny beneficjent zmodyfikował cenę jednej z ofert, nie konsultując tego z oferentem, i zastosował kryteria wyboru, które nie znalazły się wcześniej w zaproszeniu do składania ofert.

W konsekwencji beneficjent nie zagwarantował, że wydatki w ramach tego zamówienia będą racjonalne, uzasadnione i zgodne z zasadą należytego zarządzania finansami.

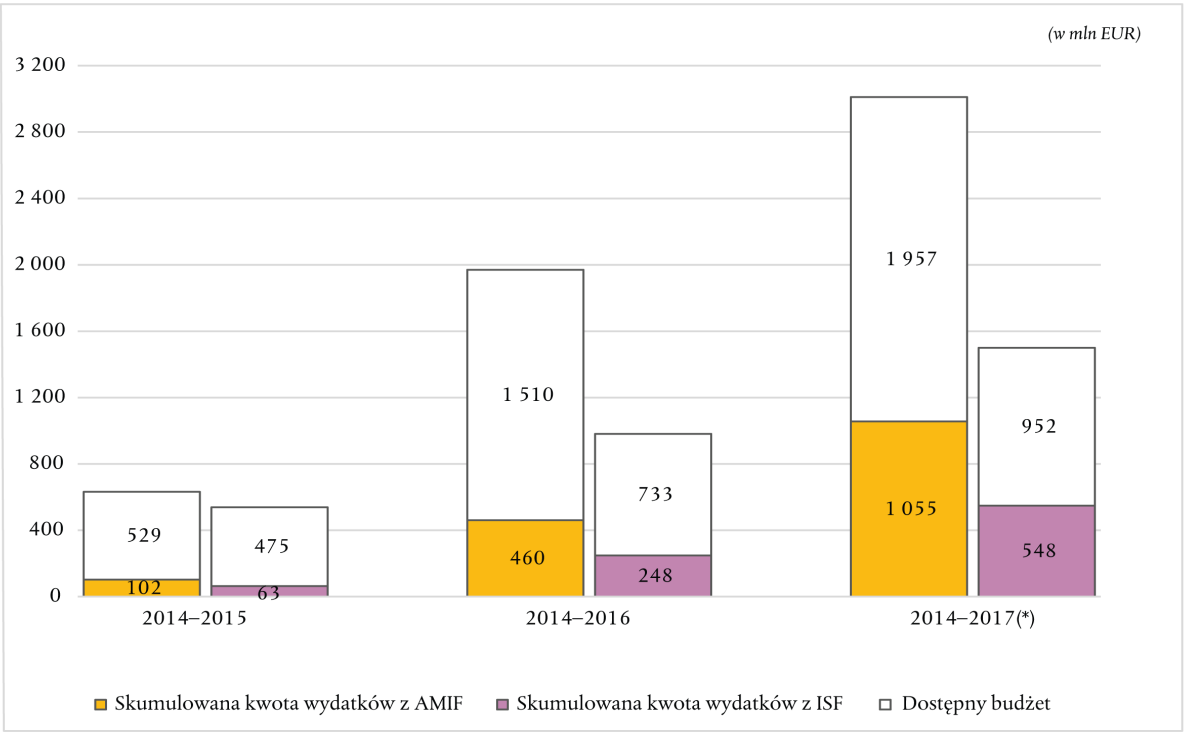
Agencja mogłaby zapobiec wystąpieniu podobnych sytuacji w przyszłości przez udoskonalenie wytycznych przekazywanych beneficjentom i usprawnienie kontroli administracyjnych dotyczących procedur udzielania zamówień.

Badanie wybranych systemów

Zarządzanie AMIF i ISF – tryb dzielony

8.8. Po upływie czterech lat z siedmioletniego okresu programowania wskaźnik wykorzystania środków w programach państw członkowskich znacznie wzrósł. Kwota niewykorzystanych środków jednak nadal rośnie, co w miarę zbliżania się końca programów może zwiększać presję ciążącą na władzach krajowych. W ***ramce 8.4*** przedstawiono roczne płatności, które państwa członkowskie podały w swoich sprawozdaniach finansowych od początku okresu programowania i które przedłożyły one Komisji w celu rozliczenia, a następnie uzyskania zwrotu kosztów.

Ramka 8.4
Płatności na rzecz programów krajowych finansowanych z AMIF i ISF zintensyfikowały się, lecz dostępne środki budżetowe też nadal rosną



(*) Wydatki z funduszy AMIF/ISF poniesione na poziomie państwa członkowskiego są zgłaszane Komisji i zatwierdzane przez nią w roku następnym. W związku z tym wskaźnik wykonania budżetu przez Komisję na 2018 r. obejmuje wydatki państw członkowskich poniesione w 2017 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

8.9. Trybunał skontrolował systemy zarządzania i kontroli siedmiu organów odpowiedzialnych za wdrażanie programów krajowych finansowanych z AMIF/ISF w państwach członkowskich ([6]). Celem było uzyskanie potwierdzenia, że mechanizmy kontroli tych organów były odpowiednie pod względem: a) wyboru i przyznawania dotacji, b) weryfikacji i zatwierdzania wydatków, c) ścieżki audytu i d) przygotowania sprawozdania rocznego ([7]). Wszystkie organy opracowały szczegółowe procedury, które co do zasady były wystarczające, aby spełnić wymogi rozporządzeń dotyczących AMIF i ISF. Kontrolerzy wybrali też 70 zbiorów akt (po 10 z każdego skontrolowanego organu) i zbadali, czy procedury te były właściwie wdrażane.

([6]) W Belgii, Grecji, Hiszpanii, Niemczech i Szwecji w przypadku AMIF; na Litwie i w Rumunii w przypadku ISF.
([7]) Kluczowe wymogi w zakresie kontroli odpowiednich organów w państwach członkowskich — zob. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/646.

8.10. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała następujące uchybienia:

Ramka 8.5
Uchybienia systemowe dotyczące funduszy AMIF i ISF

Państwo członkowskie	
Uchybienie	**Potencjalny wpływ**
a) **Wybór i przyznawanie dotacji:** W Szwecji, przy przeprowadzaniu oceny wniosków o finansowanie działań z AMIF, instytucja odpowiedzialna nie opracowała rankingu projektów ani nie ustanowiła progu punktów, poniżej którego projekty byłyby odrzucane.	Projekty mniej wydajne niż oczekiwano
b) **Weryfikacja i zatwierdzanie wydatków:** W Rumunii, podczas przeprowadzania wizyt kontrolnych u beneficjentów, instytucja odpowiedzialna za programy krajowe finansowane z ISF nie kontrolowała systematycznie, czy beneficjenci faktycznie ponieśli zadeklarowane wydatki. W Szwecji kontrole dotyczące podwójnego finansowania nie były kompleksowe. W Hiszpanii i Szwecji kontrole instytucji odpowiedzialnych za programy krajowe finansowane z AMIF nie były wystarczające, by zagwarantować przestrzeganie przez beneficjentów przepisów krajowych lub unijnych dotyczących udzielania zamówień.	Niewykrycie wydatków niekwalifikowalnych i nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówienia
c) **Ścieżka audytu:** Niemiecka instytucja odpowiedzialna za program krajowy finansowany ze środków AMIF nie dokumentowała w wystarczający sposób prac komisji przetargowej, której zadaniem było przyznawanie dotacji wnioskodawcom.	Przejrzystość procedury przyznawania dotacji
d) **Opracowanie sprawozdania rocznego dotyczącego AMIF/ISF:** Belgijska instytucja odpowiedzialna za program krajowy finansowany ze środków AMIF nie opracowała odpowiednich rozwiązań teleinformatycznych na potrzeby przechowywania danych finansowych wykorzystywanych do przygotowania sprawozdania rocznego. W Hiszpanii procedury opracowywania sprawozdania rocznego dotyczącego AMIF nie zawsze były odpowiednie, aby zapobiec temu, by zgłaszane kwoty przekraczały maksymalny poziom współfinansowania unijnego.	Wiarygodność danych w sprawozdawczości

Zarządzanie AMIF i ISF – tryb bezpośredni/pośredni

8.11. Trybunał dokonał przeglądu wewnętrznych procedur DG HOME dotyczących oceny wniosków o dofinansowanie z funduszy AMIF i ISF (w tym wniosków o pomoc nadzwyczajną) oraz kontroli administracyjnych przeprowadzanych w celu zatwierdzenia wniosków beneficjentów o płatność. Stwierdził, że zarządzanie zaproszeniami do składania wniosków i wnioskami o udzielenie dotacji jest skuteczne: wnioskodawcy otrzymują odpowiednie instrukcje i kompleksowe informacje o decyzjach o przyznaniu dotacji, a zalecenia komisji przetargowej są zasadniczo brane pod uwagę przed podpisaniem umowy o dofinansowanie.

8.12. Jeżeli chodzi o weryfikację i zatwierdzanie wniosków o płatność, Trybunał uznał, że DG HOME posiada kompleksową strategię kontroli opartą na analizie ryzyka, która obejmuje standardowe kontrole *ex ante*, gruntowne weryfikacje dokumentacji i audyty *ex post*.

8.13. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał ujawniła także pewne uchybienia, co przedstawiono w ramce poniżej:

Ramka 8.6
Uchybienia systemowe dotyczące funduszy AMIF i ISF

Komisja	
Uchybienie	**Potencjalny wpływ**
a) Opóźnienia w przyjmowaniu rocznych programów prac, ocenie wniosków o dotacje i podpisywaniu umów o udzielenie dotacji.	Późna realizacja finansowanych projektów, które mogą być mniej skuteczne niż oczekiwano
b) Niektóre dotacje na pomoc nadzwyczajną przyznano bez wcześniejszego uzyskania wszystkich informacji koniecznych do dokonania wyczerpującej oceny konieczności i zasadności działań i kosztów.	Projekty mniej skuteczne niż oczekiwano
c) Ocena niektórych wniosków nie była w pełni spójna z wewnętrznymi wytycznymi Komisji.	Projekty mniej skuteczne niż oczekiwano
d) Przeprowadzając administracyjne kontrole *ex ante* wniosków o płatność, Komisja nie badała w odpowiedni sposób dokumentacji, którą beneficjenci mieli jej przekazać w momencie udzielenia zamówienia.	Niewykrycie wydatków niekwalifikowalnych i nieprawidłowości w postępowaniach o udziele nie zamówienia

Program „Żywność i pasze”

8.14. Trybunał dokonał przeglądu wewnętrznych procedur oceny i zatwierdzania programów krajowych i środków nadzwyczajnych DG SANTE zgodnie z przepisami rozporządzenia dotyczącego programu „Żywność i pasze” ([8]) oraz kontroli administracyjnych tej DG przeprowadzanych przed przyjęciem i zatwierdzeniem wniosków o płatność składanych przez państwa członkowskie. Stwierdził, że mechanizmy kontroli DG SANTE są w tych zakresach odpowiednie.

8.15. Przeprowadzone przez Trybunał prace kontrolne wykazały, że wdrażanie dotacji jest monitorowane w trakcie całego roku, a Komisja przyjmuje sprawozdania okresowe i końcowe oraz wnioski o płatność w przepisowych terminach, zgodnie z własnymi procedurami wewnętrznymi. Na potrzeby zatwierdzania wniosków o płatność DG SANTE opracowała kompleksowe ramy kontroli oparte na analizie ryzyka, które obejmują standardowe kontrole *ex ante*, gruntowne weryfikacje dokumentacji, inspekcje *ex ante* na miejscu i audyty *ex post*.

8.16. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała jednak następujące uchybienia:

Ramka 8.7
Uchybienia systemowe w kontrolach dotyczących żywności i pasz

Komisja	
Uchybienie	**Potencjalny wpływ**
a) Komisja nie dokonała przeglądu kosztów jednostkowych i pułapów, które stosuje przy zatwierdzaniu budżetów programów krajowych. Zgodnie z odpowiednią własną decyzją powinna to była zrobić w 2016 r. Dotacje w 2017 i 2018 r. przyznano zatem w oparciu o nieaktualne dane.	Zatwierdzone budżety nie odzwierciedlają realnych kosztów
b) Przeprowadzając pogłębione administracyjne kontrole *ex ante* wniosków o płatność, Komisja nie badała w odpowiedni sposób dokumentacji, którą beneficjenci mieli jej przekazać w momencie udzielenia zamówienia.	Niewykrycie wydatków niekwalifikowalnych i nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówienia

([8]) Rozporządzenie (UE) nr 652/2014 można znaleźć w portalu Eur-Lex.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

8.17. Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności DG HOME i DG SANTE, lecz nie znalazł informacji, które mogłyby zaprzeczać jego ustaleniom. Niemniej jednak dobrana przez Trybunał ograniczona próba w odniesieniu do 2019 r. (jedynie 18 transakcji) nie stanowi wystarczającej podstawy do porównania wyników kontroli przeprowadzonej przez Trybunał z informacjami na temat prawidłowości wydatków podanymi przez te dwie dyrekcje generalne.

Wnioski i zalecenia

8.18. Zakres kontroli w odniesieniu do tego działu WRF (zob. pkt 8.5) nie pozwala na sformułowanie wyrażonego liczbowo wniosku co do poziomu błędu. Prace Trybunału wykazały jednak, że istnieje jeden zasadniczy obszar, w którym możliwa jest poprawa.

Zalecenie 8.1 – Kontrole dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia

Na podstawie ustaleń dotyczących 2018 r. Trybunał zaleca Komisji dopilnowanie, by podczas przeprowadzania kontroli administracyjnych wniosków o płatność systematycznie korzystała z całej dokumentacji, której przekazania wymaga od beneficjentów dotacji. Dzięki temu będzie w stanie prawidłowo zbadać legalność i prawidłowość postępowań o udzielenie zamówienia przeprowadzonych przez tych beneficjentów.

Komisja powinna też poinstruować organy państw członkowskich odpowiedzialne za programy krajowe finansowane z funduszy AMIF i ISF, by w odpowiedni sposób sprawdzały legalność i prawidłowość postępowań o udzielenie zamówienia przeprowadzonych przez beneficjentów środków podczas swoich kontroli administracyjnych wniosków o płatność.

Termin realizacji: w trakcie 2020 r.

Część 2 – Wyniki

8.19. W tym roku, oprócz kontroli prawidłowości wydatków, Trybunał ocenił także aspekty dotyczące osiągniętych wyników w odniesieniu do trzech z siedmiu ujętych w próbie transakcji objętych zarządzaniem dzielonym w ramach funduszy AMIF/ISF. W tym celu wybrano trzy ukończone lub prawie ukończone projekty i przeprowadzono kontrole na miejscu w państwach członkowskich.

8.20. W rozporządzeniach dotyczących AMIF i ISF przewidziano wspólne wskaźniki produktu dla programów krajowych, które to wskaźniki często mają ogólny charakter i w razie potrzeby powinny zostać określone bardziej szczegółowo na poziomie projektu.

— Trybunał stwierdził, że nie dopilnowano tego w przypadku jednego projektu finansowanego z AMIF (usługi tłumaczenia ustnego na rzecz osób ubiegających się o status uchodźcy). Odpowiednie instytucje zebrały jedynie informacje o tym, ile razy korzystano z usług tłumacza ustnego, nie dysponowały natomiast danymi dotyczącymi tego, jakich języków używano najczęściej, na jakie było największe zapotrzebowanie ani na temat dostępności usług tłumaczeniowych w podziale na miejsca i języki.

— W jednym projekcie finansowanym z komponentu ISF dotyczącego granic, mimo że wspólne wskaźniki produktu nie były odpowiednie, instytucja odpowiedzialna nie zastąpiła ich wskaźnikami dopasowanymi do projektu. Celem projektu było zapewnienie całodobowej operacyjności urządzeń komunikacyjnych stosowanych przez straż graniczną. Beneficjent nie ustanowił żadnych mechanizmów, które pozwoliłyby określić, przez ile czasu system nie funkcjonował prawidłowo, bądź zmierzyć, czy i jak czas przestoju zmienił się po wdrożeniu działania sfinansowanego z ISF.

W obu przypadkach trudno było w dokładny sposób zmierzyć wpływ projektu.

ROZDZIAŁ 9

Globalny wymiar Europy

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	9.1–9.7
Krótki opis działu „Globalny wymiar Europy”	9.3–9.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.6–9.7
Część 1 – Prawidłowość transakcji	9.8–9.21
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	9.14–9.21
Badanie poziomu błędu rezydualnego DG NEAR za 2018 r.	9.14–9.17
Roczne sprawozdanie z działalności DG ECHO	9.18–9.20
Roczne sprawozdanie z działalności i badanie poziomu błędu rezydualnego DG DEVCO	9.21
Wnioski i zalecenia	9.22–9.24
Zalecenia	9.23–9.24
Część 2 – Osiągnięte wyniki	9.25–9.27

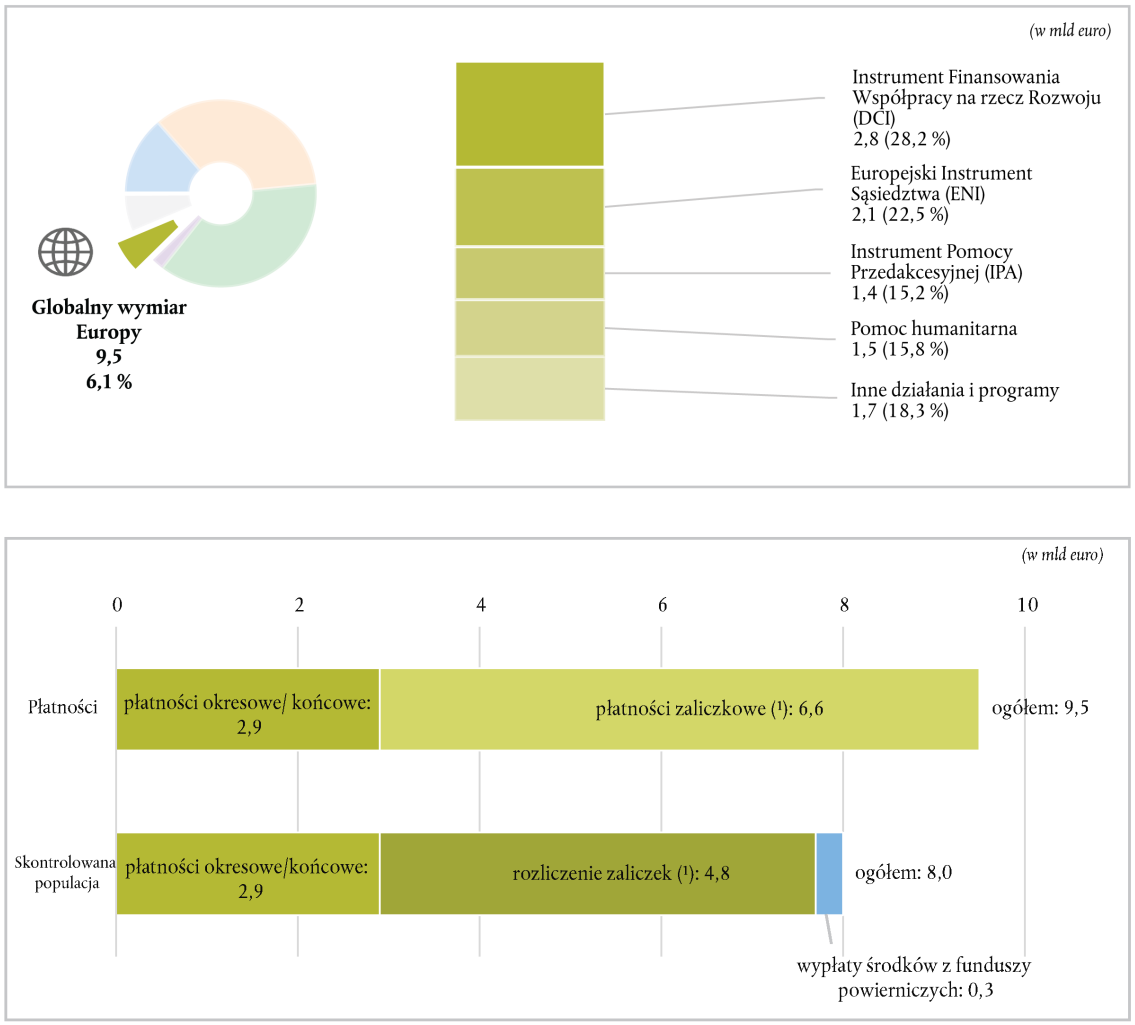
Załącznik 9.1 – Wydatki operacyjne w podziale na delegatury w 2018 r.

Załącznik 9.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – „Globalny wymiar Europy”

Wstęp

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Globalny wymiar Europy". W ***ramce 9.1*** zaprezentowano przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2018 r.

Ramka 9.1
Dział WRF „Globalny wymiar Europy" – struktura wydatków w 2018 r.



(1) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 13 ***załącznika 1.1***).

Źródło: *Skonsolidowane sprawozdanie* roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

9.2. W ***części 1*** niniejszego rozdziału przedstawiono ustalenia Trybunału na temat *prawidłowości*, ***część 2*** natomiast dotyczy *osiągniętych wyników*.

Krótki opis działu „Globalny wymiar Europy"

9.3. Dział „Globalny wymiar Europy" obejmuje wydatki na wszystkie działania zewnętrzne (politykę zagraniczną) finansowane z budżetu ogólnego UE. Polityka w tym obszarze jest ukierunkowana na:

— propagowanie poza granicami UE wartości unijnych, takich jak demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka, a także podstawowych wolności,

— rozwiązywanie największych problemów globalnych, takich jak zmiana klimatu czy utrata różnorodności biologicznej,

— zwiększanie *wpływu* unijnej współpracy na rzecz rozwoju, której celem jest pomoc w eliminowaniu ubóstwa i wspieranie dobrobytu,

— promowanie stabilności i bezpieczeństwa w krajach kandydujących i krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa,

— wzmacnianie europejskiej solidarności w sytuacjach klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka,

— poprawę zdolności w zakresie zapobiegania kryzysom i rozwiązywania konfliktów, utrzymywanie pokoju, wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego i zacieśnianie współpracy międzynarodowej,

— promowanie na arenie międzynarodowej interesów UE i interesów, które UE dzieli z państwami trzecimi, przez wspieranie zewnętrznego wymiaru polityki UE.

9.4. Dyrekcje generalne zaangażowane w wykonanie budżetu w zakresie działań zewnętrznych to przede wszystkim: Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (ECHO) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

9.5. W 2018 r. płatności w dziale „Globalny wymiar Europy" wyniosły 9,5 mld euro ([1]) i zostały zrealizowane w ponad 150 krajach z wykorzystaniem różnych instrumentów (zob. ***ramka 9.1***) i metod realizacji ([2]) (zob. ***załącznik 9.1***).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.6. Przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metod kontroli przedstawionych w ***załączniku 1.1*** Trybunał zbadał próbę obejmującą 58 *transakcji* uzupełnioną sześcioma transakcjami pochodzącymi z badań poziomu błędu rezydualnego ([3]), które zostały odpowiednio dostosowane ([4]). Próbę dobrano tak, by umożliwić Trybunałowi sformułowanie opinii na temat wydatków z całego budżetu dokonanych w 2018 r., nie zaś tak, by była reprezentatywna dla wydatków w ramach tego działu WRF. Liczba skontrolowanych transakcji nie była wystarczająca, by można było oszacować poziom *błędu* ([5]). Z tego względu Trybunał nie obliczył poziomu błędu dla tego działu WRF.

9.7. Ponadto w odniesieniu do działu „Globalny wymiar Europy" za 2018 r. Trybunał zbadał:

a) wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* DG ECHO i DG DEVCO ([6]), spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obarczonych ryzykiem, przyszłych korekt i środków przewidywanych do odzyskania;

b) w ***części 2*** niniejszego rozdziału – 15 projektów realizowanych w czterech delegaturach UE ([7]) z punktu widzenia osiągniętych wyników. 12 z tych projektów zrealizowała DG NEAR, a pozostałe trzy – DG DEVCO.

([1]) Kwota ta obejmuje ostatecznie wykonane płatności, w tym dochody przeznaczone na określony cel.

([2]) Takich jak zamówienia na roboty budowlane/realizację dostaw/świadczenie usług, dotacje, specjalne pożyczki, gwarancje kredytowe i pomoc finansowa, wsparcie budżetowe i inne ukierunkowane formy pomocy budżetowej.

([3]) DG NEAR i DG DEVCO rokrocznie zlecają przeprowadzenie badań poziomu błędu rezydualnego mających na celu oszacowanie w całym obszarze ich odpowiedzialności poziomu błędów, którym nie zapobieżono w ramach kontroli zarządczych bądź których nie wykryto i nie skorygowano. Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru usługi atestacyjnej ani kontroli – prowadzone jest w oparciu o odnośną metodykę i podręczniki odpowiednich DG.

([4]) W ramach przeprowadzonego przeglądu badań poziomu błędu rezydualnego Trybunał stwierdził, że w metodyce DG DEVCO, na podstawie której prowadziła ona to badanie, założono dużo mniejszą niż w przypadku prac kontrolnych Trybunału liczbę kontroli na miejscu (co najwyżej dziewięć kontroli). Ponadto w badaniach poziomu błędu rezydualnego DG DEVCO i DG NEAR przewidziano mniejszy zakres badania postępowań o udzielenie zamówienia. Z tego względu Trybunał dostosował wyniki tych badań, tak aby uwzględnić odsetek błędów polegających na niezgodności z przepisami dotyczącymi udzielania *zamówień publicznych* (w oparciu o ustalenia dotyczące działu „Globalny wymiar Europy" w ramach wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za lata 2014–2017).

([5]) Próba transakcji dobrana przez Trybunał składała się z 19 transakcji dokonanych przez DG NEAR, 18 transakcji DG DEVCO, 10 transakcji DG ECHO i 11 innych transakcji. W odniesieniu do części populacji skontrolowanej przez Trybunał, która została objęta przeprowadzonymi przez DG NEAR i DG DEVCO badaniami poziomu błędu rezydualnego w 2018 r. (9 %), Trybunał uwzględnił wyniki tych badań w swoich obliczeniach.

([6]) Prace dotyczące rocznego sprawozdania z działalności DG DEVCO przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju.

([7]) Delegatury w Algierii, na Ukrainie, w Bośni i Hercegowinie i w Laosie.

Część 1 – Prawidłowość transakcji

9.8. Błędy wystąpiły w 11 (19 %) spośród 58 zbadanych transakcji. Trybunał wykrył pięć *błędów kwantyfikowalnych*, które miały wpływ na kwoty wydatkowane z budżetu UE. Wykrył także sześć przypadków nieprzestrzegania przepisów prawnych i finansowych, w szczególności przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. W toku badania prawidłowości transakcji Trybunał znalazł przykłady skutecznych kontroli zewnętrznych. Jeden z nich przedstawiono w ***ramce 9.2***. Trybunał przedstawia ponadto ustalenie dotyczące wydatków niekwalifikowalnych (zob. ***ramka 9.3***) oraz ustalenie dotyczące niezgodności z procedurami udzielenia zamówień (zob. ***ramka 9.4***).

Ramka 9.2
Znaczenie przeprowadzania przez Komisję skutecznych kontroli

DG NEAR

Trybunał skontrolował wydatki zadeklarowane przez organizację pozarządową w ramach umowy o udzielenie *dotacji* podpisanej z Komisją, którą to umową zarządzała delegatura UE. Organizacji pozarządowej zlecono zaproponowanie szeregu zmian w przepisach prawnych, które miały doprowadzić do zwiększenia dochodów skarbu państwa z tytułu wydobycia węglowodorów. Unijna dotacja na ten projekt wyniosła 200 000 euro.

W toku audytu finansowego na poziomie projektu przeprowadzonego w imieniu Komisji przez niezależnego biegłego rewidenta wykryto wydatki niekwalifikowalne na kwotę 9 650 euro wynikające z zastosowania nieprawidłowego kursu wymiany. W wyniku tego błędu Komisja wydała nakaz odzyskania środków.

Ramka 9.3
Wydatki niekwalifikowalne ujęte w zestawieniu poniesionych wydatków

DG DEVCO

Trybunał skontrolował wydatki zadeklarowane przez organizację międzynarodową w ramach *umowy o delegowaniu zadań* podpisanej z Komisją. Przedmiotowe działanie o nazwie „Global Alliance on Health and Pollution" [Globalny Sojusz w dziedzinie Zdrowia i Zanieczyszczeń] miało na celu ograniczenie ekspozycji na toksyczne czynniki zagrażające zdrowiu w krajach o niskich i średnich dochodach.

Szacowany całkowity budżet działania wyniósł ponad 6 mln euro, a maksymalny wkład unijny ustalono na poziomie 5 mln euro.

Jak wynika z dokumentacji poświadczającej, do kosztów projektu doliczono 31 biletów lotniczych na kwotę 13 300 euro w związku z wyjazdem integracyjnym dla pracowników na Jamajkę. Wyjazd ten nie był zaplanowaną częścią projektu, a jego koszty są niekwalifikowalne, ponieważ nie spełniają warunków kwalifikowalności.

Ramka 9.4
Niezgodności z procedurami udzielenia zamówień

DG NEAR

Unijne rozporządzenie finansowe stanowi, że dotacje muszą podlegać zasadom przejrzystości i równego traktowania.

Trybunał dokonał przeglądu postępowania, w ramach którego Komisja opublikowała zaproszenia do wyrażenia zainteresowania dotyczące projektu polegającego na naprawie mostów na rzekach Doniec i Borowa na Ukrainie. Budżet projektu wyniósł 2 mln euro.

Jak wykazały prace Trybunału, Komisja opublikowała zaproszenie do wyrażenia zainteresowania, nie określając w nim jasno kryteriów udzielenia zamówienia, co przełożyło się na niepełną siatkę oceny.

Wreszcie, komisja oceniająca naruszyła procedury dotyczące powiadamiania niewybranych oferentów, nie informując ich o uzyskanej punktacji, przyczynach odrzucenia ani środkach prawnych pozwalających odwołać się od decyzji o udzieleniu zamówienia.

W tym przypadku Komisja Europejska nie postąpiła zgodnie z zasadami przejrzystości i równego traktowania.

9.9. W przypadkach gdy środki unijne są wydatkowane za pośrednictwem *wsparcia budżetowego* i wdrażane w ramach projektów z udziałem wielu darczyńców, w których stosuje się tzw. podejście założeniowe (zob. pkt 9.12), poziom błędu w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń jest niski. W 2018 r. Trybunał dokonał przeglądu 13 transakcji w projektach z udziałem wielu darczyńców, w których zastosowano podejście założeniowe, oraz dwóch transakcji w ramach wsparcia budżetowego. Wykryto jeden błąd w transakcji należącej do pierwszej kategorii.

9.10. Wsparcie budżetowe to wkład finansowy przekazywany do budżetu ogólnego państwa albo do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Płatności w ramach wsparcia budżetowego finansowane z budżetu ogólnego wyniosły w 2018 r. 885 mln euro. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy przed wypłatą wsparcia zostały spełnione ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadowalające usprawnienie w zarządzaniu finansami w sektorze publicznym).

9.11. Zważywszy na szerokie pole do interpretacji przepisów prawnych, Komisja ma jednak znaczną swobodę przy ocenie, czy dany kraj będący *beneficjentem* spełnił te ogólne warunki ([8]).

([8]) Kontrole finansów publicznych krajów partnerskich nie mieszczą się w zakresie kontroli prowadzonych przez Trybunał na potrzeby wydania poświadczenia wiarygodności. Kwestia wydajności i skuteczności wsparcia budżetowego została poruszona w wielu sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Najnowsze sprawozdania poświęcone temu zagadnieniu to sprawozdanie specjalne nr 35/2016 w sprawie dochodów w Afryce, sprawozdanie specjalne nr 32/2016 pt. „Pomoc UE na rzecz Ukrainy" i sprawozdanie specjalne nr 30/2016 pt. „Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie".

9.12. Zgodnie z podejściem założeniowym w sytuacji gdy wkłady wnoszone przez Komisję na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na ściśle określone i dające się wyodrębnić pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że zachowano zgodność z unijnymi zasadami kwalifikowalności, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje wydatki kwalifikowalne wystarczające do pokrycia wkładu UE. Trybunał uwzględnił to podejście w badaniach bezpośrednich.

Płatności z budżetu ogólnego na rzecz organizacji międzynarodowych wyniosły w 2018 r. 2,6 mld euro. Trybunał nie jest w stanie określić, do jakiego odsetka tej kwoty odnosi się podejście założeniowe, gdyż Komisja nie monitoruje osobno tej kwestii.

9.13. W przypadku trzech transakcji realizowanych przez organizacje międzynarodowe [Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF) i Światowy Program Żywnościowy (WFP)] Trybunał spotkał się z odmową współpracy, jeśli chodzi o przekazywanie w terminie istotnej dokumentacji poświadczającej. Fakt ten poważnie utrudnił planowanie przez Trybunał kontroli w 2018 r. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ([9]) ustanowiono prawo Trybunału do uzyskiwania wszelkich dokumentów lub informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań. W opinii nr 10/2018 ([10]) Trybunał zaleca, aby Komisja rozważyła położenie większego nacisku na obowiązek organizacji międzynarodowych, by przekazywać Trybunałowi niezbędne dokumenty, tak aby mógł on ukończyć prowadzone kontrole.

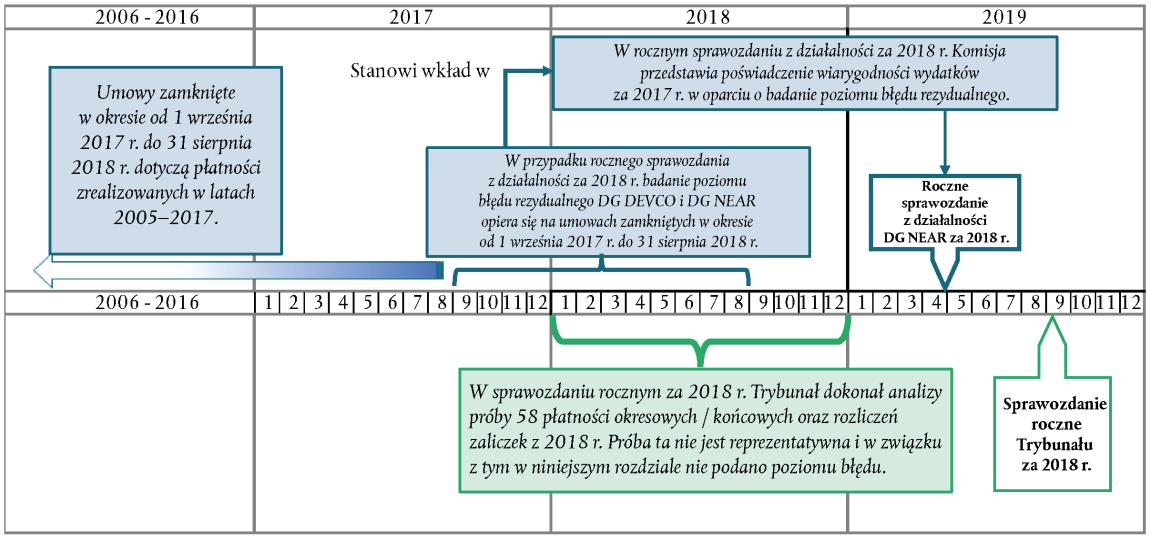
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

Badanie poziomu błędu rezydualnego DG NEAR za 2018 r.

9.14. W 2018 r. DG NEAR zleciła przeprowadzenie czwartego badania *poziomu błędu rezydualnego* zewnętrznemu wykonawcy. Celem badania było oszacowanie – w całym obszarze odpowiedzialności Dyrekcji – liczby błędów, których nie wykryto w ramach systemu kontroli wewnętrznej DG NEAR bądź które wykryto, lecz ich nie skorygowano. Badanie to stanowi istotny element, na którym dyrektor generalny opiera własne poświadczenie wiarygodności.

9.15. W toku badania przeanalizowano reprezentatywną próbę transakcji zrealizowanych w ramach umów zamkniętych w okresie od września 2017 r. do sierpnia 2018 r. (zob. ***ramka 9.5***). DG NEAR na bieżąco dostosowuje własną metodykę od czasu, gdy została ona opracowana w 2012 r.

Ramka 9.5



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

([9]) Prawo Trybunału do uzyskania dostępu do dokumentów ustanowiono w art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „[…] osoby fizyczne lub prawne otrzymujące płatności z budżetu […] przekazują Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego żądanie, wszelkie dokumenty lub informacje niezbędne do wykonywania jego zadania".

([10]) Pkt 18 opinii Trybunału nr 10/2018 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

9.16. DG NEAR zaprezentowała wyniki badania poziomu błędu rezydualnego w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2018 r. Szacowany ogólny poziom błędu rezydualnego dla Dyrekcji wyniósł 0,72 %, czyli znajduje się poniżej ustalonego przez Komisję progu istotności wynoszącego 2 %.

9.17. W dokonanym przez Trybunał przeglądzie badania poziomu błędu rezydualnego wskazano jednak, że istnieje pole do poprawy, jeśli chodzi o zakres swobody subiektywnego osądu pozostawionej audytorom przy szacowaniu poziomu błędu w odniesieniu do indywidualnych transakcji. Ponadto podwoiła się liczba transakcji, w przypadku których nie przeprowadzono żadnych badań bezpośrednich, ponieważ całkowicie polegano na wcześniejszych pracach kontrolnych ([11]). Celem badania poziomu błędu rezydualnego jest pomiar błędów, które nie zostały wykryte za pomocą żadnego z mechanizmów zapobiegania, wykrywania i korygowania. Ponieważ w przypadku 23,6 % ([12]) transakcji ujętych w próbie w pełni polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, w badaniu błędu rezydualnego nie zmierzono takich niewykrytych błędów. Nadmierne poleganie na pracach kontrolnych innych podmiotów może zagrozić zrealizowaniu najważniejszego celu badania poziomu błędu rezydualnego, gdyż wpłynie ono na zmierzony poziom błędu.

Roczne sprawozdanie z działalności DG ECHO

9.18. W odniesieniu do roku budżetowego 2018 Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG ECHO za 2018 r.

9.19. DG ECHO oszacowała, że ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności w przypadku wydatków zatwierdzonych w 2018 r. (1,8 mld euro) wyniosła 12,5 mln euro (0,69 % zatwierdzonych wydatków w 2018 r.). Oszacowano, że 7,2 mln euro (57,8 % tej ogólnej kwoty obarczonej ryzykiem) zostanie skorygowane w ramach kontroli w kolejnych latach. Na tej podstawie Dyrektor Generalny oświadczył, że ekspozycja finansowa Dyrekcji była poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Zważywszy że Trybunał nie dysponuje reprezentatywną próbą pozwalającą oszacować poziom błędu w dziale WRF „Globalny wymiar Europy", nie jest w stanie wskazać, czy oświadczenie to jest sprzeczne z wynikami jego prac kontrolnych. Co więcej, jedynie niewielka część przeprowadzonych kontroli (17 %) odnosi się do transakcji, za które odpowiedzialna jest DG ECHO.

9.20. Jeśli chodzi o zdolność naprawczą DG ECHO, Trybunał stwierdził, że mimo starań poczynionych przez DG ECHO, by z wyliczeń wyłączyć odzyskane kwoty *płatności zaliczkowych*, anulowane nakazy odzyskania środków oraz dochody z tytułu odsetek, wiarygodność kwoty podanej za 2018 r. jest ograniczona ze względu na niewykryte błędy, które doprowadziły do zawyżenia zdolności naprawczej Dyrekcji. Choć trudno jest skwantyfikować zakres tego uchybienia, nie ma ono wpływu na poziom pewności zapewniany przez Dyrektora Generalnego.

Roczne sprawozdanie z działalności i badanie poziomu błędu rezydualnego DG DEVCO

9.21. Wyniki prac kontrolnych odnoszących się do rocznego sprawozdania z działalności DG DEVCO za 2018 r. oraz badania Dyrekcji dotyczącego poziomu błędu rezydualnego przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (zob. pkt 28–37).

Wnioski i zalecenia

9.22. Próbę kontrolowanych transakcji dobrano tak, by umożliwić Trybunałowi sformułowanie opinii na temat wydatków z całego budżetu dokonanych w 2018 r., nie zaś tak, by była reprezentatywna dla wydatków w ramach tego działu WRF. Liczba skontrolowanych transakcji nie była wystarczająca, by można było oszacować poziom błędu. Z tego względu Trybunał nie obliczył poziomu błędu dla tego działu WRF (zob. pkt 9.6). Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji i systemów wykazało jednak, że istnieją trzy obszary, w których możliwa jest poprawa.

Zalecenia

9.23. W ***załączniku 9.2*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r. ([13]) Komisja w pełni zrealizowała dwa z tych zaleceń, jedno natomiast zrealizowała częściowo.

9.24. Na podstawie ustaleń odnoszących się do 2018 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 9.1

Do 2020 r. Komisja powinna podjąć działania mające na celu położenie większego nacisku na ciążący na organizacjach międzynarodowych obowiązek przekazywania Trybunałowi – na jego żądanie – wszelkich dokumentów i informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań, jak przewidziano w TFUE.

([11]) W 2018 r. zewnętrzny wykonawca całkowicie polegał na wcześniejszych kontrolach w przypadku 118 transakcji w ramach IPA i ENI (23,6 %), podczas gdy w 2017 r. i 2016 r. liczby te wynosiły odpowiednio 57 (12,2 %) i 55 (13,0 %).

([12]) Z całkowitej liczby 501 transakcji (ENI + IPA + zarządzanie pośrednie z udziałem państwa beneficjenta – IMBC) w przypadku 118 transakcji całkowicie polegano na wcześniejszych wynikach kontroli.

([13]) Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2015 r., ponieważ od jego sporządzenia minęło wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

Zalecenie 9.2

Do 2020 r. Komisja powinna podjąć działania mające na celu dostosowanie metodyki ustalania poziomu błędu rezydualnego w DG NEAR, tak aby ograniczyć liczbę decyzji o całkowitym poleganiu na wcześniejszych wynikach kontroli, i skrupulatnie monitorować wdrożenie tej metodyki.

Zalecenie 9.3

Komisja powinna skorygować obliczenia DG ECHO dotyczące zdolności naprawczej na 2019 r., wyłączając z nich odzyskane kwoty niewydanych płatności zaliczkowych.

Część 2 – Osiągnięte wyniki

9.25. Trybunał ocenił aspekty dotyczące osiągniętych wyników w odniesieniu do 15 zrealizowanych transakcji ujętych w próbie. Podczas wizyt kontrolnych w czterech delegaturach UE – na Ukrainie, w Algierii, Bośni i Hercegowinie i Laosie – przeprowadzono kontrole na miejscu.

9.26. Kontrolerzy sprawdzili, czy w przypadku każdego projektu określono jasne wskaźniki *produktu* i wyniku. Zbadali też, czy cele dotyczące produktów projektu zostały osiągnięte, jeśli chodzi o aspekt ilościowy, aspekt jakościowy i harmonogram. Przeprowadzono również dodatkowe kontrole dotyczące zaakceptowanych kosztów projektów w celu zweryfikowania, czy są one zgodne z zatwierdzonymi ofertami finansowymi.

9.27. We wszystkich zbadanych projektach opracowano jasne i odpowiednie wskaźniki wykonania. Ich ramy logiczne były dobrze usystematyzowane, a produkty – realistyczne i osiągalne. W jednym z projektów Trybunał wykrył jednak problem, który odbił się negatywnie na wynikach (zob. ***ramka 9.6***).

Ramka 9.6
Problemy dotyczące wyników wykryte w skontrolowanych projektach

Trybunał przeprowadził kontrolę programu na rzecz budowania potencjału instytucjonalnego, który miał na celu poprawę zdolności jednostek ochrony ludności i ratownictwa w Republice Serbii i w Bośni i Hercegowinie do reagowania na kryzysy związane z powodziami.

Cele w zakresie produktu związane z działaniami szkoleniowymi zostały osiągnięte tylko częściowo. Uczestnictwo było znacznie mniejsze niż planowano (poniżej 50 %). Na przykład:

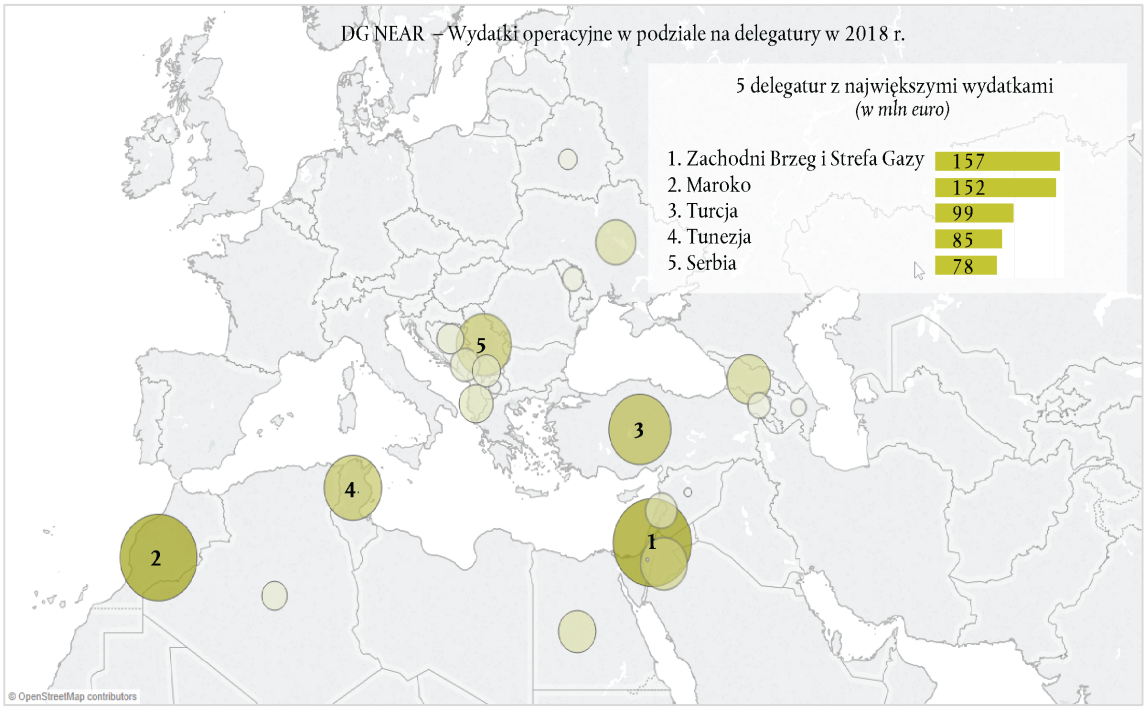
W warsztatach przeprowadzonych w miejscowościach Brčko i Brod uczestniczyło odpowiednio 20 osób i 32 osoby, podczas gdy w każdym z tych wydarzeń miało wziąć udział 60 osób.

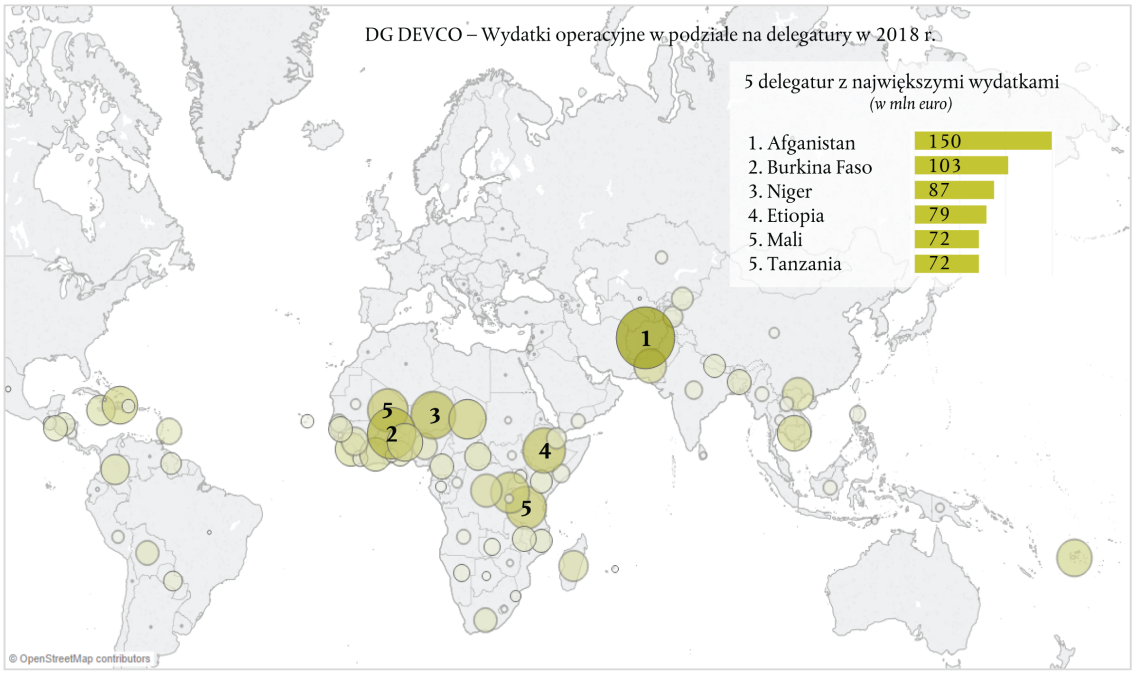
Wspólne ćwiczenia pokazowe, w których miało wziąć udział 50 osób, zastąpiono ćwiczeniami opartymi na danych rzeczywistych z udziałem 6 osób, które poświęcono komunikacji w sytuacji nadzwyczajnej.

Trybunał uważa, że te dane liczbowe świadczą o nieprawidłowym planowaniu – ramy logiczne zawierają przesadnie optymistyczne wskaźniki produktu.

ZAŁĄCZNIK 9.1

WYDATKI OPERACYJNE W PODZIALE NA DELEGATURY W 2018 R.





Źródła: Mapa ogólna © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

ZAŁĄCZNIK 9.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – „GLOBALNY WYMIAR EUROPY"

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2015	**Zalecenie 1:** DG DEVCO i DG NEAR powinny poprawić jakość zlecanych przez beneficjentów weryfikacji wydatków poprzez wprowadzenie nowych działań takich jak zastosowanie tabeli jakości w celu kontrolowania jakości prac wykonanych przez kontrolerów wyznaczonych przez beneficjentów oraz przegląd zakresu uprawnień i obowiązków kontrolerów.					X	
	Zalecenie 2: DG NEAR powinna dołożyć starań, by wydatkując środki za pośrednictwem instrumentu twinningowego, zachować zgodność z zasadą braku zysku i przestrzegać zasady należytego zarządzania finansami.	X					
	Zalecenie 3: DG NEAR powinna zweryfikować metodykę stosowaną do ustalania poziomu błędu resztowego w celu zapewnienia statystycznie poprawnych informacji dotyczących kwoty obarczonej ryzykiem w związku z płatnościami dokonanymi w ramach *zarządzania pośredniego* Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej.	X					

ROZDZIAŁ 10

Administracja

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	10.1–10.5
Krótki opis badanego działu WRF	10.3
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10.4–10.5
Prawidłowość transakcji	10.6–10.13
Uwagi dotyczące głównej próby transakcji	10.7–10.8
Komisja	10.8
Uwagi dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w celu poprawy bezpieczeństwa osób i siedzib	10.9–10.13
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	10.14
Wnioski i zalecenia	10.15–10.17
Wnioski	10.15
Zalecenia	10.16–10.17

Załącznik 10.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Administracja”

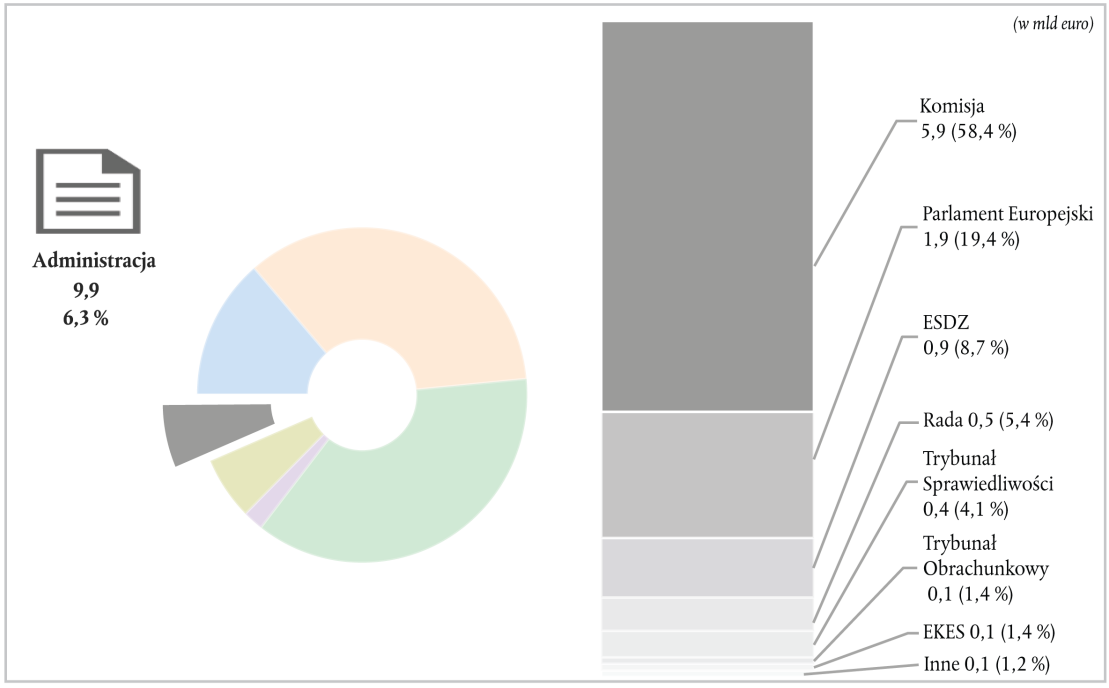
Załącznik 10.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Administracja”

Wstęp

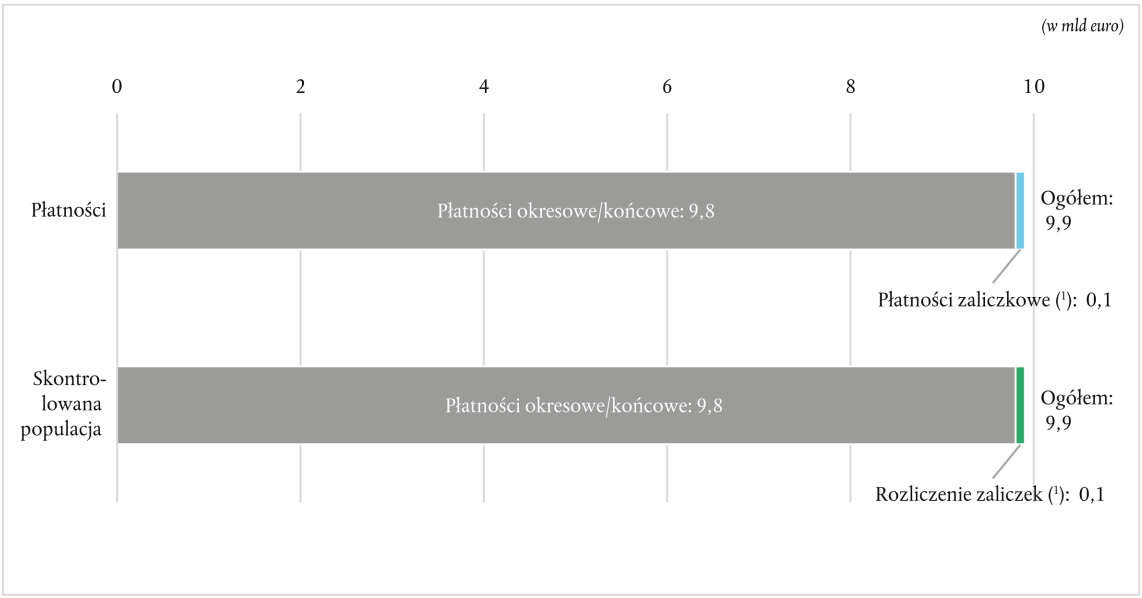
10.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Administracja” ([1]). W ***ramce 10.1*** przedstawiono przegląd wydatków każdej z instytucji i każdego z organów w ramach tego działu w 2018 r.

Ramka 10.1
Dział 5 WRF „Administracja” – struktura wydatków w 2018 r.

Struktura płatności:



Płatności i populacja kontrolna:



([1]) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje można znaleźć w pkt 13 ***załącznika 1.1***).

Źródło: *Skonsolidowane sprawozdanie* roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2018.

([1]) Obejmuje on wydatki administracyjne wszystkich instytucji i organów UE, emerytury i renty oraz płatności na rzecz Szkół Europejskich.

10.2. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i innych organów UE ([2]) oraz Szkół Europejskich ([3]). Mandat Trybunału nie obejmuje kontroli finansowej Europejskiego Banku Centralnego.

Krótki opis badanego działu WRF

10.3. Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe, które stanowią około 60 % łącznych wydatków w tym dziale, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię, telekomunikację i informatykę. Z kontroli prowadzonych przez Trybunał od wielu lat wynika, że jest to obszar niskiego ryzyka.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10.4. Stosując podejście kontrolne i metody kontroli przedstawione w ***załączniku 1.1***, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do działu 5 WRF za 2018 r.:

a) próbę obejmującą 45 *transakcji*, zgodnie z pkt 11 ***załącznika 1.1***. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF (zob. ***ramka 10.1*** i pkt 10.3). Przeprowadzone prace miały stanowić wkład w ogólne poświadczenie wiarygodności zgodnie z opisem w ***załączniku 1.1***;

b) postępowania o udzielenie *zamówienia publicznego* zorganizowane przez Parlament Europejski, Radę, Komisję i Trybunał Sprawiedliwości w celu zwiększenia bezpieczeństwa osób i siedzib ([4]);

c) wiarygodność informacji na temat *prawidłowości* wydatków zawartych w *rocznych sprawozdaniach z działalności* wszystkich instytucji i organów UE, w tym dyrekcji generalnych i urzędów Komisji odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne ([5]), a także zasadnicza zgodność tych informacji z *rezultatami* prac Trybunału.

10.5. Wydatki własne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są kontrolowane przez firmę zewnętrzną ([6]). Wyniki kontroli sprawozdania finansowego Trybunału za rok zakończony 31 grudnia 2018 r. przedstawiono w pkt 10.7.

Prawidłowość transakcji

10.6. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w ***załączniku 10.1***. Na 45 zbadanych transakcji *błędy* wystąpiły w 13 (28,9 %). Na podstawie błędów skwantyfikowanych przez Trybunał stwierdzono, że *szacowany poziom błędu* sytuuje się poniżej *progu istotności*.

Uwagi dotyczące głównej próby transakcji

10.7. Poza kwestiami omówionymi w pkt 10.9–10.13 Trybunał nie stwierdził konkretnych problemów w przypadku Parlamentu Europejskiego, Rady, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego ([7]), Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych ani Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

([2]) Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące agencji i innych organów są publikowane w Dzienniku Urzędowym.

([3]) Trybunał wydaje specjalne sprawozdanie roczne, które jest przekazywane Radzie Zarządzającej Szkół Europejskich. Sprawozdanie to jest przesyłane również do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

([4]) Kontrolą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia zorganizowane przez Parlament Europejski, jedno postępowanie zorganizowane przez Radę, pięć przez Komisję oraz trzy przez Trybunał Sprawiedliwości. Postępowania te zostały wybrane uznaniowo.

([5]) Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych, Urzędy Infrastruktury i Logistyki w Brukseli i w Luksemburgu oraz Dyrekcja Generalna ds. Informatyki.

([6]) PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

([7]) W sprawozdaniu niezależnego biegłego rewidenta na temat sprawozdania finansowego wspomnianym w pkt 10.5 stwierdza się, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2018 r., a także wyników transakcji, przepływów pieniężnych i zmian w aktywach netto za rok budżetowy zamknięty tego dnia".

Komisja

10.8. Trybunał wykrył większą niż w poprzednich latach liczbę uchybień w kontrolach wewnętrznych w obszarze zarządzania dodatkami rodzinnymi przyznawanymi pracownikom ([8]). Odnotował w szczególności, że Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych nie monitorował w wystarczającym zakresie dokładnego i terminowego aktualizowania akt osobowych pracowników w celu zapewnienia, by podstawa do obliczania wynagrodzeń i dodatków była poprawna. Przykładowo, mimo szerokiego nagłośnienia reformy systemu dodatków rodzinnych we Francji Urząd nie zaktualizował swojego rejestru dodatków rodzinnych wypłacanych przez władze francuskie, które należy odliczyć od kwoty dodatków wypłacanych przez instytucje unijne ([9]). Trybunał stwierdził również, że w przypadku gdy wypłacany jest dodatek na gospodarstwo domowe, roczne dochody małżonka lub małżonki sprawdzane są jedynie co cztery lata. Ponadto Urząd nie weryfikował systematycznie miejsca zamieszkania emerytowanych pracowników, którzy odnosili korzyści ze względu na współczynnik korygujący w odniesieniu do pobieranych przez nich emerytur.

Uwagi dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w celu poprawy bezpieczeństwa osób i siedzib

10.9. Ze względu na ataki terrorystyczne, do jakich doszło w ostatnich latach, instytucje uznały za konieczne, by w trybie pilnym wzmocnić ochronę osób i siedzib. W związku z powyższym Trybunał zbadał 13 postępowań o udzielenie zamówienia przeprowadzonych w tym obszarze przez Parlament Europejski, Radę, Komisję i Trybunał Sprawiedliwości w latach 2015–2018.

10.10. W badaniu tym skoncentrowano się na sposobie zdefiniowania potrzeb, rodzaju zastosowanej procedury przetargowej, wdrożeniu procedury na poszczególnych etapach oraz wyborze wykonawców. Trybunał wykrył uchybienia w postępowaniach zorganizowanych przez Parlament i Komisję, które wynikały głównie z pilnej potrzeby zawarcia umów.

10.11. Aby zamówić określone roboty budowlane w zakresie bezpieczeństwa, Parlament skorzystał z zawartych już umów ramowych. Konstrukcja tych umów ramowych pozwoliła Parlamentowi zamówić prace nieujęte pierwotnie w zestawieniu cen w oparciu o pojedynczą wycenę przedstawioną przez wykonawcę. Parlament skorzystał z takiego rozwiązania w dwóch z czterech postępowań zbadanych przez Trybunał, co może oznaczać, że roboty nie zostały zamówione po najniższej cenie ([10]).

10.12. Trybunał ustalił, że w dwóch z pięciu przypadków ([11]) skontrolowanych w Komisji instytucja ta przeprowadziła procedury negocjacyjne, choć kryteria zastosowania tej procedury określone w *rozporządzeniu finansowym* nie były spełnione. W pierwszym przypadku wartość zamówienia podzielono, tak aby umożliwić zakup sprzętu do monitoringu wizyjnego na podstawie procedury negocjacyjnej dla zamówień o średniej wartości zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami ([12]). W drugim przypadku Komisja powołała się na klauzulę „wyjątkowo pilnej konieczności", aby zamówić roboty budowlane po przeprowadzeniu procedury negocjacyjnej z jednym wykonawcą bez wcześniejszej publikacji ogłoszenia o zamówieniu ([13]). Komisja potrzebowała jednak kilku miesięcy, by rozpocząć postępowanie, w związku z czym nie była w stanie wykazać żadnej wyjątkowo pilnej konieczności ani niemożności dotrzymania terminów obowiązujących w przypadku procedur standardowych.

10.13. Co więcej, w trzech postępowaniach Komisji zbadanych przez Trybunał wystąpiły niedociągnięcia w procesie oceny. W jednym przypadku oferent nie spełnił jednego z wymogów minimalnych określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w dwóch innych natomiast Komisja nie sprawdziła należycie spełniania kryteriów wyboru i wykluczenia.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

10.14. Poziomy błędu podane w zbadanych przez Trybunał rocznych sprawozdaniach z działalności nie były istotne, co pokrywa się z wynikami kontroli przeprowadzonych przez Trybunał.

([8]) Zob. pkt 10.12 sprawozdania rocznego za 2017 r. i pkt 9.12 sprawozdania rocznego za 2015 r.
([9]) Zgodnie z art. 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego urzędników UE.
([10]) Trybunał przedstawił ustalenie tego samego rodzaju w pkt 10.9 sprawozdania rocznego za 2017 r.
([11]) W grupie tej znalazło się jedno zamówienie o małej wartości, trzy zamówienia o średniej wartości i jedno zamówienia o wartości przekraczającej próg określony w dyrektywie w sprawie zamówień publicznych.
([12]) Art. 136a zasad stosowania rozporządzenia finansowego w brzmieniu z 2016 r. (zamówienia o wartości od 60 001 do 135 000 euro).
([13]) Art. 134 ust. 1 lit. c) zasad stosowania rozporządzenia finansowego w brzmieniu z 2016 r.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

10.15. Ogólne dowody kontroli wskazują na to, że poziom błędu w wydatkach w dziale „Administracja" nie był istotny (zob. ***załącznik 10.1***).

Zalecenia

10.16. W ***załączniku 10.2*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie czterech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r. W przypadku trzech z tych zaleceń Trybunał nie dokonał przeglądu, ponieważ zakres jego prac kontrolnych za 2018 r. nie obejmował kategorii transakcji, do których odnosiły się te zalecenia. Instytucja, której dotyczyło pozostałe zalecenie, zrealizowała je częściowo (zob. również pkt 10.8).

10.17. Na podstawie powyższego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2018 r., Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 10.1

Komisja powinna jak najszybciej usprawnić systemy zarządzania dodatkami rodzinnymi przewidzianymi w regulaminie pracowniczym przez zwiększenie częstotliwości kontroli sytuacji osobistej pracowników i wzmocnienie kontroli spójności deklaracji na temat dodatków otrzymywanych z innych źródeł, w szczególności w przypadku reform systemów dodatków rodzinnych w państwach członkowskich.

ZAŁĄCZNIK 10.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ADMINISTRACJA"

	2018	2017
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**45**	55
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**Nie wystąpił istotny poziom błędu**	Nie wystąpił istotny poziom błędu

ZAŁĄCZNIK 10.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „ADMINISTRACJA"

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału				
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane		
2015	**Zalecenie 1**: Parlament Europejski powinien dokonać przeglądu istniejących ram kontroli dotyczących wykonania środków budżetowych przyznanych grupom politycznym. Ponadto Parlament Europejski powinien zapewnić lepsze wytyczne – dzięki wzmocnionemu monitorowaniu – odnoszące się do stosowania przez grupy polityczne przepisów dotyczących zatwierdzania i rozliczania wydatków oraz przepisów dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia (zob. pkt 9.11).					X
	Zalecenie 2: Komisja Europejska powinna udoskonalić swoje systemy monitorowania, aby terminowo aktualizować informacje dotyczące sytuacji osobistej pracowników, które mogą mieć wpływ na obliczanie wysokości dodatków rodzinnych (zob. pkt 9.12).			X		
	Zalecenie 3: ESDZ powinna dopilnować, by wszystkie etapy w procedurach rekrutacji pracowników miejscowych do delegatur były odpowiednio udokumentowane (zob. pkt 9.13).					X
	Zalecenie 4: ESDZ powinna ulepszyć swoje wytyczne dotyczące przygotowania, koordynacji i sposobu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia o wartości poniżej 60 000 euro w delegaturach (zob. pkt 9.14).					X

(*) Zakres prac kontrolnych Trybunału za 2018 r. nie obejmował badania tego rodzaju transakcji. Zalecenia te będą monitorowane w nadchodzących latach.

ODPOWIEDZI INSTYTUCJI DO SPRAWOZDANIA ROCZNEGO DOTYCZĄCEGO WYKONANIA BUDŻETU ZA ROK BUDŻETOWY 2018

SPIS TREŚCI

Strona

Odpowiedzi do rozdziału 1 – Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw
Odpowiedzi Komisji 209

Odpowiedzi do rozdziału 2 – Zarządzanie budżetem i finansami
Odpowiedzi Komisji 213

Odpowiedzi do rozdziału 3 – Budżet UE a uzyskiwane rezultaty
Odpowiedzi Komisji 217

Odpowiedzi do rozdziału 4 – Dochody
Odpowiedzi Komisji 245

Odpowiedzi do rozdziału 5 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia
Odpowiedzi Komisji 247

Odpowiedzi do rozdziału 6 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna
Odpowiedzi Komisji 251

Odpowiedzi do rozdziału 7 – Zasoby naturalne
Odpowiedzi Komisji 259

Odpowiedzi do rozdziału 8 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo
Odpowiedzi Komisji 263

Odpowiedzi do rozdziału 9 – Globalny wymiar Europy
Odpowiedzi Komisji 265

Odpowiedzi do rozdziału 10 – Administracja
Odpowiedzi Parlamentu 267
Odpowiedzi Komisji 268

Rozdział 1 – Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw

Odpowiedzi Komisji na sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2018

Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2018

Prawidłowość transakcji

1.15 b). Komisja z zadowoleniem odnotowuje stałą poprawę skuteczności systemów zarządzania i kontroli wprowadzonych w celu zapewnienia legalności i prawidłowości wydatków z budżetu UE oraz że Europejski Trybunał Obrachunkowy potwierdza, iż występowanie **istotnego błędu ogranicza się do niektórych rodzajów wydatków.** Ogólny poziom błędu pozostaje niski w porównaniu z latami przed 2017 r.

1.16 podpunkt pierwszy. Jeżeli chodzi o **złożoność przepisów**, Komisja zgadza się, że przyczynia się ona do wyższego ryzyka wystąpienia błędu. W związku z tym Komisja stale pracuje nad możliwie jak najszerzej zakrojonym **uproszczeniem przepisów** (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 1.18) oraz zwiększeniem wykorzystania prostszych mechanizmów realizacji, takich jak uproszczone formy kosztów. Ograniczenie biurokracji dla beneficjentów było jedną z zasad przewodnich we wnioskach Komisji dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych, w których uwzględniono również zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Jednocześnie w tym roku Komisja za pośrednictwem różnych działań, posiedzeń i wytycznych w dalszym ciągu udziela wsparcia wszystkim instytucjom wdrażającym programy w państwach członkowskich, aby lepiej zapobiegać błędom i je korygować oraz zwiększyć w bardziej ogólnym kontekście zdolność państw członkowskich do radzenia sobie z przepisami obowiązującymi podczas obecnego okresu programowania. W szczególności działania te koncentrowały się na konieczności sprzyjania stosowaniu uproszczonych form kosztów i propagowania większej przejrzystości procedur udzielania zamówień publicznych w następstwie wdrożenia zaktualizowanego planu działania dotyczącego zamówień publicznych.

1.18. Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że w przypadku **niemal połowy wydatków poddanych kontroli nie odnotowano wpływu istotnego błędu.** Istotny błąd ogranicza się do niektórych rodzajów wydatków (wydatków dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów). W odniesieniu do tego rodzaju wydatków wnioski Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są zgodne z oceną Komisji przedstawioną w jej sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania za 2018 r.

1.19. Komisja stale dąży do **zapewnienia możliwie jak najprostszych przepisów** w odniesieniu do programów, aby ograniczyć ryzyko wystąpienia błędu. Komisja dąży jednak również do ustanowienia ambitnych celów, aby poprawić wykonanie programów i ukierunkować pomoc, co może wymagać pewnej złożoności przepisów. W związku z tym należy zrównoważyć legalność i prawidłowość z osiąganiem celów politycznych, jednocześnie mając na względzie koszty realizacji. Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 1.16, podpunkt pierwszy.

1.21. W **obszarze rolnictwa** Komisja zauważa, że w płatnościach bezpośrednich z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), które odpowiadają za 71,8 % wydatków w tym obszarze, nie wystąpił jednak istotny poziom błędu. **W dziedzinie „Konkurencyjności"** poziom błędu jest równy progowi istotności wynoszącemu 2 %.

1.22. Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 1.21.

1.24. W **dziedzinie polityki „Konkurencyjność"** Komisja zauważa, że Europejski Trybunał Obrachunkowy uznaje wydatki niezwiązane z badaniami naukowymi za wydatki o niższym ryzyku.

Jak wyjaśniono w ocenie skutków finansowych regulacji towarzyszącej wnioskowi ustawodawczemu, Komisja potwierdza, że w przypadku programu „Horyzont 2020" uznaje, iż ryzyko wystąpienia błędu w ujęciu rocznym wynoszące 2–5 % jest realne, biorąc pod uwagę nieodłączne ryzyko związane z koncepcją programu i kosztami kontroli. Komisja dąży jednak, aby w momencie zamknięcia programu poziom błędu był możliwie jak najbardziej zbliżony do 2 %.

1.25. W **dziedzinie „Spójności"** Komisja podkreśla znaczenie prac wykonanych przez instytucje audytowe w zakresie wykrywania błędów. Prace te doprowadziły do istotnych korekt finansowych przed przedłożeniem Komisji sprawozdań finansowych za lata 2014–2020 lub zamknięciem programów na lata 2007–2013.

Komisja zauważa, że rozbieżna interpretacja obowiązujących krajowych lub unijnych przepisów miała wpływ na poziom błędu obliczony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.14).

Komisja będzie nadal **ściśle współpracować z instytucjami zarządzającymi i instytucjami audytowymi** za pośrednictwem różnych wytycznych, posiedzeń technicznych i wspólnych narzędzi kontroli, aby z czasem zapewnić, by poziom błędu resztowego był niższy niż próg istotności.

Komisja podkreśla, że istnieje szereg programów operacyjnych, w przypadku których trwają procedury wstrzymania i zawieszenia mające na celu wdrożenie planów działania, w tym korekt finansowych. W rocznych sprawozdaniach z działalności sporządzonych przez służby Komisji Komisja w przejrzysty sposób zgłasza zidentyfikowane niedociągnięcia i podjęte działania.

1.26. W **dziedzinie „Rolnictwa"** Komisja przyjmuje z zadowoleniem ustalenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym w płatnościach bezpośrednich EFRG, stanowiących 71,8 % wydatków w ramach zasobów naturalnych lub wynoszących 41,6 mld euro, nie wystąpił istotny poziom błędu. Wniosek ten jest spójny z poziomem błędu oszacowanym przez Komisję w odniesieniu do tych wydatków w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2018 r.

1.27. W **dziedzinie „Wydatków administracyjnych"** własne systemy kontroli Komisji również potwierdziły, że w wydatkach tych nie występuje istotny poziom błędu.

1.28. Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 1.19 i 1.26.

1.30. W **obszarze „Spójności"** Komisja nie zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie 3 znaczących błędów dotyczących lat 2014–2020 i 2 błędów dotyczących lat 2007–2013 w odniesieniu do polityki spójności. Wynika to z rozbieżnej interpretacji obowiązujących krajowych lub unijnych przepisów mających wpływ na obliczony poziom błędu. Komisja odnosi się do najbardziej pesymistycznych scenariuszy przedstawionych w odnośnych rocznych sprawozdaniach z działalności za 2018 r. dotyczących polityki spójności, które zdaniem Komisji odzwierciedlają racjonalne oszacowanie poziomu błędu, biorąc pod uwagę uzgodnione błędy.

Komisja podkreśla, że w odniesieniu do potwierdzonych błędów przeprowadzi niezbędne działania następcze i podejmie wszelkie działania, które uzna za konieczne.

1.31. Komisja zauważa, że w dziedzinie „Spójności" instytucje audytowe zidentyfikowały większość naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych w transakcjach zbadanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wskazuje to na większą zdolność instytucji audytowych do wykrywania tego rodzaju błędów. Komisja będzie jednak kontynuować swoje działania mające na celu zapewnienie lepszego wykrywania tych problemów w ramach kontroli zarządczych pierwszego stopnia, w szczególności realizując swój zaktualizowany plan działania dotyczący zamówień publicznych.

Informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez Komisję

1.33. **Zapewnienie, aby budżet UE był właściwie zarządzany i chroniony przed błędami i nadużyciami finansowymi, jest dla Komisji najwyższym priorytetem.**

Aby wywiązać się ze swoich obowiązków, **Komisja wprowadziła solidny, przejrzysty i skuteczny model wiarygodności i rozliczalności, jak również trwałe ramy kontroli wewnętrznej.** W tym zakresie – w stosownych przypadkach we współpracy z państwami członkowskimi i uprawnionymi podmiotami – służby Komisji wprowadzają środki mające na celu zapobieganie błędom, nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym; a gdy te mają miejsce – podejmują działania w celu naprawy sytuacji.

Na podstawie poświadczeń wiarygodności złożonych przez delegowanych urzędników zatwierdzających Komisji (w których określono m.in., że informacje zawarte w ich rocznych sprawozdaniach z działalności prezentują prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji) kolegium komisarzy przyjmuje polityczną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem UE.

Komisja w przejrzysty sposób sporządza sprawozdania na temat niedociągnięć zidentyfikowanych przez jej systemy zarządzania i kontroli. Takie niedociągnięcia zostały podkreślone w zastrzeżeniach zgłoszonych przez służby Komisji w ich rocznych sprawozdaniach z działalności i ujawnione w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania. Służby Komisji są zobowiązane do ustanowienia planów działania dotyczących sposobu, w jaki odnośne niedociągnięcia zostaną wyeliminowane w przypadku zgłoszenia zastrzeżenia.

1.34. W odniesieniu do poświadczenia wiarygodności **Komisja ponownie wyraża swoje poparcie dla pilotażowego podejścia do polityki spójności** przyjętego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Niezbędnym warunkiem wstępnym tego podejścia jest powszechne i zharmonizowane zrozumienie ogólnych ram pewności, tak aby zagwarantować stabilne ramy sprawozdawczości oraz trwały system pewności zarówno dla państw członkowskich, jak i dla Komisji, a także aby umożliwić jednolite kontrole. Komisja jest gotowa do kontynuowania rozmów z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, aby osiągnąć takie wspólne zrozumienie.

1.37. Chociaż wydatki UE podlegają wspólnym funkcjom kontroli, poszczególne programy wydatków mogą być bardzozróżnicowane w zależności od obszaru polityki. W związku z tym **strategie kontroli należy dostosować do różnych trybów zarządzania**, **obszarów polityki lub szczególnych procedur finansowania i związanego z nimi ryzyka.** Podejście to umożliwia dyrekcjom generalnym zidentyfikowanie niedociągnięć mających wpływ na określone (części) programów wydatków i podjęcie ukierunkowanych działań mających na celu ich wyeliminowanie.

Ramka 1.10 – Podstawa służąca do oszacowania przez Komisję ryzyka w momencie dokonywania płatności

Tiret drugie: Aby wnieść wkład na rzecz poprawy sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie wydatków w 2018 r., obie dyrekcje generalne, REGIO i EMPL, oszacowały ryzyko w momencie dokonywania płatności i w momencie zamknięcia, stosując najbardziej ostrożne podejście oparte na potwierdzonych poziomach błędu resztowego z lat 2016–2017. Niepotwierdzone poziomy błęduresztowego z lat 2017–2018 stosowane są jedynie w przypadku, gdy są wyższe niż potwierdzone poziomy z lat 2016–2017. Komisja podkreśla, że w czasie, gdy podpisano roczne sprawozdania z działalności, w odniesieniu do wydatków zadeklarowanych w roku kalendarzowym będącym przedmiotem sprawozdania stosowano zatrzymanie na poziomie 10 % płatności okresowych.

*Tiret czwarte:***W dziedzinie polityki „Globalny wymiar Europy"** każde z badań dotyczących poziomu błędu resztowego przeprowadzonych przez DEVCO i NEAR opiera się na reprezentatywnej próbie około 500 transakcji. Komisja uważa, że wyłączenie starych umów pozwala poprawić szacunek ryzyka istotnego dla roku sprawozdawczego.

1.39 tiret drugie. Komisja jest zdania, że ryzyko w momencie dokonywania płatności przedstawione w **sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania** prezentuje rzetelny obraz ryzyka dotyczącego legalności i prawidłowości odnośnych **wydatków w dziedzinie „Spójności"** dokonanych w 2018 r., który odnosi się do innego okresu niż okres poddany kontroli przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.39 tiret trzecie.**W dziedzinie polityki „Rolnictwo"** Komisja przyjmuje z zadowoleniem fakt, że wnioski z kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy są spójne z ryzykiem w momencie dokonywania płatności ujętym w **sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania** i **rocznym sprawozdaniu z działalności** DG AGRI. Te niskie poziomy błędu (zob. pkt 7.35) stanowią uzasadnienie wystarczającej pewności na potrzeby poświadczenia wiarygodności dyrektora generalnego DG AGRI (zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 7.35 i 7.37).

1.40. Celem Komisji jest, aby na koniec cyklu życia programów poziom błędu był poniżej 2 % (zob. **sprawozdanie roczne z zarządzania i wykonania**, strony 151–152).

Wieloletni charakter unijnych programów finansowych umożliwia skorygowanie błędów w latach pozostałych do zamknięcia programów, nawet po dokonaniu płatności. Komisja oszacowała, że ogólne przyszłe korekty wyniosą 0,9 % całkowitych odnośnych wydatków w 2018 r. W związku z tym w porównaniu z szacunkowym ryzykiem w momencie dokonywania płatności ryzyko w momencie zamknięcia szacuje się na 0,8 % całkowitych odnośnych wydatków w 2018 r.

1.41. Przyszłe korekty szacuje się zgodnie ze wspólną metodyką, tj. na podstawie średnich historycznych dostosowanych w razie konieczności, w szczególności, aby zniwelować elementy, które nie są już istotne. W rezultacie szacunkowe przyszłe korekty są ostrożne i odzwierciedlają rzeczywistą zdolność naprawczą służb Komisji.

Wnioski

1.49. Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że w przypadku około połowy wydatków poddanych kontroli nie odnotowano wpływu istotnego błędu. Istotny błąd ogranicza się do niektórych rodzajów wydatków (wydatków dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów). Ogólny poziom błędu pozostaje niski w porównaniu z latami przed 2017 r.

Rozdział 2 – Zarządzanie budżetem i finansami

Odpowiedzi Komisji na sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2018

Zarządzanie budżetem w 2018 r.

2.8. W 2018 r. miało miejsce istotne przyspieszenie we **wdrażaniu programów polityki spójności**. Wskaźnik wyboru projektów w przypadku EFRR i Funduszu Spójności na koniec 2018 r. osiągnął poziom 76,6 %, co stanowi wynik o 4,2 punktu procentowego wyższy niż w tym samym okresie odniesienia w latach 2007–2013. Wskaźnik wyboru projektów w przypadku EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych osiągnął na koniec roku 2018 r. poziom 70 %, co zdaniem Komisji stanowi wynik porównywalny z wynikiem z lat 2007–2013.

W 2018 r. w pełni wykonano uchwalony budżet, w tym dochód przeznaczony na określony cel.

Prowadzone działania stale przyczyniają się do przyspieszenia procesu wdrażania w terenie. Komisja ściśle monitoruje programy uznane za zagrożone, aby pomóc zapobiec niewystarczającej absorpcji i ewentualnemu umorzeniu. W celu poprawy sytuacji prowadzony jest intensywny dialog z zainteresowanymi państwami członkowskimi. Służby Komisji w znacznym stopniu wspierają państwa członkowskie także pod względem pomocy technicznej i usług doradczych.

Opóźnienia nie miały wpływu na wdrażanie **programów rozwoju obszarów wiejskich** finansowanych z EFRROW, przewidzianych na lata 2014–2020 i nadal przebiega ono sprawnie.

2.9–2.11. Komisja nie zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w kwestii głównej przyczyny wystąpienia niewykorzystanych **płatności zaliczkowych**.

Wdrożenie funduszy polityki spójności wykazało, że stawki płatności zaliczkowych na lata 2014–2020 zostały ustalone na zbyt wysokim poziomie. Z tego względu kwoty niewykorzystanych rocznych płatności zaliczkowych zwrócono do budżetu UE.

Ponadto wprowadzenie przez współprawodawców **zasady** automatycznego **umorzenia** n+3 (zamiast n+2) zniechęciło do szybszego wykonania budżetu.

Aby zachęcić do należytego zarządzania finansami i terminowego wdrażania w okresie 2021–2027, we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2018) 375) uwzględniono wprowadzenie zasady automatycznego umorzenia n+2 w miejsce obowiązującej zasady automatycznego umorzenia n+3. Z tego samego powodu poziom płatności zaliczkowych obniżono w skali rocznej do poziomu 0,5 % w oparciu o całkowite wsparcie z funduszy.

Pkt 2.9–2.11 nie dotyczą Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ponieważ płatności zaliczkowe wypłaca się tylko w pierwszych 3 latach danego okresu programowania, tj. w latach 2014–2016 (zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013).

2.18. Pomimo opóźnienia rozpoczęcia wdrażania programów polityki spójności proces ten przebiega sprawnie.

2.19–2.21. Przy przygotowaniu **pułapów płatności na potrzeby kolejnych wieloletnich ram finansowych** Komisja wzięła pod uwagę wszystkie czynniki istotne w kontekście szacunków dotyczących płatności w danym momencie, w tym rzeczywisty poziom wykonania budżetu UE w poprzednich latach oraz przewidywane potrzeby w okresie 2021–2027.

Szacunki te obejmują także wniosek Komisji w sprawie obniżenia poziomu rocznych płatności zaliczkowych na rzecz programów przewidzianych na lata 2014–2020 z 3 % w okresie 2020–2023 do 1 % w okresie 2021–2023 (zob. COM(2018) 614). Wniosek ten będzie przedmiotem dyskusji w Radzie.

Pomimo opóźnienia rozpoczęcia wdrażania programów polityki spójności proces ten przebiega sprawnie. Komisja uważa, że przedstawiony w jej odpowiedzi do pkt 2.8 wskaźnik wyboru projektów w przypadku programów polityki spójności na lata 2014–2020 na koniec grudnia 2018 r. jest wyższy niż ten wskazany w analogicznym terminie w okresie programowania 2007–2013. Dlatego Komisja jest zdania, że wdrażanie funduszy ESI nie było opóźnione w większym stopniu niż miało to miejsce w poprzednich wieloletnich ram finansowych.

Kwestie dotyczące zarządzania finansami związane z budżetem na 2018 r. i na kolejne lata

2.22–2.23. Opóźnione przyjęcie WRF na lata 2014–2020 oraz wynikające z niego opóźnienie w przyjęciu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (6 miesięcy później niż w przypadku dokumentu na lata 2007–2013) skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia **wdrażania programów polityki spójności na lata 2014–2020**. Według danych na 2018 r. ich wdrażanie osiągnęło jednak pełną sprawność.

Nakładanie się okresów programowania jest naturalnym następstwem istnienia programów wieloletnich, w ramach których obowiązuje zasada automatycznego umorzenia n+2/n+3.

Odnośnie do ryzyka niewystarczających środków na płatności na początku obowiązywania kolejnych wieloletnich ram finansowych, zob. odpowiedzi Komisji do pkt 2.8 oraz pkt 2.19–2.21.

2.26. Komisja podkreśla, że nie będzie konieczne ponoszenie rzeczywistej **ekspozycji budżetu UE na gwarancje** w ramach pojedynczego rocznego budżetu. Ekspozycja ponoszona w ramach rocznego budżetu stanowi jedynie fragment rzeczywistej ekspozycji, a jej część podlega ochronie za pośrednictwem bufora płynnościowego (zob. również pkt 2.27).

2.28. Komisja wskazuje, że w przypadku zarządzania ryzykiem w ramach **EFZR**, który funkcjonuje na rynkach wschodzących i w krajach, w których sytuacja jest niestabilna, gdzie ryzyko jest wyższe niż w przypadku działań objętych gwarancjami w państwach członkowskich, wsparcia udziela grupa ds. oceny technicznej gwarancji (GTAG), która składa się z ekspertów w dziedzinie ryzyka oddelegowanych przez instytucje finansowe działające w charakterze partnerów wykonawczych.

Wnioski i zalecenia

2.44. Opóźnione przyjęcie WRF na lata 2014–2020, a następnie opóźnienie w przyjęciu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów skutkowało opóźnieniem rozpoczęcia **wdrażania programów polityki spójności na lata 2014–2020**. Według danych na 2018 r. ich wdrażanie odbywa się jednak sprawnie.

Służby Komisji w znacznym stopniu wspierają państwa członkowskie w celu przyspieszenia wdrażania w terenie.

Komisja podkreśla także, że opóźnienia te nie miały wpływu na wdrożenie programów rozwoju obszarów wiejskich przewidzianych na lata 2014–2020 i nadal przebiega ono sprawnie.

2.44 tiret pierwsze. Wdrożenie funduszy polityki spójności wykazało, że stawki **płatności zaliczkowych** na lata 2014–2020 zostały ustalone na zbyt wysokim poziomie. Z tego względu kwoty niewykorzystanych rocznych płatności zaliczkowych zwrócono do budżetu UE.

Ponadto wprowadzenie przez współprawodawców **zasady** automatycznego **umorzenia** n+3 (zamiast n+2) zniechęciło do szybszego wykonania budżetu.

Aby zachęcić do należytego zarządzania finansami i terminowego wdrażania w okresie 2021–2027, we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2018) 375) uwzględniono wprowadzenie zasady automatycznego umorzenia n+2 w miejsce obowiązującej zasady automatycznego umorzenia n+3. Z tego samego powodu poziom płatności zaliczkowych obniżono w skali rocznej do poziomu 0,5 % w oparciu o całkowite wsparcie z funduszy.

2.44 tiret drugie. We wniosku Komisji dotyczącym kolejnych WRF uwzględniono brak możliwości przeniesienia **łącznego marginesu płatności** do kolejnych WRF.

2.44 tiret trzecie. Pomimo opóźnienia rozpoczęcia wdrażania programów polityki spójności proces ten przebiega sprawnie. Komisja uważa, że przedstawiony w jej odpowiedzi do pkt 2.8 **wskaźnik wyboru projektów** w przypadku programów polityki spójności na lata 2014–2020 na koniec grudnia 2018 r. jest wyższy niż ten wskazany w analogicznym terminie w okresie programowania 2007–2013.

2.44 tiret czwarte. We wniosku Komisji dotyczącym **pułapów płatności** na początku obowiązywania kolejnych WRF uwzględniono szacowane potrzeby oraz możliwe ograniczenia w zakresie pułapu zasobów własnych na te lata.

2.45. **Wdrażanie funduszy ESI** w 2018 r. nadal ulegało poprawie w stosunku do lat poprzednich. W 2018 r. osiągnięto pełne wykonanie uchwalonego budżetu. Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 2.8 i 2.22.

Zalecenie 2.1 (poziom środków na płatności)

a) Komisja przyjmuje to zalecenie w takim stopniu, w jakim jest to możliwe, biorąc pod uwagę niepewność oraz poziom dokładności prognoz państw członkowskich odnośnie do wdrażania funduszy ESI – co stanowi główny czynnik decydujący o ogólnych szacunkach dotyczących płatności.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

We wniosku Komisji dotyczącym kolejnych wieloletnich ram finansowych uwzględniono ambitne i realistyczne poziomy zobowiązań w ramach przyszłych programów wydatków. W tym kontekście Komisja zaproponowała również zmiany w odniesieniu do zasad dotyczących umorzeń.

W oparciu o najnowsze prognozy potrzeb w zakresie płatności po 2020 r. Komisja zaproponowała również roczne pułapy płatności odpowiadające przewidywanym potrzebom oraz poziomowi wdrożenia nowej generacji programów, jak również realizacji zobowiązań pozostających do spłaty z tytułu poprzednich ram finansowych.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące polityki spójności na długo przed rozpoczęciem okresu programowania 2021–2027. Jednocześnie pragnie ona podkreślić, że odpowiedzialność za przyjęcie tych ram prawnych spoczywa na Parlamencie Europejskim i Radzie.

Zalecenie 2.2 (wspólny fundusz rezerw)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie w dalszym ciągu przyjmować i monitorować zobowiązania pozostające do spłaty objęte gwarancjami, pokrywane przez trzy fundusze gwarancyjne (upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju) i nadal będzie regularnie przesyłać władzy budżetowej sprawozdania zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego. Metodyka efektywnego wskaźnika zasilenia rezerw będzie przedmiotem aktu delegowanego. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym będzie ona stopniowo wprowadzana w sposób ostrożny (art. 213 ust. 2 rozporządzenia finansowego) z należytym uwzględnieniem początkowego etapu tworzenia globalnej kwoty rezerw.

Zalecenie 2.3 (instrumenty finansowe zarządzane przez grupę EBI)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie w dalszym ciągu przedstawiać władzy budżetowej szczegółowe roczne sprawozdania dotyczące wszystkich instrumentów finansowych. Sprawozdania te będą obejmować kwotę ogólną oraz podział funduszy przekazanych na rzecz poszczególnych instrumentów finansowych zarządzanych przez grupę EBI.

Rozdział 3 – Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

Odpowiedzi Komisji na sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2018

Wstęp

3.1. **Komisja dąży do ulepszania ram wykonania budżetu UE.** Ulepszanie będzie następować stale, ale stopniowo, a w szczególności w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych. Wymaga to pełnego zaangażowania również ze strony wszystkich pozostałych podmiotów wykonujących budżet UE, w szczególności państw członkowskich.

Ramy wykonania budżetu UE składają się z trzech następujących elementów: **a) wymaganej zgodnie z obowiązującymi przepisami sprawozdawczości dotyczącej wskaźników** stanowiących część podstaw prawnych programów; **b) monitorowania realizacji programów**, z wykorzystaniem znacznie szerszego zakresu informacji zarówno ilościowych, jak i jakościowych; **c) regularnych ocen** wyników programów. Chociaż wskaźniki mogą sugerować, na co należy zwrócić uwagę przy rozważaniu, które programy mogłyby potencjalnie budzić obawy dotyczące wyników, potrzebne są dodatkowe informacje ilościowe i jakościowe, aby zrozumieć, czy istnieją rzeczywiste obawy, dokładnie je określić, oraz stwierdzić, w jaki sposób można je złagodzić.

Część 1 – Jakie informacje można odczytać ze wskaźników wykonania budżetu UE?

3.3. „Nota metodyczna" towarzysząca przeglądowi wyników programów odnosi się wyboru wskaźników: „Wyboru wskaźników dokonano na podstawie określonych kryteriów, takich jak przydatność, dostępność danych itp.".

3.4. Komisja uznaje, że można poprawić oświadczenia programowe pod kątem przystępności dla czytelnika i jest w trakcie tego procesu, ale podkreśla, że sama ilość informacji w nich zawartych – tj. postęp w osiąganiu celów programów zgodnie z art. 41 ust. 3 lit. h) rozporządzenia finansowego – wynika z ich charakteru jako dokumentu referencyjnego dla specjalistów. Właśnie z tego powodu Komisja rozpoczęła publikację przeglądu wyników programów, aby udostępnić bardziej przyjazne dla czytelnika zestawienie informacji na temat wyników programów.

3.6. **Komisja przywiązuje ogromną wagę do gromadzenia, analizowania i publikowania wysokiej jakości informacji na temat wyników oraz do działania w oparciu o takie informacje.** Aby lepiej zrozumieć obecny stan sprawozdawczości na temat wyników na podstawie wskaźników, Komisja przeprowadziła wewnętrzną analizę danych dotyczących wyników wszystkich programów wydatków dostępnych od marca 2019 r., którą opublikowano w oświadczeniach programowych towarzyszących projektowi budżetu na 2020 r.

Ponadto ramy wykonania budżetu UE opierają się na wielu elementach. Ważnym elementem jest monitorowanie postępów w oparciu o wskaźniki wykonania. Postęp w zakresie wybranych wskaźników stanowi jednak jedynie element całości i nie można na jego podstawie wyciągnąć wiążących wniosków na temat wyników programów. Jak wskazuje sam Europejski Trybunał Obrachunkowy w pkt 3.8, informacje jakościowe, takie jak przykłady osiągnięć, uzupełniają informacje o wskaźnikach i zapewniają pełniejszy obraz wyników, także i w szczególności w przypadkach gdy brakuje danych o wskaźnikach lub gdy aktualizuje się poziom wyjściowy.

***Sekcja A** – Jak wynika ze wskaźników, osiągnięte wyniki charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem, a postępy są umiarkowane*

3.7. **Obecne ramy wykonania budżetu UE zostały wyróżnione przez OECD** [1] **jako najlepsze w swojej klasie.** Komisja uznaje, że wszystkie ramy wykonania wymagają ciągłego ulepszania, i potwierdza, że prowadzone są dalsze prace nad poprawą systemu, np. poprzez wnioski Komisji dotyczące kolejnej generacji programów finansowych. Istnieje wiele wyzwań związanych z gromadzeniem i przekazywaniem danych, w szczególności w przypadku programów objętych zarządzaniem dzielonym. Te i inne czynniki, w tym wieloletni charakter programów, sprawiają, że sprawozdawczość na temat wykonania budżetu UE jest trudnym zadaniem.

3.8. Komisja dokłada starań, aby sporządzać wysokiej jakości i wiarygodne sprawozdania na temat wykonania budżetu UE. W tym celu opiera się ona na danych udostępnionych przez państwa członkowskie i na innych źródłach. Zgodnie z instrukcjami przekazanymi przez służby centralne służby Komisji są zobowiązane dostarczyć wyczerpujących informacji na temat wyników w odniesieniu do każdego programu oraz zapewnić jakość i wiarygodność przekazywanych informacji.

Źródła wskaźników wykonania są systematycznie ujawniane w rocznych sprawozdaniach z działalności. Ponadto zgodnie z instrukcjami dotyczącymi rocznych sprawozdań z działalności za 2018 r. do dyrektorów odpowiedzialnych za zarządzanie ryzykiem i kontrolę wewnętrzną zwrócono się o złożenie oświadczenia, że informacje przedstawione zarówno w części 1, jak i 2 rocznych sprawozdań z działalności są wiarygodne, kompletne i dokładne.

[1] https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf

3.9 tiret drugie. Komisja przyjmuje do wiadomości ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którą, ogólnie rzecz biorąc, obliczanie postępów w osiąganiu wyników jest bardziej orientacyjne, gdy za punkt wyjścia przyjmuje się poziom wyjściowy. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 nie określono jednak liczbowych poziomów wyjściowych dla wszystkich programów, dlatego też w celu zapewnienia porównywalności podjęto decyzję o obliczeniu ogólnych postępów.

Komisja jest zdania, że stosowanie prognoz – bazujących na zatwierdzonych projektach – oprócz rzeczywistych danych liczbowych dotyczących wykonania, w przypadku programów inwestycyjnych takich jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności (FS) – jest uzasadnione. Takie działanie ma charakter informacyjny i umożliwia zarówno ekspertom, jak i decydentom wyciąganie wniosków na temat postępów w wykonaniu, a tym samym realizację zamierzonego celu całemu systemowi.

3.10. **Komisja jest zdania, że proces łączenia wyników w zakresie wskaźników w programy i działy ma swoje ograniczenia.** Komisja celowo nie obliczyła średniego dystansu do poziomu docelowego dla każdego programu. Jedna liczba nie jest w stanie w pełni odzwierciedlić złożoności wydatków rzędu dziesiątek miliardów euro.

3.11. Komisja dąży do poprawy gromadzenia danych i zwiększenia ich dostępności, w szczególności w odniesieniu do zarządzania dzielonego, w przypadku którego opóźnienia są obecnie najdłuższe. W tym celu Komisja zaproponowała w maju 2018 r. dwumiesięczny cykl sprawozdawczy zgodnie z art. 37 ust. 1 proponowanego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (COM(2018) 375).

3.12. W większości przypadków postęp w zakresie wykonania nie przebiega liniowo w czasie, ale powoli nabiera takiego charakteru w trakcie realizacji. Oczekuje się zatem, że postęp względem poziomu wyjściowego będzie w większości przypadków niższy niż liniowe wartości procentowe określone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. W ramach osiągniętych postępów należy uwzględnić również opóźnienia w wykonaniu. **Mając to na uwadze, Komisja uważa, że postęp względem poziomu wyjściowego jest ogólnie zadowalający.** Komisja zgadza się jednak, że konieczne jest bardzo uważne monitorowanie postępów w realizacji i stosowanie niezbędnych środków w przypadku wystąpienia niedociągnięć.

Dział 1A: Wskaźniki świadczą o znacznych postępach w przypadku programu Erasmus+ i EFIS, a jedynie umiarkowanych osiągnięciach w programie „Horyzont 2020" i instrumencie „Łącząc Europę"

3.13 tiret pierwsze. Komisja podkreśla, że wybór wskaźnika do celów przeglądu wyników programów opierał się w szczególności na adekwatności i dostępności danych, a nie na uzyskanej wartości wskaźnika. W rzeczywistości sprawozdanie obejmuje przypadki dotyczące każdego działu, w których obliczenie postępów w oparciu o oświadczenia programowe daje lepsze wyniki niż w oparciu o przegląd wyników programów. Komisja zgadza się, że w przyszłości analiza musi być bardziej szczegółowa, a jej podstawowe założenia powinny być lepiej sprecyzowane.

3.13 tiret drugie. W ramach przeglądu wyników programów z 2019 r. poczyniono **znaczne wysiłki** na rzecz **poprawy sprawozdawczości w zakresie danych dotyczących instrumentu „Łącząc Europę".** Ze środków instrumentu „Łącząc Europę" finansuje się duże, długoterminowe projekty infrastrukturalne lub projekty wymagające koordynacji w ramach sieci. Projekty te często muszą być opracowywane zgodnie z kolejnymi ramami finansowymi, co może powodować znaczne opóźnienie między momentem rozpoczęcia projektu a dostępnością danych niezbędnych do pomiaru wyników. We wniosku Komisji w sprawie kontynuacji instrumentu położono większy nacisk na ramy wykonania, przewidując „przejrzyste, podlegające rozliczeniu i odpowiednie środki monitorowania i sprawozdawczości, aby oceniać postęp w realizacji programu […] oraz aby promować jego osiągnięcia".

3.13 tiret trzecie. W swoim przeglądzie wyników programów Komisja wyraźnie stwierdziła, że wyniki programu **Erasmus+** są porównywane z 2017 r. Program **jest na dobrej drodze** do osiągnięcia swoich celów do 2020 r.

3.13 tiret czwarte. Komisja zauważa, że pierwotnym celem **Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych** (EFIS) było uruchomienie inwestycji na kwotę 315 mld euro do lipca 2018 r. W dniu 30 grudnia 2017 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie rozszerzenia i wzmocnienia EFIS (rozporządzenie w sprawie EFIS 2.0). Na jego mocy przedłużono okres obowiązywania EFIS do końca 2020 r. i podniesiono jego cel inwestycyjny do 500 mld euro. W rozporządzeniu przewidziano, że gwarancja UE niezbędna do wspierania inwestycji w ramach EFIS wzrośnie z 16 mld euro do 26 mld euro dopiero od lipca 2018 r. (tj. po początkowym okresie). Dlatego też na koniec 2017 r. wyniki EFIS porównano z początkowym celem inwestycyjnym zakładającym 315 mld euro.

Dział 1B: Wskaźniki świadczą o dość niewielkim postępie w obszarze polityki spójności ze względu na opóźnione rozpoczęcie działań

3.14. Prognozy – oparte na zatwierdzonych, trwających projektach – stanowią kluczowe informacje w kontekście monitorowania realizacji. Oprócz danych na temat faktycznej realizacji zapewniają one wgląd w serię projektów, co – w przypadku polityk o długim terminie realizacji i wymagających znacznych inwestycji, np. polityki spójności – jest być może najcenniejszą informacją w trakcie procesu realizacji.

Dział 2: Wskaźniki nie pozwoliły określić dokonanych postępów w przypadku większości wydatków w obszarze zasobów naturalnych

3.15. Komisja zauważa, że roczny charakter **Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji** nie sprzyja ustalaniu wieloletnich celów. Trwają jednak prace nad opracowaniem narzędzi i wskaźników w celu zapewnienia możliwości prowadzenia śródokresowej sprawozdawczości na temat wyników również w odniesieniu do danych dotyczących tego funduszu.

3.15 tiret pierwsze. Komisja zauważa, że za pomocą metody stosowanej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (jak wyjaśniono w pkt 3.9 i ramce 3.1) nie jest możliwe obliczenie postępu względem poziomu wyjściowego dla więcej niż jednego z 27 wskaźników.

Komisja uważa jednak, że postęp względem poziomu wyjściowego można ocenić dla wszystkich 27 wskaźników. Dlatego też wybrane wskaźniki pozwalają na monitorowanie postępów.

Kompleksowa analiza 27 wskaźników zawarta w oświadczeniu programowym powinna uwzględniać specyfikę sektora rolnego i wydatki Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EAGF).

Dział 3: Wskaźniki w dziale „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" pokazują, że w dwóch programach osiągnięto istotne postępy, w jednym postęp jest umiarkowany, w jednym programie natomiast występują opóźnienia

3.17. Komisja zauważa, że przy ocenie wyników **programu „Żywności i Pasze"** należy uwzględnić nieprzewidywalność ognisk chorób zwierząt i roślin. Wszystkie programy prac zostały przyjęte i wdrożone zgodnie z planem.

Dział 4: Wskaźniki pokazują ogólnie zadowalające postępy w programach działu „Globalny wymiar Europy"

3.19. Metodykę określania wskaźników i poziomów docelowych dla **Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju** wyjaśniono w *zmienionych unijnych ramach wyników w zakresie rozwoju i współpracy międzynarodowej* (SWD(2018) 444).

Instrumenty szczególne: Niewystarczające informacje na temat osiągniętych postępów

3.20 tiret pierwsze. Komisja zauważa, że wskaźnik uwzględnia tylko te klęski, które spełniają kryteria kwalifikowalności. Sześć spraw z 2017 r. było nadal przedmiotem dochodzenia, w związku z czym nie uwzględniono ich w obliczeniach, ponieważ nadal nie było jasne, czy spełniają kryteria kwalifikowalności. Ostatecznie w 2017 r. odrzucono dwa z dziesięciu wniosków (powódź w Murcji i pożary w Parku Narodowym Doñana).

Sekcja B – Wskaźniki nie zawsze zapewniały właściwy wgląd w faktyczne postępy

3.21. W odniesieniu do podtytułu „Wiele wskaźników zostało źle dobranych" **Komisja zauważa, że wskaźniki wykonania programów finansowych UE określono w aktach prawnych stanowiących podstawę tych programów.** Wybór wskaźników jest wynikiem negocjacji prowadzonych między Parlamentem Europejskim i Radą w oparciu o wniosek Komisji. Komisja jest zobowiązana do regularnego składania sprawozdań na temat wszystkich wskaźników określonych w przepisach.

3.22. Wysoki udział wskaźników wkładu/produktu nie świadczy o złym doborze wskaźników. Komisja zgadza się, że wskaźniki rezultatów i oddziaływania są odpowiedniejsze do pomiaru wyników jako takich. Szczególnie w przypadku projektów o długich terminach realizacji i wymagających znacznych inwestycji wskaźniki wyników są jednak niezbędne do składania sprawozdań z postępów. Naszym zdaniem niezbędna jest zatem równowaga pomiędzy rodzajami wskaźników, przy czym powinna ona być specyficzna dla każdego programu.

3.23. **Komisja uważa, że wynoszący 60 % odsetek wskaźników wkładu i produktu niekoniecznie ogranicza użyteczność udostępnianych informacji. Chociaż Komisja zgadza się, że powinna istnieć równowaga między różnymi rodzajami wskaźników, właściwa równowaga może być różna dla poszczególnych programów.** Ramy wykonania budżetu UE obejmują również ustrukturyzowany system ocen (okresowych i *ex post*), określony w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa, właśnie w celu rozróżnienia poszczególnych skutków programu.

3.24. Komisja zauważa, że niezwykle trudno jest wybrać wskaźniki oddziaływania, na które mają wpływ jedynie bezpośrednie skutki samego programu. Na każdy szerszy wskaźnik rezultatu lub wyniku nieuchronnie będzie miał wpływ szereg czynników, przy czym programy te będą stanowiły tylko jeden z tych czynników. W związku z tym Komisja zamierza wykorzystać zestaw wskaźników, które w najlepszy możliwy sposób wyjaśniają i obrazują wyniki programów, ale, również ze względu na charakter samych programów, jest to niekiedy bardzo trudne.

Podejmowane są jednak wysiłki, w szczególności w odniesieniu do kolejnego zestawu wskaźników w wieloletnich ramach finansowych na okres po 2020 r., w celu wybrania wskaźników rezultatu i oddziaływania, które najlepiej wyjaśniają istotę programów. Ponadto Komisja zauważa również, że jedynie w przypadku pełnej oceny z odpowiednimi zmiennymi kontrolnymi skutki unijnych programów wydatków staną się widoczne.

3.25. Wodniesieniu do tabeli 3.2 Komisja zgadza się, że w niektórych przypadkach wskaźniki obejmujące **dziedzinę pomocy humanitarnej** są jedynie pośrednio powiązane z działaniami humanitarnymi finansowanymi ze środków unijnych oraz że na wartość wskaźnika wpływa szereg czynników zewnętrznych. W kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych podjęte zostaną zatem wysiłki na rzecz zwiększenia znaczenia zestawu wskaźników dla działań humanitarnych UE, tj. na rzecz zapewnienia wyraźniejszego powiązania wszystkich wskaźników z wydatkami i celami.

Jeżeli chodzi o EFRG, skuteczne systemy zarządzania i kontroli mają również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wykonania programów w sposób prowadzący do osiągnięcia celów. W związku z tym konieczne jest uwzględnienie wskaźnika w oświadczeniu programowym, mierzącego zakres, w jakim sprawdzane są wydatki.

3.26. Komisja przyznaje, że oświadczenia programowe nie są skonstruowane w taki sposób, aby zapewnić wyraźne powiązanie między celami szczegółowymi a celem ogólnym. W przypadku programów wydatków na okres po 2020 r. ustanowiono jednak jasną strukturę hierarchiczną łączącą cele szczegółowe z celami ogólnymi oraz wskaźniki z celami szczegółowymi. Ponadto zmieniana jest również nomenklatura budżetowa, która będzie ustrukturyzowana zgodnie z celami szczegółowymi. Środki te znacząco poprawią strukturę dokumentów Komisji na temat wykonania budżetu oraz sprawią, że staną się one bardziej przyjazne dla użytkownika.

3.27. Zawsze należy rozważyć kompromis między wyczerpującym wykazem wskaźników obejmujących każdy aspekt celów a związanymi z nimi zasobami.

3.27 tiret drugie. Cele **Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju** są z natury bardzo szerokie i nie mogą być objęte ograniczoną liczbą wskaźników. Działania związane ze zmianą klimatu i środowiskiem są jednak corocznie monitorowane z wykorzystaniem metodyki wskaźników z Rio, opracowanej przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (DAC).

3.28. Jak wspomniano powyżej, Komisja – polegając również na państwach członkowskich i innych podmiotach sprawozdawczych – stale poprawia sprawozdawczość na temat wyników. W swojej analizie zbioru danych dostępnych w marcu 2019 r. Komisja ustaliła, że 63 % wskaźników zapewnia „pełne informacje o wynikach", co oznacza punkty danych, poziom wyjściowy i docelowy, które Komisja uznaje za rozsądne dane liczbowe. W odniesieniu do ram wykonania programów wydatków w okresie po 2020 r. Komisja rozpoczęła obecnie szeroko zakrojony projekt mający na celu zapewnienie, aby takie podstawowe informacje o wynikach były ustalane dla programów w sposób spójny i zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem.

3.28 tiret czwarte. Komisja zauważa, że w konkretnych przypadkach wraz z aktualizacją oficjalnych danych statystycznych zmienia się również poziom wyjściowy.

3.29. W odniesieniu do **EFRG** uważa się, że wybrane wskaźniki umożliwiają ocenę postępów (zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.15 tiret pierwsze).

Ponadto Komisja dokłada starań, aby zapewnić ciągłe usprawnianie sprawozdawczości na temat wyników EFRG, programu „Horyzont 2020" i Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, w szczególności na kolejny okres objęty wieloletnimi ramami finansowymi, w przypadku którego proponuje się zaostrzone przepisy monitorowania i usprawnione wskaźniki w oparciu o wnioski wyciągnięte z ocen.

3.30. W przypadkach, o których wspomina Europejski Trybunał Obrachunkowy, Komisja uznaje przydatność definiowania rocznych celów pośrednich w celu monitorowania wyników. Komisja zauważa jednak, że niektóre programy w cyklu 2014–2020 nie posiadają takich celów lub – w przypadku zarządzania dzielonego – organy państw członkowskich nie przekazały wystarczających informacji na temat zgłoszonych wartości. Również w tym przypadku Komisja dąży, w stosownych przypadkach, do poprawy sytuacji w odniesieniu do programów finansowych na okres po 2020 r., dla których kluczowe znaczenie będzie miało wsparcie Parlamentu, Rady i państw członkowskich.

3.31. W odniesieniu do podtytułu „W przypadku niektórych programów dostępne dane były niewystarczającej jakości" Komisja zauważa, że dostępność i jakość danych w dużej mierze zależą od obowiązków sprawozdawczych wynikających z procesu legislacyjnego. Gdy dane są przekazywane przez państwa członkowskie i organy publiczne, Komisja ma ograniczone możliwości wpływania na ich jakość. Komisja zauważa, że w przypadku trzech czwartych wskaźników dostępne były najnowsze dane. W przypadku niektórych programów dane będą dostępne dopiero na późniejszym etapie okresu realizacji.

3.32. **Komisja bardzo poważnie traktuje zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady i zawsze przedstawia najnowsze dostępne dane w swoich sprawozdaniach z wyników.** Jak już wspomniano, w tak złożonym systemie wykonania, jakim jest system wykonania budżetu UE, i w obecnych ramach prawnych trudno jest dysponować w pełni aktualnymi danymi. Komisja dąży w miarę możliwości do poprawy sposobu przedstawiania jak najbardziej aktualnych informacji w swoich sprawozdaniach, a jednocześnie ponownie zwraca uwagę, że zależy to w dużej mierze od terminowego przekazywania przez państwa członkowskie i inne osoby trzecie wiarygodnych danych. Komisja zwraca również uwagę, że każde sprawozdanie zawsze będzie stanowić obraz sytuacji w pewnym momencie, ponieważ dane bazowe rzadko są statyczne.

3.33. **Komisja zgadza się, że istnieją pewne ograniczone problemy związane z jakością danych i wskaźnikami, ale utrzymuje, że ramy wykonania są co do zasady solidne. Komisja podkreśla również swoje zaangażowanie na rzecz poprawy wykonania i systemu sprawozdawczości w następnym cyklu budżetowym**.

3.33 tiret drugie. Komisja dąży do zapewnienia poprawy jakości danych stanowiących podstawę głównych wskaźników wykonania, w tym przekazywanych informacji na temat zgłoszeń patentowych i publikacji. Znajduje to odzwierciedlenie w regularnie aktualizowanej sekcji wyników projektów zawartej w tablicy wskaźników programu „Horyzont", opublikowanej na portalu internetowym „Finansowanie i możliwości".

3.34. Komisja przyjmuje, że niektóre poziomy docelowe wskaźników mogą nie być wystarczająco ambitne, ale utrzymuje, że co do zasady ramy wykonania są solidne. Komisja podkreśla również swoje zaangażowanie na rzecz poprawy systemu w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

3.34 pkt 2. Priorytetem politycznym, szczególnie w przypadku Funduszu Spójności (biorąc pod uwagę sektor kolejowy państw członkowskich kwalifikujących się do tych inwestycji), była odbudowa i modernizacja kolei, przy czym poziom docelowy ustalono na 2 829 km. Poziomy docelowe w przypadku nowych linii kolejowych finansowanych ze środków EFRR były nieco wyższe i wynosiły 580 km, ale nadal stanowiły tylko 14 % docelowej długości odbudowanej i zmodernizowanej linii.

3.35. Komisja przyjmuje, że poziomy docelowe niektórych wskaźników w niektórych programach mogą nie być wystarczająco ambitne. Aby określić te wskaźniki i poziomy docelowe, konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej oceny znaczenia i kontekstu wskaźników.

Część 2 – Wyniki przeprowadzanych przez Trybunał kontroli wykonania zadań: najważniejsze wnioski i zalecenia

Działy 1a „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz 1b „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna"

a) Sprawozdanie specjalne nr 8/2018 – Trwałość unijnego wsparcia dla inwestycji produkcyjnych w przedsiębiorstwach

3.38. Komisja zauważa, że w ramach skontrolowanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy projektów zasadniczo uzyskano zamierzone produkty, a w większości przypadków produkty te nadal istniały i w momencie prowadzenia kontroli były wykorzystywane.

W porównaniu z okresem programowania 2000–2006 podejście zarządcze UE do kwestii trwałości inwestycji uległo znacznym zmianom w latach 2007–2013. Znajduje to odzwierciedlenie nie tylko w szczegółowych i wzmocnionych przepisach wykonawczych, ale również w nacisku na planowanie strategiczne dużych projektów oraz w ocenach *ex post* Komisji na poziomie programu w ramach polityki spójności.

Jeżeli chodzi o osiągnięte rezultaty, w czasie kontroli Komisja podkreśliła brak danych dotyczących wielu skontrolowanych projektów, a nie przewagę słabych lub brak trwałych rezultatów.

3.39 tiret pierwsze. Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest związane z procesem zatwierdzania programów operacyjnych w okresie po 2020 r.

b) Sprawozdanie specjalne nr 9/2018 – Partnerstwa publiczno-prywatne w UE

3.40 i 3.41. Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) są jednym z narzędzi oddanych do dyspozycji państw członkowskich i organizatorów projektów jako potencjalny instrument wdrażania polityki. Komisja przyczynia się do dzielenia się najlepszymi praktykami, oferuje ukierunkowaną pomoc techniczną, regularnie analizuje krajowe ramy PPP i w stosownych przypadkach przedstawia zalecenia polityczne dotyczące sposobu ich ulepszenia („europejski semestr"). Jeżeli chodzi jednak o europejski semestr i strategię „Europa 2020", brak jest szczególnych zachęt do intensywniejszego korzystania z PPP. Jeżeli chodzi o instrumenty sektorowe, Komisja nie ma podstawy prawnej, aby wymagać od państw członkowskich korzystania w większym lub mniejszym stopniu z PPP w porównaniu z innymi metodami udzielania zamówień publicznych. W ramach zarządzania dzielonego europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi swobodę uznania co do korzystania z PPP pozostawia się wyłącznie państwom członkowskim.

c) Sprawozdanie specjalne nr 12/2018 – Sieci szerokopasmowe w państwach członkowskich UE

3.42 i 3.43. Komisja monitoruje cele agendy cyfrowej w zakresie sieci szerokopasmowych i publikuje odpowiednie dane w swoim indeksie gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego.

Komisja wezwała państwa członkowskie do dokonania przeglądu postępów w realizacji krajowych planów dotyczących dostępu szerokopasmowego i zaktualizowania ich w perspektywie czasowej do 2025 r.

Komisja przypomina, że ostateczna odpowiedzialność za egzekwowanie otoczenia prawnego i regulacyjnego spoczywa na krajowych organach regulacyjnych. We wniosku w sprawie zmienionych unijnych przepisów dotyczących telekomunikacji (Europejski kodeks łączności elektronicznej) Komisja zaproponowała ulepszone przepisy odnośnie do niezależności i zdolności regulacyjnych krajowych organów regulacyjnych, w tym dostępnych zasobów, uprawnienia do bezpośredniego nakładania kar i harmonizacji minimalnego wykazu zadań.

Jeżeli chodzi o mniej opłacalne ekonomicznie obszary, Komisja zaproponowała również zmianę przepisów telekomunikacyjnych, aby zachęcić do wdrażania.

Ponadto Komisja przekazuje wytyczne państwom członkowskim dotyczące stosowania pomocy państwa w odniesieniu do sieci szerokopasmowych i będzie kontynuować te działania.

Komisja opracowała plan działania dotyczący łączności szerokopasmowej na obszarach wiejskich, w którym koncentruje się na wyzwaniu, jakim jest zapewnienie dostępu do sieci szerokopasmowych na obszarach wiejskich, w szczególności poprzez wymianę najlepszych praktyk w ramach sieci biur kompetencji w zakresie łączności szerokopasmowej, ukierunkowane misje w państwach członkowskich, ściślejsze monitorowanie wydatków w ramach funduszy ESI na sieci szerokopasmowe oraz zaktualizowane wytyczne w sprawie inwestycji szerokopasmowych.

d) Sprawozdanie specjalne nr 17/2018 – Absorpcja środków

3.44. Komisja przypomina, że data przyjęcia ram legislacyjnych zależy w głównej mierze od współprawodawców. Komisja podkreśla również, że chociaż wczesne przyjęcie ram legislacyjnych jest ważne w związku z rozpoczęciem wdrażania programów, istnieją również inne czynniki, takie jak zasada umorzenia, poziom płatności zaliczkowych lub wymogi w zakresie wyznaczania na lata 2014–2020, które miały znaczący wpływ na wdrażanie.

Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że środki, jakie zastosowała w ścisłej współpracy z zainteresowanymi organami odpowiedzialnymi za realizację programu, a mianowicie za pośrednictwem powołanej przez nią grupy zadaniowej ds. lepszej realizacji, doprowadziły do znacznego wzrostu absorpcji środków w okresie 2007–2013. Podkreśliła również, że na podstawie wyników oceny *ex post* okresu programowania 2007–2013 oraz siódmego sprawozdania na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej można stwierdzić, że polityka spójności przyniosła ogólnie dobre rezultaty.

3.45 tiret pierwsze. W odniesieniu do okresu 2021–2027 Komisja przedstawiła swój wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów już w dniu 29 maja 2018 r. (COM(2018) 375), tj. na 30 miesięcy przed planowanym rozpoczęciem okresu kwalifikowalności. Rozpoczęła również nieformalne negocjacje w sprawie umów partnerstwa z państwami członkowskimi przed przyjęciem ram prawnych przez współprawodawcę.

3.45 tiret drugie. Służby Komisji nadal w znacznym stopniu wspierały państwa członkowskie także pod względem pomocy technicznej i usług doradczych w celu dalszej poprawy ich zdolności do wdrażania funduszy, koncentrując się jednocześnie na osiąganiu wyników.

Ścisłe monitorowanie pozwala na opracowanie planów działania dostosowanych do potrzeb każdego programu oraz na podjęcie działań następczych w związku z konkretnymi zidentyfikowanymi kwestiami w celu zapewnienia kompleksowej realizacji, bez uszczerbku dla osiągania wyników.

e) Sprawozdanie specjalne nr 30/2018 – Prawa pasażerów

3.47 tiret pierwsze. Komisja przyjęła te zalecenia.

3.47 tiret drugie. Komisja przyjęła to zalecenie, uznając, że odgrywa ono ważną rolę w podnoszeniu świadomości pasażerów. Komisja zgodziła się również na dalsze udoskonalanie istniejących wytycznych.

3.47 tiret trzecie. Komisja przyjęła to zalecenie i wykorzysta przysługujące jej prawo inicjatywy, aby odnieść się do pozostałych wyzwań w zakresie egzekwowania prawa i zaproponować rozwiązania w tym zakresie.

f) Sprawozdanie specjalne nr 28/2018 – Program „Horyzont 2020"

3.48. Komisja z zadowoleniem przyjęła ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w odniesieniu do programu „Horyzont 2020". Komisja przyjęła wszystkie zalecenia wymienione w sprawozdaniu. Komisja konsekwentnie realizuje te zalecenia.

Dział 2 – „Zasoby naturalne"

3.51 tiret pierwsze. Komisja przyznaje, że projekty dotyczące energii ze źródeł odnawialnych mogą się przyczynić do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Komisja uważa, że do chwili obecnej zajęła się projektem przyszłej polityki w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i zapewnieniem jej zrównoważonego charakteru poprzez nowo przyjęte przepisy: nowe rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną (rozporządzenie (UE) 2018/1999), rozporządzenie w sprawie LULUCF (rozporządzenie (UE) 2018/841) oraz wersja przekształcona dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (dyrektywa (UE) 2018/2001).

W tych ramach przy opracowywaniu i finalizowaniu swoich zintegrowanych planów krajowych w zakresie energii i klimatu państwa członkowskie mogłyby brać pod uwagę okoliczności i potrzeby obszarów wiejskich.

Kwestia, czy potencjał środków finansowych z EFRROW jest tym zakresie wykorzystany, zależy od decyzji państw członkowskich/regionów podejmowanych podczas projektowania ich programów rozwoju obszarów wiejskich i w ramach dążenia do osiągnięcia równowagi między różnymi celami ich strategii rozwoju obszarów wiejskich.

3.51 tiret drugie. W ocenie skutków, która zapewni podstawę wniosku Komisji dotyczącego wspólnej polityki rolnej po 2020 r., Komisja zobowiązała się uwzględnić wszystkie dostępne dowody potwierdzające dotychczasową realizację tej polityki, a informacje te zostaną w niej również wykorzystane do analizy konkretnych rozwiązań z myślą o przyszłości. Komisja zobowiązała się także do rozważenia sposobu oceny wyników poszczególnych rodzajów interwencji, w tym, w stosownych przypadkach, wsparcia dochodu.

3.51 tiret trzecie. Zastosowanie uproszczonych form kosztów ma na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych organów i beneficjentów. System uproszczonych form kosztów powinien doprowadzić do takich samych rezultatów jak konwencjonalne systemy zwrotu kosztów, tyle że w prostszy i szybszy sposób. Komisja zgodziła się rozważyć sposoby przejścia na systemy, w ramach których zwrot kosztów dla państw członkowskich byłby uzależniony od osiągnięcia celów polityki.

3.52 *tiret drugie*. Komisja wzmocniła powiązania między systemem wzajemnej zgodności a dobrostanem zwierząt, w szczególności poprzez dalsze dzielenie się z państwami członkowskimi najlepszymi praktykami i wynikami inspekcji dotyczących przestrzegania zasady wzajemnej zgodności zgodnie z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja przeprowadziła to działanie w ramach spotkań grupy ekspertów ds. zasady wzajemnej zgodności organizowanych w 2018 r.

3.52 tiret piąte. Jeżeli chodzi o sprawozdanie specjalne nr 25/2018, za wybór projektów (w tym ustalenie priorytetów w zakresie projektów) odpowiadają państwa członkowskie. W odniesieniu do funduszy ESI przepisy prawne regulujące te fundusze nie przewidują takiej roli Komisji w ramach zarządzania dzielonego w odniesieniu do ustanawiania kryteriów wyboru operacji, ogłaszania zaproszeń do składania wniosków, oceny i wyboru projektów do finansowania. Organizacja tego procesu należy do państw członkowskich. Nie uległo to zmianie we wniosku Komisji na lata 2021–2027. Jako warunki wstępne dotyczące finansowania (zwane warunkami podstawowymi) w odniesieniu do wsparcia w ramach EFRR/Funduszu Spójności na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała jednak, aby inwestycje w zapobieganie ryzyku i zarządzanie ryzykiem były zgodne z krajowym lub regionalnym planem zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Jest to podejście podobne do podejścia przyjętego w latach 2014–2020, lecz wzmocnione i oferujące zintegrowane podejście do wszystkich zagrożeń.

Dział 3 „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" oraz dział 4 „Globalny wymiar Europy"

a) Sprawozdanie specjalne nr 7/2018 – Pomoc finansowa dla Turcji

3.55 tiret pierwsze. Komisja przyjęła to zalecenie.

Komisja przyjmuje do wiadomości docelowy termin wdrożenia i przy planowaniu programu na 2018 r. rozważy przeorientowanie priorytetów w ramach wytycznych politycznych.

Komisja zauważa, że postęp w tak wrażliwych obszarach zależy nie tylko od alokacji środków finansowych w ramach IPA, lecz przede wszystkim od woli politycznej władz tureckich.

3.55 tiret drugie. Komisja przyjęła to zalecenie.

3.55 tiret trzecie. Komisja przyjęła to zalecenie.

3.55 tiret czwarte. Komisja przyjęła to zalecenie.

3.55 tiret piąte. Komisja przyjęła to zalecenie.

b) Sprawozdanie specjalne nr 20/2018 – Afrykańska architektura pokoju i bezpieczeństwa (APSA)

3.56. Unijne wsparcie dla afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (APSA) wnosi znaczny wkład w rozwój tej architektury zarówno pod względem zdolności, jak i odpowiedzialności finansowej, choć oczekiwane rezultaty nie są osiągane systematycznie.

Udział w finansowaniu wynagrodzeń lub pokrywaniu innych kosztów operacyjnych sam w sobie nie stanowi problemu, pod warunkiem że służy osiąganiu rezultatów i stanowi element szerszej strategii wsparcia uwzględniającej wyraźną strategię wyjścia.

3.57 tiret pierwsze. Komisja i ESDZ przyjęły to zalecenie. W pewnych okolicznościach konieczne może być jednak udzielenie doraźnego wsparcia na pokrycie kosztów operacyjnych.

3.57 tiret drugie. Komisja przyjęła to zalecenie.

c) Sprawozdanie specjalne nr 27/2018 – Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji

3.59 tiret pierwsze. Komisja przyjęła to zalecenie.

Komisja uważa, że wsparcie podobnego rodzaju działań za pośrednictwem równoległych instrumentów umożliwiło zapewnienie komplementarności i nie doprowadziło do jakiegokolwiek powielenia lub nałożenia się działań oraz pozwoliło Komisji na szybsze reagowanie, ponieważ różne instrumenty uruchomiono w różnym czasie.

3.59 tiret drugie. Komisja przyjęła to zalecenie.

3.59 tiret trzecie. Komisja przyjęła to zalecenie.

3.59 tiret czwarte. Komisja przyjęła to zalecenie.

Komisja zauważa, że wdrożenie tego zalecenia nie zależy wyłącznie od Komisji, ale również od chęci partnerów do zaakceptowania tych warunków.

3.59 tiret piąte. Komisja przyjęła to zalecenie.

Pomimo braku dostępu do nazwisk beneficjentów partnerzy ustanowili solidne mechanizmy kontroli. Partnerzy oraz Komisja nadal będą opowiadać się za lepszym dostępem rządu tureckiego do danych pierwotnych, z należytym uwzględnieniem ram prawnych.

3.59 tiret szóste. Komisja przyjęła to zalecenie.

Komisja nadal będzie współpracować z władzami Turcji w tej kwestii, aby zapewnić partnerom wdrażającym pełen dostęp do danych, z należytym uwzględnieniem obowiązujących ram prawnych.

Komisja zauważa, że instrument pomocy nie jest przeznaczony do koordynowania całości wsparcia udzielanego przez UE na rzecz uchodźców w Turcji; jego zadanie w zakresie monitorowania i sprawozdawczości dotyczy wyłącznie pomocy udzielonej w ramach instrumentu pomocy. W odrębnym kontekście Komisja pracuje już nad globalnym sprawozdaniem z realizacji finansowania związanego z kryzysem migracyjnym, które uzupełni poszczególne sprawozdania w ramach instrumentu pomocy.

d) Sprawozdanie specjalne nr 32/2018 – Fundusz powierniczy UE dla Afryki (FP dla Afryki)

3.60.FP opracowano jako narzędzie wdrażające, którego cele są elastyczne, aby można było reagować na potrzeby i wyzwania pojawiające się w związku ze złożonymi sytuacjami kryzysowymi dotykającymi odnośne trzy regiony, z których każda ma inny charakter.

3.61 tiret pierwsze. Komisja przyjęła to zalecenie.

3.61 tiret drugie. Komisja częściowo przyjęła to zalecenie.

3.61 tiret trzecie. Komisja przyjęła to zalecenie.

3.61 tiret czwarte. Komisja przyjęła to zalecenie.

Dział 5 „Administracja"

a) Sprawozdanie specjalne nr 34/2018 – Pomieszczenia biurowe instytucji UE

3.64 tiret pierwsze. Jeżeli chodzi o strategię dotyczącą nieruchomości, główne zasady prowadzonej przez Komisję polityki w tym zakresie, określone w komunikacie COM(2007) 501, są nadal w dużym stopniu aktualne ([2]).

([2]) Polityka ta może zostać poddana przeglądowi w świetle postępów w zakresie wdrażania nowych sposobów wykonywania pracy oraz wyników negocjacji w sprawie WRF na lata 2021–2027.

Komisja jedynie częściowo przyjęła to zalecenie, zważywszy że dokumenty dotyczące planowania (wieloletnie ramy polityki i dokument roboczy w sprawie budynków towarzyszący projektowi budżetu) podlegają już corocznej aktualizacji.

3.64 tiret drugie. Komisja nie przyjęła tego zalecenia, ale dokona oceny możliwości poprawy.

Mogłaby przedstawiać co roku w dokumencie roboczym w sprawie budynków, towarzyszącym projektowi budżetu, informacje na temat płatności zaliczkowych na potrzeby poszczególnych projektów.

3.64 tiret trzecie. Komisja częściowo przyjęła to zalecenie, ponieważ uważa, że istnieje wymagana procedura zarządzania budynkiem. Kwestia ta może zostać ponownie zbadana w ocenie śródokresowej.

3.64 tiret czwarte. Komisja przyjęła to zalecenie i pragnie podkreślić, że w sprawach dotyczących nieruchomości różne rozmiary, potrzeby i lokalizacja instytucji nadają każdej z nich specyficzny charakter, który może mieć wpływ na wyniki porównania.

Sprawozdania w sprawie funkcjonującego jednolitego rynku i trwałej unii walutowej

b) Sprawozdanie specjalne nr 3/2018 – Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej

3.68. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja pozytywnie ocenia wdrożenie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził badanie wśród członków Komitetu Polityki Gospodarczej (EPC), z którego wynika, że tylko około 10 % członków uważa procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej za nieskuteczną. Aby poprawić przejrzystość, Komisja udostępniła w kompendium na temat procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej zasady stosowane do identyfikacji i oceny zakłóceń równowagi, a także wprowadziła matryce oceny tej procedury w szczegółowych ocenach sytuacji. Jeżeli chodzi o profil analizy Komisji, wnioski ze szczegółowej oceny sytuacji opublikowano w komunikacie Komisji towarzyszącym szczegółowym ocenom sytuacji, a nie w samej szczegółowej ocenie sytuacji, ponieważ zgodnie z przepisami muszą one uwzględniać kontekst ogólny. Ponadto początkowa identyfikacja zakłóceń równowagi nie jest postrzegana jako system wczesnego ostrzegania, a zatem opiera się na zmiennych danych wysokiej jakości. W swojej szczegółowej analizie Komisja wykorzystuje jednak najnowsze prognozy makroekonomiczne, które co do zasady biorą pod uwagę ogólne warunki rynkowe, w tym ewentualne uwarunkowania finansów publicznych stanowiące przejaw efektu domina wywołanego czynnikami zewnętrznymi.

3.69. Komisja przyjmuje większość zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i zobowiązuje się do ich wdrożenia. W rzeczywistości wiele zaleceń zawartych w sprawozdaniu odnosi się do wzmocnienia i poprawy aspektów związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, którymi Komisja już się zajmuje.

c) Sprawozdanie specjalne nr 18/2018 – „Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?"

3.70. Komisja jest obecnie w trakcie wdrażania tych zaleceń, które przyjęła. Rada wydała swoje konkluzje w sprawie sprawozdania w grudniu 2018 r. i zwróciła się do Komisji, by ta zastanowiła się nad ustaleniami i zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i przedstawiła sprawozdanie Radzie w ciągu dwóch lat. Komisja zgodziła się na ten termin.

3.71 tiret pierwsze. Komisja dokonała przeglądu parametrów matrycy wymogów w ramach szerszego przeglądu elastyczności będącego częścią paktu stabilności i wzrostu, który opublikowano w maju 2018 r. Komisja nie przyjęła zalecenia dotyczącego skumulowanych skutków dozwolonych odchyleń, ponieważ rozporządzenie (WE) nr 1466/97 wyraźnie stanowi, że dopuszczalny margines odchylenia wynosi 0,25 % PKB, a Komisja nie może narzucać ograniczeń w tym zakresie.

3.71 tiret drugie. Komisja nie przyjęła zaleceń, o których mowa w tym zdaniu, tj. zalecenia 2 a) i 2 b). Tymczasowe odstępstwo na mocy klauzuli reform strukturalnych nie jest bezpośrednio powiązane z rzeczywistymi kosztami budżetowymi reformy, ponieważ niektóre bardzo korzystne reformy strukturalne nie zawsze wiążą się ze znacznymi bezpośrednimi kosztami budżetowymi, podczas gdy reformy takie wiążą się ze znacznymi kosztami gospodarczymi lub politycznymi. W takich przypadkach bezpośrednie powiązanie tymczasowego odstępstwa z kosztami budżetowymi skutecznie zniweczyłoby motywacyjny cel klauzuli. Komisja nie przyjęła zalecenia dotyczącego zniesienia klauzuli inwestycyjnej w jej obecnej formie, ponieważ uważa ją za ważny element pakietu elastyczności wprowadzonego w 2015 r.

3.71 tiret trzecie. Komisja zbada te kwestie w ramach zbliżającego się przeglądu pakietów ustawodawczych – tzw. dwupaku i sześciopaku. Parametry matrycy wymogów już teraz określają bardziej rygorystyczne wymogi dla wysoce zadłużonych państw członkowskich.

3.71 tiret czwarte. Komisja wdrożyła te zalecenia na czas przed niedawną publikacją pakietu wiosennego z 2019 r.

Część 3 – Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami

3.75. Jedenaście zaleceń, które w ogóle nie zostały zrealizowane, nie zostało przyjętych przez Komisję.

Wnioski i zalecenia

Wnioski

3.79. W większości przypadków postęp w zakresie wykonania nie przebiega liniowo w czasie, ale powoli nabiera takiego charakteru w trakcie realizacji. **Biorąc pod uwagę ten fakt oraz późne rozpoczęcie niektórych programów, Komisja uważa, że ogólnie rzecz biorąc, postępy są zadowalające.** Komisja zgadza się, że konieczne jest bardzo uważne monitorowanie postępów w realizacji i stosowanie niezbędnych środków w przypadku wystąpienia niedociągnięć. Komisja jest zdania, że proces łączenia wyników w zakresie wskaźników w programy i działy ma swoje ograniczenia. Komisja celowo nie obliczyła średniego dystansu do poziomu docelowego dla każdego programu. **Jedna liczba nie jest w stanie w pełni odzwierciedlić złożoności wydatków rzędu dziesiątek miliardów euro**.

3.80. **Obecne ramy wykonania budżetu UE zostały wyróżnione przez OECD** ([3])**jako najlepsze w swojej klasie. Komisja wystąpiła z wnioskami dotyczącymi ich dalszej poprawy w odniesieniu do przyszłych ram finansowych.** Istnieje jednak wiele wyzwań związanych z gromadzeniem i przekazywaniem danych, w szczególności w przypadku programów objętych zarządzaniem dzielonym. Te i inne czynniki, w tym wieloletni charakter programów, sprawiają, że sprawozdawczość na temat wykonania budżetu UE jest trudnym zadaniem.

a) Tiret pierwsze: Wskaźniki wykonania programów finansowych UE określono w aktach prawnych stanowiących podstawę tych programów. Komisja zgadza się, że wskaźniki rezultatów i oddziaływania są istotne w celu pomiaru wyników. Konieczna jest równowaga między rodzajami wskaźników.

Tiret drugie: Komisja zgadza się, że wszystkie wskaźniki powinny pomagać w mierzeniu osiągnięć budżetu UE.

Tiret trzecie: Zawsze należy rozważyć kompromis między wyczerpującym wykazem wskaźników obejmujących każdy aspekt celów a związanymi z nimi zasobami.

b) Tiret pierwsze: Komisja – polegając również na państwach członkowskich i innych podmiotach sprawozdawczych – stale poprawia sprawozdawczość na temat wyników. W swojej analizie zbioru danych dostępnych w marcu 2019 r. Komisja ustaliła, że 63 % wskaźników zapewnia „pełne informacje o wynikach", co oznacza punkty danych, poziom wyjściowy i docelowy, które Komisja uznaje za rozsądne dane liczbowe. W odniesieniu do ram wykonania programów wydatków w okresie po 2020 r. Komisja rozpoczęła obecnie szeroko zakrojony projekt mający na celu zapewnienie, aby takie podstawowe informacje o wynikach były ustalane dla programów w sposób spójny i zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem.

c) Tiret pierwsze: Dostępność i jakość danych w dużej mierze zależą od obowiązków sprawozdawczych wynikających z procesu legislacyjnego. Gdy dane są przekazywane przez państwa członkowskie i organy publiczne, Komisja ma ograniczone możliwości wpływania na ich jakość. Komisja zauważa, że w przypadku trzech czwartych wskaźników dostępne były najnowsze dane. W przypadku niektórych programów dane będą dostępne dopiero na późniejszym etapie okresu realizacji.

d) Tiret pierwsze: Komisja przyjmuje, że niektóre poziomy docelowe wskaźników mogą nie być wystarczająco ambitne, ale utrzymuje, że co do zasady ramy wykonania są solidne. Komisja podkreśla również swoje zaangażowanie na rzecz poprawy systemu w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

3.81. Komisja zgadza się z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, że można by poprawić dostępność danych. Komisja uważa jednak, że należy osiągnąć równowagę między różnymi rodzajami wskaźników, ale nie istnieje żadna szczególna proporcja wskaźników wkładu i wskaźników produktu, która automatycznie stanowi niedociągnięcie (zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.23). Fakt, że nie można obliczyć postępów, jest związany zarówno z dostępnością danych, jak i ze sposobem wykorzystania dostępnych danych do obliczania tych postępów (zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.28). Chociaż w niektórych programach mogą być wyznaczone mało ambitne poziomy docelowe w odniesieniu do niektórych wskaźników, w większości przypadków ich identyfikacja nie jest prosta (zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.35).

([3]) https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf

Zalecenia

Zalecenie 3.1 (Wskaźniki w oświadczeniach programowych)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja jest zobowiązana do składania w oświadczeniach programowych sprawozdań na temat wszystkich wskaźników określonych w podstawach prawnych programów wydatków uzgodnionych przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosków Komisji.

a) Komisja uważa, że odpowiednia równowaga między rodzajami wskaźników jest konieczna do monitorowania i oceny wykonania oraz że równowaga ta powinna odzwierciedlać specyfikę poszczególnych programów.

Zalecenie 3.2 (Ramy wykonania dla programów)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja zauważa, że konieczne będzie stosowanie ograniczonej liczby wskaźników, w przypadku których nie ma znaczenia określenie ilościowych poziomów wyjściowych, celów pośrednich lub poziomów docelowych.

d) Komisja zauważa, że musi wziąć pod uwagę wykonalność i względy kosztowe, a także fakt, że wymaga to odpowiedniego zaangażowania, w szczególności ze strony państw członkowskich i beneficjentów, w terminowe dostarczanie danych wysokiej jakości.

Zalecenie 3.3 (Otrzymywanie informacji dotyczących wskaźników wykonania w odpowiednim terminie)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja zauważa, że musi wziąć pod uwagę wykonalność i względy kosztowe, a także fakt, że wymaga to odpowiedniego zaangażowania, w szczególności ze strony państw członkowskich i beneficjentów, w terminowe dostarczanie danych wysokiej jakości.

Zalecenie 3.4 (Dokumentacja poziomów docelowych)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 3.5 (Udoskonalenie przeglądu wyników programu)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a) Komisja uważa, że będzie w stanie zrealizować tę część zalecenia dopiero na początku wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

Załącznik 3.3 – Szczegółowy status realizacji zaleceń z 2015 r. zawartych w poszczególnych sprawozdaniach

Sprawozdanie specjalne nr 1/2015: Śródlądowy transport wodny w Europie – Od 2001 r. nie odnotowano znaczącego wzrostu udziału w przewozach ani istotnej poprawy żeglowności

Odpowiedź do pkt 52, zalecenie 1 a): Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie było skierowane do państw członkowskich.

Odpowiedź do pkt 54, zalecenie 2 a): Komisja podjęła działania, które były możliwe w ramach czasowych określonych dla realizacji zalecenia, i uważa je za zrealizowane. Zbadała sytuację sektora żeglugi śródlądowej, korzystając z dedykowanej analizy obserwacji rynku. Rewizja samej strategii nastąpi w ogólniejszym kontekście rewizji ram prawnych TEN-T (zob. zalecenie 2 c) poniżej).

Odpowiedź do pkt 54, zalecenie 2 c): Działanie to zostanie ukończone wraz z rewizją rozporządzenia dotyczącego TEN-T przewidzianą do dnia 31 grudnia 2023 r.

Sprawozdanie specjalne nr 2/2015: Wsparcie UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju – konieczne są dalsze działania, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji celów polityki UE w zakresie gospodarowania ściekami

Odpowiedź do pkt 108, zalecenie 1 a): Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Odpowiedź do pkt 110, zalecenie 2 a): Komisja w pełni zrealizowała część zalecenia 2 a), którą przyjęła. W odniesieniu do większości ładunku ścieków (wszystkie aglomeracje o RLE powyżej 2 000) zgłaszane są informacje finansowe. Tylko aglomeracje o RLE poniżej 2 000 nie prowadzą sprawozdawczości. Przyczyny takiego stanu rzeczy są następujące: a) nieuzasadnione dodatkowe obciążenie administracyjne; b) potencjalne zwiększenie opóźnień w sprawozdawczości (Europejski Trybunał Obrachunkowy zaleca w innych miejscach zmniejszenie opóźnień w sprawozdawczości); c) brak wyraźnego obowiązku sprawozdawczego określonego w dyrektywie.

Odpowiedź do pkt 115, zalecenie 3 a): Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Odpowiedź do pkt 115, zalecenie 3 b): Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Odpowiedź do pkt 115, zalecenie 3 c): Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Odpowiedź do pkt 115, zalecenie 3 d): Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja podjęła zalecane działanie.

Wymogi dotyczące sprawozdawczości w zakresie instrumentów finansowych w okresie programowania 2014–2020 określono w art. 46 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (rozporządzenie (UE) nr 1303/2013) oraz w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 821/2014. W tym drugim rozporządzeniu określono model przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych. W sekcji VIII modelu przekazywania sprawozdań państwa członkowskie muszą podać informacje na temat kwoty innych wkładów, poza europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, pozyskanych przez instrumenty finansowe, w tym wkładów publicznych lub prywatnych, zarówno zaangażowanych w ramach umów o finansowaniu, jak i uruchomionych na poziomie ostatecznych odbiorców.

Odpowiedź do pkt 117, zalecenie 4 a): Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Odpowiedź do pkt 117, zalecenie 4 b): Zalecenie to jest częściowo zrealizowane.

Odpowiedź do pkt 119, zalecenie 5 b): Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Sprawozdanie specjalne nr 3/2015: Europejska gwarancja dla młodzieży – rozpoczęto wdrażanie, lecz wciąż istnieją zagrożenia

Odpowiedź do pkt 89, zalecenie 1: Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Sprawozdanie specjalne nr 4/2015: W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich?

Odpowiedź do pkt 90, zalecenie 1: Komisja uznaje zalecenie za w pełni zrealizowane. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego państwa członkowskie opisują w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich sposób, w jaki pomoc techniczna będzie wykorzystywana, oraz są w stanie przedstawić ogólną ocenę sposobu jej wdrażania.

Ponadto należy podkreślić, że wskaźniki monitorowania dostarczają jedynie części informacji potrzebnych do ewaluacji oraz że ewaluacja znacznie wykracza poza analizę danych z tabel monitorowania. Wspólne pytania ewaluacyjne dotyczące rozwoju obszarów wiejskich określone w załączniku V do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 obejmują pytanie 20: „W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?”.

Oczekuje się, że ocena *ex post* programów rozwoju obszarów wiejskich zostanie przygotowana i przedstawiona Komisji do grudnia 2024 r.

Odpowiedź do pkt 90, zalecenie 2: Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Odpowiedź do pkt 93, zalecenie 4: Komisja uznaje zalecenie za w pełni zrealizowane. W tabeli monitorowania B2.3 wyszczególniono w odniesieniu do wsparcia w postaci pomocy technicznej – innego niż krajowa sieć obszarów wiejskich – łączne wydatki publiczne na koszty administracyjne i inne koszty, przy czym te ostatnie obejmują badania i szkolenia. Zasadniczo przy określaniu dodatkowych wskaźników, które mają być gromadzone przez państwa członkowskie i regiony, należy zachować odpowiednią równowagę między wartością dodaną z jednej strony a obciążeniem administracyjnym z drugiej strony. Z tego powodu ilość szczegółowych informacji gromadzonych na tym poziomie jest celowo ograniczona.

Komisja nie jest w stanie przedstawić dowodów *ex ante* dotyczących ostatecznych wyników pytań ewaluacyjnych. W ramach zarządzania dzielonego ewaluację programów rozwoju obszarów wiejskich przeprowadza się na szczeblu państw członkowskich lub regionów zgodnie ze wspólnym podejściem do ewaluacji określonym w art. 14 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014.

Sprawozdanie specjalne nr 5/2015: Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich?

Odpowiedź do pkt 100, zalecenie 3: Współprawodawcy nie przewidzieli wymogów prawnych w odniesieniu do ustalania poziomów docelowych dla efektów rotacji. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że odnawialny charakter związany z każdym instrumentem finansowym jest specyficzny dla każdego instrumentu i jego projektu. Zależy to również od czynników zewnętrznych, w tym popytu na rynku i rozwoju gospodarczego. Podobnie Komisja przewidziała jedynie dodatkowe przepisy wykonawcze dotyczące odnawialności w swoich rozporządzeniach wykonawczych (UE) nr 964/2014 i (UE) 2016/1157, zamieszczone w sekcjach dotyczących polityki pożyczkowej. Ramy prawne i przepisy wykonawcze mogą jedynie dostarczyć zasad ustalania wartości docelowych oraz zarządzania zwróconymi środkami.

W szczególności docelowa wielkość pożyczek i zakres oprocentowania nie mogą zostać ustalone *ex ante* na szczeblu UE na podstawie wcześniej określonych wartości docelowych. Można je oceniać jedynie w poszczególnych przypadkach w ramach oceny *ex ante* każdego instrumentu finansowego (zgodnie z art. 37 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013) i uwzględnia się je w celu ustalenia charakteru instrumentu (instrument odnawialny lub nieodnawialny). W procesie oceny *ex ante* musi również zostać zbadany aspekt dźwigni. Środki zwrócone do instrumentu finansowego podlegają albo ponownemu wykorzystaniu w ramach tego samego instrumentu finansowego (są odnawialne w ramach tego samego instrumentu finansowego), albo po zwróceniu ich instytucji zarządzającej lub funduszowi funduszy – wykorzystaniu zgodnie z art. 44 (na ten sam cel określony w ramach priorytetu przed końcem okresu kwalifikowalności) i art. 45 (zgodnie z celem programu po zakończeniu okresu kwalifikowalności) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

W związku z tymi przepisami zmienionymi rozporządzeniem zbiorczym (rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046) Komisja uważa to zalecenie za zrealizowane z wyjątkiem wartości docelowych, które mogą być określone tylko w ocenie *ex ante* każdego instrumentu finansowego i nie mogą być ustalone horyzontalnie przez Komisję.

Sprawozdanie specjalne nr 8/2015: Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?

Odpowiedź do pkt 68, zalecenie 1: W odniesieniu do utrzymującego się niedociągnięcia wskazanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w załączniku 3.4 należy zauważyć, że uwzględnianie specyficznych wskaźników w PO jest w przypadku instytucji zarządzających opcjonalne. W rozporządzeniu przewidziano jednak obowiązkowy wspólny wskaźnik produktu dotyczący podmiotów (pkt 2 załącznika I do rozporządzenia (UE) nr 1304/2013).

Odpowiedź do pkt 72, zalecenie 4: Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Sprawozdanie specjalne nr 9/2015: Wsparcie UE na rzecz walki przeciwko torturom i zniesienia kary śmierci

Odpowiedź do pkt 55, zalecenie 4: Komisja – zgadzając się z wnioskiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że zalecenie to nie zostało zrealizowane – powtarza, że nie przyjmuje zalecenia.

Odpowiedź do pkt 56, zalecenie 6: Komisja – zgadzając się z wnioskiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że zalecenie to nie zostało zrealizowane – powtarza, że nie przyjmuje zalecenia.

Sprawozdanie specjalne nr 12/2015: Nieumiejętne zarządzanie działaniami w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wpływa negatywnie na realizację celu priorytetowego UE polegającego na wspieraniu gospodarki wiejskiej opartej na wiedzy

Odpowiedź do pkt 94, zalecenie 1 b): To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uznaje się za w pełni zrealizowane. Istnieją różne metody przeprowadzania cyklicznej analizy potrzeb szkoleniowych, a najodpowiedniejsze podejście zależy od kształtu odpowiedniego systemu wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (ang. Agricultural Knowledge and Innovation System, AKIS), który różni się między państwami członkowskimi. W związku z tym karta działania może jedynie zawierać ogólny opis najefektywniejszego sposobu przeprowadzenia takiej oceny potrzeb.

Uznano, że dokonana przez Komisję aktualizacja karty działania zapewnia odpowiedni stopień szczegółowości i że jest ona wystarczająca, aby zapewnić państwom członkowskim wskazówki w zakresie przeprowadzania cyklicznej oceny potrzeb.

Odpowiedź do pkt 94, zalecenie 1 d): To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uznaje się za w pełni zrealizowane. Wszystkie środki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich są zatwierdzane w celu ich włączenia do programów rozwoju obszarów wiejskich wyłącznie wówczas, gdy państwo członkowskie wykaże podstawową potrzebę strategiczną. Potrzeba ta wynikałaby jasno ze strategii programu rozwoju obszarów wiejskich, która z kolei opiera się na analizie SWOT, oraz wynikającej z niej oceny potrzeb, którą każde państwo członkowskie musiało przeprowadzić na początku etapu programowania rozwoju obszarów wiejskich.

Podczas corocznych spotkań w sprawie przeglądu i w ramach komitetów monitorujących ocenia się „roczne sprawozdania z wykonania", które są sprawozdaniami z postępów we wdrażaniu wszystkich zaprogramowanych środków programów rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku trudności lub opóźnień we wdrażaniu sytuacja jest analizowana i podejmowane są działania zaradcze.

Odpowiedź do pkt 96, zalecenie 2 b): To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące dokumentów z wytycznymi i zamówień publicznych, w tym informacji na temat wewnętrznego świadczenia usług, w obrębie danego podmiotu, uznaje się za w pełni zrealizowane.

Jeżeli chodzi o monitorowanie procedur państw członkowskich poprzez kontrole zgodności, zob. odpowiedź Komisji do zalecenia 5 w odniesieniu do sprawozdania specjalnego nr 12/2015.

Odpowiedź do pkt 98, zalecenie 3 a): To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uznaje się za w pełni zrealizowane. Komisja zapewnia wskazówki, które służą jako dokument wyjaśniający określone wykładnie przepisów i rozpowszechniający przykłady dobrych praktyk w zakresie wdrażania prawa Unii wśród państw członkowskich.

Kwestia racjonalności kosztów jest regularnie omawiana z państwami członkowskimi w różnych kontekstach: ostatnim wydarzeniem było seminarium dotyczące poziomu błędu, które odbyło się w czerwcu 2018 r. i na którym omówiono aspekty dotyczące racjonalności kosztów i wykorzystania uproszczonych form kosztów.

Na wniosek państw członkowskich można zorganizować szkolenia, przy czym przeprowadzono już kilka szkoleń poświęconych temu zagadnieniu. Należy również zauważyć, że poziom wykorzystania uproszczonych form kosztów znacznie wzrasta w czasie wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich, co oznacza, że państwa członkowskie rzadziej stosują ocenę racjonalności kosztów.

Odpowiedź do pkt 98, zalecenie 3 b): To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uznaje się za w pełni zrealizowane. Art. 51 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zawiera wymóg, aby w 2017 r. i 2019 r. roczne spotkania w sprawie przeglądu między Komisją a każdym państwem członkowskim obejmowały wszystkie programy. Na tych spotkaniach w sprawie przeglądu uwzględnia się sprawozdania z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa. W sprawozdaniu tym należy między innymi przedstawić informacje na temat wdrażania mechanizmów mających zapewnić koordynację między europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi i innymi unijnymi i krajowymi instrumentami finansowania oraz Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Spotkania w sprawie przeglądu są dodatkowym środkiem umożliwiającym zapewnienie komplementarności i synergii między programami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w danym państwie członkowskim i zapewniają one podstawę do wprowadzenia usprawnień, gdy zajdzie taka potrzeba.

Odpowiedź do pkt 100, zalecenie 4 b): Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym nie jest odpowiedzialna za monitorowanie tego, czy wdrożono systemy przekazywania informacji zwrotnych w celu usprawnienia zbliżających się szkoleń.

Jeżeli chodzi o wiarygodne informacje dotyczące jakości i skuteczności transferu wiedzy i usług doradczych, w załączniku V do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 określono wspólne pytania ewaluacyjne dotyczące rozwoju obszarów wiejskich: Pytanie ewaluacyjne nr 1 odnoszące się do celu szczegółowego 1A brzmi następująco: „W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają innowacje, współpracę i rozwój bazy wiedzy na obszarach wiejskich?". Na to pytanie ewaluacyjne należy odpowiedzieć w rozszerzonym rocznym sprawozdaniu z wykonania przedłożonym w 2019 r. oraz w ocenie *ex post*.

To zalecenie Trybunału Obrachunkowego uznaje się zatem za w pełni zrealizowane.

Odpowiedź do pkt 102, zalecenie 5: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Jeżeli chodzi o kontrole w dziedzinie transferu wiedzy i innowacji, których nie przeprowadzono w praktyce, były one zaplanowane w wieloletnim programie prac na lata 2016–2019 na rok n+2, czyli na lata 2018–2019. W związku z nową oceną ryzyka na poziomie centralnym przeprowadzoną w 2017 r. ich punktowa ocena ryzyka była niższa ze względu na niższe wydatki i – biorąc pod uwagę dostępne zasoby – podjęto decyzję o uwzględnieniu innych kontroli (o wyższym ryzyku i większych wydatkach).

Po opublikowaniu sprawozdania specjalnego profil ryzyka obszaru kontroli został zwiększony. W rezultacie DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich wybrała i przeprowadziła 5 kontroli (w AT, DK, FR, IT, SE). Należy zrozumieć, że ze względu na bardzo niskie wydatki, mimo zwiększenia czynnika ryzyka obszaru kontroli w analizie ryzyka, liczba wybranych transakcji nadal jest ograniczona.

Ponadto w nowym podejściu kontrolnym realizowanym przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich od lipca 2018 r. w przypadku wszystkich środków nieobjętych ZSZiK, w tym środków związanych z transferem wiedzy i innowacją, położono nacisk na jednostkę certyfikującą. W każdym przypadku, gdy taki środek znajduje się w próbie 1 JC, zostanie również wybrany przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w jej kontroli.

Sprawozdanie specjalne nr 13/2015: Wsparcie UE dla państw produkujących drewno w ramach planu działania FLEGT

Odpowiedź do pkt 58, zalecenie 1: Zalecenie to zostało częściowo przyjęte przez Komisję w 2015 r., ponieważ przeznaczenie budżetu na realizację planu działania FLEGT jest możliwe tylko w przypadku programów tematycznych/linii budżetowych. W odniesieniu do okresu 2014–2020 Komisja przeznaczyła 145 mln euro na realizację planu działania FLEGT w ramach linii budżetowej programu tematycznego i opracowała roczne plany działania, w których szczegółowo opisano, jakie obszary działań planu działania FLEGT miały być finansowane.

Sprawozdanie specjalne nr 16/2015: Zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii poprzez rozwój wewnętrznego rynku energii – konieczność podjęcia dalszych działań

Odpowiedź do pkt 117, zalecenie 3: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane poprzez rozszerzenie ram regulacyjnych i ustanowienie platformy.

Odpowiedź do pkt 123, zalecenie 7 b): Komisja częściowo przyjęła to zalecenie i podjęła wymagane działanie dotyczące przyjętych elementów.

Odpowiedź do pkt 126, zalecenie 9: Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Podjęła jednak działania uznane za konieczne w celu rozwiązania podstawowych problemów.

Sprawozdanie specjalne nr 17/2015: Wsparcie Komisji na rzecz grup zadaniowych ds. młodzieży: udane przekierowanie finansowania z EFS, lecz niewystarczający nacisk na rezultaty

Odpowiedź do pkt 84, zalecenie 2 a): Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja podkreśla, że badanie możliwości poprawy wyników jest stałą, standardową praktyką. Komisja rozpatruje każdy wniosek o przeprogramowanie – zarówno wynikający, jak i niewynikający z potrzeby wprowadzenia nowych dodatkowych funduszy, przede wszystkim z myślą o osiąganiu lepszych wyników, i prowadzi szczegółowe dyskusje z państwem członkowskim. Jak dotąd Komisja nie wystąpiła z inicjatywą zaproponowania nowych zmian, ponieważ byłoby to zbędne i wysoce nieskuteczne.

Odpowiedź do pkt 84, zalecenie 2 b): Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja podkreśla, że taka ocena jest przeprowadzana z należytą starannością i że od zawsze jest standardową praktyką. Zgłaszanie każdego szczegółu procesu oceny, elementów wymaganych na mocy rozporządzeń, które od zawsze stanowią standardową praktykę, jest postrzegane jako zbędne i nieskuteczne, w związku z czym na listach kontrolnych brakuje szczegółowych informacji.

Odpowiedź do pkt 84, zalecenie 2 c): Komisja podkreśla, że to zalecenie zostało w pełni zrealizowane – w stopniu, w jakim pozostaje ono istotne. Zalecenie to straciło swoje znaczenie w latach 2014–2020, ponieważ rocznych sprawozdań z wykonania nie uznaje się już za środek służący przekazywaniu szczegółowych informacji, a jedynie informacji podsumowujących. Komisja podkreśla, że wystarczające, istotne informacje są przekazywane za pośrednictwem rocznych sprawozdań z wykonania, a bardziej szczegółowe informacje za pośrednictwem innych środków sprawozdawczych (np. sprawozdań oceniających, spotkań technicznych i komitetów monitorujących – których dyskusje znajdują odzwierciedlenie w protokołach i notatkach wewnętrznych).

Odpowiedź do pkt 86, zalecenie 3: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja podkreśla, że systematyczne kontrole wiarygodności i niezawodności przeprowadza się w ramach standardowej praktyki. Istnieją dowody potwierdzające, że stanowi to standardową praktykę (dokumenty z wytycznymi od jednostki prowadzącej ewaluację oraz od jednostki koordynacyjnej EFS, listy kontrolne na potrzeby przyjmowania sprawozdań). Dokumentowanie każdej przeprowadzonej kontroli byłoby zbędne i nieskuteczne.

Sprawozdanie specjalne nr 20/2015: Efektywność kosztowa wsparcia unijnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych w dziedzinie rolnictwa

Odpowiedź do pkt 74, zalecenie 1 a): Zgodnie z art. 75 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 rozszerzone roczne sprawozdanie z wykonania za rok 2018 zostanie przedłożone Komisji przez państwa członkowskie na koniec czerwca 2019 r. Dopiero wówczas Komisja będzie w stanie ukończyć odpowiednie monitorowanie.

Odpowiedź do pkt 77, zalecenie 3 a): Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane, ponieważ przeprowadzono wymagane działania w zakresie doradzania państwom członkowskim przy ustalaniu dodatkowych wskaźników. Komisja monitoruje wdrażanie programów rozwoju obszarów wiejskich poprzez zestaw wspólnych wskaźników kontekstu, rezultatu i produktu w ramach wspólnego systemu monitorowania i oceny na lata 2014–2020.

Oceny przeprowadzane są przez państwa członkowskie lub w ich imieniu, a za podsumowanie tych ocen na szczeblu UE odpowiadają służby Komisji. Obowiązkowe elementy wspólnego systemu monitorowania i oceny na lata 2014–2020 zawarte w akcie wykonawczym obejmują wykaz wskaźników, z których należy korzystać w celu monitorowania wyników polityki. Poza tymi wskaźnikami Komisja może jedynie doradzać państwom członkowskim/zachęcać je do ustalenia dodatkowych wskaźników.

Zalecenie dotyczące „doradza[nia] tym państwom członkowskim, w których wsparcie na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych jest znaczne, by określały szczegółowe wskaźniki rezultatu dla najczęściej dofinansowywanych rodzajów inwestycji nieprodukcyjnych" zrealizowano poprzez wytyczne „Ocena wyników programów rozwoju obszarów wiejskich: Jak przygotować się do prowadzenia sprawozdawczości z ewaluacji w 2017 r.?".

Komisja nie może zobowiązywać państw członkowskich do ustanawiania takich dodatkowych wskaźników, ponieważ wykracza to poza obowiązkowe elementy ram wspólnego systemu monitorowania i oceny na lata 2014–2020.

Odpowiedź do pkt 81, zalecenie 5 b): Dyrekcja ds. zapewniania zgodności i kontroli DG AGRI będzie nadal uwzględniać ustalenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w swoich pracach przygotowawczych w odniesieniu do wieloletniego programu prac. Ustalenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego należą do standardowych kryteriów wykorzystywanych do ustalania wieloletniego programu prac.

Sprawozdanie specjalne nr 23/2015: Jakość wód w dorzeczu Dunaju – poczyniono postępy we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej, lecz konieczne jest podjęcie dalszych działań

Odpowiedź do pkt 172, zalecenie 1 d): Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Odpowiedź do pkt 172, zalecenie 1 e): Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Odpowiedź do pkt 172, zalecenie 1 f): Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Odpowiedź do pkt 182, zalecenie 2 b): Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Odpowiedź do pkt 182, zalecenie 2 c): Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Odpowiedź do pkt 182, zalecenie 2 d): Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Odpowiedź do pkt 191, zalecenie 3 b): Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Odpowiedź do pkt 191, zalecenie 3 e): Przewidziano dalsze prace, a pełna realizacja tego zalecenia powinna nastąpić do końca 2020 r.

Odpowiedź do pkt 191, zalecenie 3 f): Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Odpowiedź do pkt 191, zalecenie 3 g): Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Sprawozdanie specjalne nr 24/2015: Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania

Odpowiedź do pkt 116, zalecenie 6: Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Zalecenie to zostało przejęte w omawianym obecnie przez Radę wniosku Komisji w sprawie „docelowego systemu VAT", który ma na celu gruntowną reorganizację obecnego systemu VAT w odniesieniu do handlu wewnątrzunijnego, a także wprowadzenie nowych zasad dotyczących obowiązków sprawozdawczych.

Odpowiedź do pkt 117, zalecenie 7: Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Sektorowy mechanizm odwrotnego obciążenia jako środek zwalczania nadużyć finansowych jest fakultatywny i ukierunkowany głównie na specyficzne krajowe problemy związane z nadużyciami finansowymi. W omawianym obecnie przez Radę wniosku Komisji w sprawie „docelowego systemu VAT" przewidziano zniesienie sektorowego odwrotnego obciążenia (w odniesieniu do towarów na pierwszym etapie), ponieważ odnosi się on strukturalnie do przyczyn wewnątrzunijnych nadużyć finansowych.

Sprawozdanie specjalne nr 25/2015: Wsparcie UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich – możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie środków

Odpowiedź do pkt 101, zalecenie 1 b): Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Ustanowiono platformę wymiany najlepszych praktyk – Europejską Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – wykorzystywaną przez państwa członkowskie wraz z pojawianiem się projektów i najlepszych praktyk w zakresie wdrażania podczas obecnego okresu programowania 2014–2020. Dalsze oceny potencjalnego efektu zdarzenia występującego niezależnie można przeprowadzać jedynie w poszczególnych przypadkach i podczas oceny programu, w odniesieniu do której Komisja wydała wytyczne.

Ponadto wraz z przyjęciem programów rozwoju obszarów wiejskich na obecny okres 2014–2020 Komisja złagodziła ryzyko nieosiągnięcia wartości dodanej w odniesieniu do funduszy unijnych.

Odpowiedź do pkt 101, zalecenie 1 d): Komisja uznaje to zalecenie za częściowo zrealizowane, ponieważ jego realizacja jest w toku. Poszczególne służby Komisji nawiązują regularne kontakty. W przypadku zatwierdzenia lub zmiany programów rozwoju obszarów wiejskich inne służby Komisji uczestniczą w tym procesie poprzez formalne konsultacje pomiędzy służbami, a ich wkład jest brany pod uwagę. Ponadto wspólnie dokonuje się również zmian umów partnerstwa. Rozszerzone roczne sprawozdania z wykonania za rok 2018, które mają zostać przedłożone w 2019 r., mają zapewniać więcej informacji na temat skuteczności rozwiązań zapewniających komplementarność funduszy UE. Zmienione wytyczne dotyczące tych rocznych sprawozdań z wykonania opublikowano we wrześniu 2018 r.

Odpowiedź do pkt 106, zalecenie 2 b): Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja przedstawiła kilka prezentacji na temat nowych wariantów wprowadzonych rozporządzeniem zbiorczym (rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046) w sprawie uproszczonych form kosztów. W październiku 2018 r. miały miejsca prezentacja w Komitecie ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz prezentacja podczas seminarium europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EPI-AGRI), a w listopadzie 2018 r. także prezentacja na konferencji hiszpańskich agencji płatniczych. W trakcie tych prezentacji odbyły się dyskusje dotyczące sposobu, w jaki wykorzystanie uproszczonych form kosztów może zastąpić potrzebę oceny racjonalności kosztów oraz w jaki państwa członkowskie mogą przezwyciężyć wszelkie trudności związane z tym aspektem. Warsztaty Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich są zaplanowane na dzień 20 czerwca 2019 r. i mają nosić tytuł „Uproszczone formy kosztów – zdobyte doświadczenie i nowe szanse".

Odpowiedź do pkt 109, zalecenie 3 a): Komisja zamierza dokonać oceny efektywności i skuteczności funduszy w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 zgodnie ze wspólnym systemem monitorowania i oceny (art. 110 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013). Przeprowadzi ją na podstawie ocen okresowych państw członkowskich zgłoszonych w 2019 r. i ewaluacji *ex post* przedłożonych Komisji do końca 2024 r. (art. 78 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013).

Załącznik 3.4 – Osiągnięta poprawa i niewyeliminowane uchybienia w odniesieniu do zaleceń zrealizowanych częściowo

Sprawozdanie specjalne nr 1/2015: Śródlądowy transport wodny w Europie – od 2001 r. nie odnotowano znaczącego wzrostu udziału w przewozach ani istotnej poprawy żeglowności

Pkt 54, zalecenie 2 a): Brak jest dowodów na skuteczną koordynację działań podejmowanych przez państwa członkowskie.

Odpowiedź: Zalecenie to dotyczyło przeprowadzenia dogłębnych analiz w celu dalszego rozwoju strategii. Komisja podjęła działania, które były możliwe w ramach czasowych określonych dla realizacji zalecenia, i uważa je za zrealizowane. Zbadała sytuację sektora żeglugi śródlądowej, korzystając z dedykowanej analizy obserwacji rynku. Oprócz tego Komisja prowadzi również badania związane z potencjałem transportu wodnego (portów i śródlądowych dróg wodnych) zgodnie z różnymi scenariuszami rozwoju gospodarki UE i rozwoju infrastruktury. Rewizja samej strategii nastąpi w ogólniejszym kontekście rewizji ram prawnych TEN-T. Przeprowadzane przez Komisję badanie związane z potencjałem transportu wodnego (portów i śródlądowych dróg wodnych) zgodnie z różnymi scenariuszami rozwoju gospodarki UE, trendami przemysłowymi i rozwojem TEN-T miało zostać zakończone w lutym 2019 roku. Z powodu opóźnień, z jakimi boryka się konsultant odpowiedzialny za badanie, a także w związku z potrzebą wprowadzenia istotnych usprawnień w badaniu, sprawozdanie końcowe jest jednak obecnie na etapie zatwierdzania przez służby Komisji.

Po dyskusjach z Radą i PE Komisja nawiązała współpracę z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w celu przygotowania przyszłego programu NAIADES III, który ma zostać wdrożony po 2020 r., aby w dalszym stopniu zwiększyć wydajność sektora żeglugi śródlądowej.

Sprawozdanie specjalne nr 2/2015: Wsparcie UE na rzecz oczyszczalni ścieków komunalnych w dorzeczu Dunaju – konieczne są dalsze działania, aby pomóc państwom członkowskim w realizacji celów polityki UE w zakresie gospodarowania ściekami

Pkt 110, zalecenie 2 a): Do tej pory nie zebrano żadnych informacji tego rodzaju dla aglomeracji o RLM poniżej 2 000.

Odpowiedź: Komisja należycie rozważyła zalecenie 2 a) i nie przyjęła części tego zalecenia w odniesieniu do aglomeracji o RLE poniżej 2 000. Komisja nie zgodziła się na zwracanie się do państw członkowskich o dostarczenie informacji na temat kwot finansowych w odniesieniu do aglomeracji o RLE poniżej 2 000. Przyczyny takiego stanu rzeczy są następujące: a) nieuzasadnione dodatkowe obciążenie administracyjne; b) potencjalne zwiększenie opóźnień w sprawozdawczości (Europejski Trybunał Obrachunkowy zaleca w innych miejscach zmniejszenie opóźnień w sprawozdawczości); c) brak wyraźnego obowiązku sprawozdawczego określonego w dyrektywie.

Pkt 115, zalecenie 3 c): DG ENV wciąż nie określiła swojego stanowiska co do zalecenia Trybunału, tj. co do potrzeby obowiązkowych pomiarów przelewów.

Odpowiedź: W następstwie zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Komisja przeprowadziła szczegółowe badanie dotyczące kwestii przelewów wód burzowych i włączyła tę kwestię do oceny dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Ocena ta zbliża się ku końcowi i zostanie opublikowana przed czwartym kwartałem 2019 r. Ma ona charakter retrospektywny, ale analizuje się w niej pozostały wpływ kanałów burzowych w ramach scenariusza pełnej zgodności. Zostało to poddane modelowaniu, a wnioski zostaną włączone do dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego oceny (spodziewanego przed czwartym kwartałem 2019 r.). Na podstawie wniosków z oceny Komisja może zdecydować o podjęciu działań następczych w związku z oceną skutków dotyczącą tego, czy należy zmienić dyrektywę dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych, w tym w odniesieniu do ustanowienia wymogów dotyczących pomiarów i zasad w zakresie przelewów. W świetle powyższego Komisja uznaje, że zalecenie to jest obecnie w pełni zrealizowane.

Pkt 115, zalecenie 3 d): Wciąż jednak występuje ryzyko tworzenia zbyt dużych oczyszczalni.

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja podjęła zalecane działanie.

Wymogi dotyczące sprawozdawczości w zakresie instrumentów finansowych w okresie programowania 2014–2020 określono w art. 46 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (rozporządzenie (UE) nr 1303/2013) oraz w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 821/2014. W tym drugim rozporządzeniu określono model przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych. W sekcji VIII modelu przekazywania sprawozdań państwa członkowskie muszą podać informacje na temat kwoty innych wkładów, poza europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, pozyskanych przez instrumenty finansowe, w tym wkładów publicznych lub prywatnych, zarówno zaangażowanych w ramach umów o finansowaniu, jak i uruchomionych na poziomie ostatecznych odbiorców.

Pkt 117, zalecenie 4 b): Zmienione rozporządzenie w sprawie produktów nawozowych wciąż czeka na przyjęcie. Umieszczenie osadów ściekowych w wykazie nawozów zależy od wyników trwającego badania technicznego.

Odpowiedź: Rozporządzenie w sprawie produktów nawozowych przyjęto w maju i zostanie ono opublikowane dnia 25 czerwca. Aktem delegowanym na podstawie badania STRUBIAS do załącznika 2 do tego rozporządzenia, w którym ustanawia się zasady odzyskiwania niektórych materiałów, takich jak popioły i sole wytrąceniowe odzyskiwane z osadów ściekowych i sprzedawane na rynku jako produkty nawozowe z oznakowaniem CE (europejski znak zgodności), mogą zostać wprowadzone nowe kategorie materiałów składowych.

Sprawozdanie specjalne nr 4/2015: W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich?

Pkt 90, zalecenie 1: Wartość dodana działań podjętych w następstwie zalecenia jest wątpliwa. Wprawdzie Komisja wdrożyła zalecenie 1 (dotyczące wyraźnego określenia i monitorowania), jej działania nie odniosły się jednak do ustalenia Trybunału stojącego za tym zaleceniem. Jak ustalił Trybunał, duża część wydatków państw członkowskich na pomoc techniczną „faktycznie pełni […] rolę wsparcia budżetowego". Wykorzystanie pomocy technicznej na potrzeby ogólnych kosztów administracyjnych nie stoi w sprzeczności z przepisami unijnymi i w związku z tym Komisja dopuszcza taką możliwość. Przeprowadzona w ramach monitorowania odpowiednia ocena tych kosztów oraz porównanie między poszczególnymi państwami członkowskimi mogłyby ułatwić wskazanie najlepszych/najgorszych praktyk. Informacje te można by następnie zawrzeć w dokumencie z wytycznymi i zaleceniach dla państw członkowskich.

Odpowiedź: Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego państwa członkowskie opisują w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich sposób, w jaki pomoc techniczna będzie wykorzystywana, oraz są w stanie przedstawić ogólną ocenę sposobu jej wdrażania.

Ponadto należy podkreślić, że wskaźniki monitorowania dostarczają jedynie części informacji potrzebnych do ewaluacji oraz że ewaluacja znacznie wykracza poza analizę danych z tabel monitorowania. Wspólne pytania ewaluacyjne dotyczące rozwoju obszarów wiejskich określone w załączniku V do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 obejmują pytanie 20: „W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i w art. 51 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013?".

Oczekuje się, że ocena *ex post* programów rozwoju obszarów wiejskich zostanie przygotowana i przedstawiona Komisji do grudnia 2024 r.

Komisja uznaje zalecenie za w pełni zrealizowane.

Pkt 93, zalecenie 4: Jak wynika z dowodów, którymi dysponują kontrolerzy, Komisja nie podjęła wystarczających działań w celu stworzenia ram wykonania na szczeblu Komisji. Komisja zachęciła państwa członkowskie – w zaleceniu zawartym w pismach z uwagami dotyczącymi zatwierdzenia programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 – by ustanowiły odpowiednie wskaźniki pomocy technicznej, ale zalecenie to nie ma charakteru obowiązkowego. Komisja nie posiada żadnych informacji na temat stanu wdrożenia ram wykonania na szczeblu państw członkowskich. Dostępnych było bardzo niewiele wymaganych danych z monitorowania, a ponadto danych tych nie wykorzystywano w praktyce. Wskaźniki dotyczące krajowych sieci obszarów wiejskich i innych kosztów (które obejmują również pomoc techniczną na rzecz budowania zdolności) nie są zrównoważone, jeśli wziąć pod uwagę względną wielkość wydatków związanych z tymi pozycjami.

Odpowiedź: W tabeli monitorowania B2.3 wyszczególniono w odniesieniu do wsparcia w postaci pomocy technicznej – innego niż krajowa sieć obszarów wiejskich – łączne wydatki publiczne na koszty administracyjne i inne koszty, przy czym te ostatnie obejmują badania i szkolenia. Zasadniczo przy określaniu dodatkowych wskaźników, które mają być gromadzone przez państwa członkowskie i regiony, należy zachować odpowiednią równowagę między wartością dodaną z jednej strony a obciążeniem administracyjnym z drugiej strony. Z tego powodu ilość szczegółowych informacji gromadzonych na tym poziomie jest celowo ograniczona.

Komisja nie jest w stanie przedstawić dowodów *ex ante* dotyczących ostatecznych wyników pytań ewaluacyjnych. W ramach zarządzania dzielonego ewaluację programów rozwoju obszarów wiejskich przeprowadza się na szczeblu państw członkowskich lub regionów zgodnie ze wspólnym podejściem do ewaluacji określonym w art. 14 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014.

Komisja uznaje zalecenie za w pełni zrealizowane.

Sprawozdanie specjalne nr 5/2015: Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich?

Pkt 100, zalecenie 3: Komisja nie określiła dokładnych poziomów docelowych dla efektów rotacji. Trudno określić faktyczne oddziaływanie bardziej rygorystycznego zarządzania środkami na efekty rotacji.

Współprawodawcy nie przewidzieli wymogów prawnych w odniesieniu do ustalania poziomów docelowych dla efektów rotacji. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że odnawialny charakter związany z każdym instrumentem finansowym jest specyficzny dla każdego instrumentu i jego projektu. Zależy to również od czynników zewnętrznych, w tym popytu na rynku i rozwoju gospodarczego. Podobnie Komisja przewidziała jedynie dodatkowe przepisy wykonawcze dotyczące odnawialności w swoich rozporządzeniach wykonawczych (UE) nr 964/2014 i (UE) 2016/1157, zamieszczone w sekcjach dotyczących polityki pożyczkowej. Ramy prawne i przepisy wykonawcze mogą jedynie dostarczyć zasad ustalania wartości docelowych oraz zarządzania zwróconymi środkami.

W szczególności docelowa wielkość pożyczek i zakres oprocentowania nie mogą zostać ustalone *ex ante* na szczeblu UE na podstawie wcześniej określonych wartości docelowych. Można je oceniać jedynie w poszczególnych przypadkach w ramach oceny *ex ante* każdego instrumentu finansowego (zgodnie z art. 37 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013) i uwzględnia się je w celu ustalenia charakteru instrumentu (instrument odnawialny lub nieodnawialny). W procesie oceny *ex ante* musi również zostać zbadany aspekt dźwigni. Środki zwrócone do instrumentu finansowego podlegają albo ponownemu wykorzystaniu w ramach tego samego instrumentu finansowego (są odnawialne w ramach tego samego instrumentu finansowego), albo po zwróceniu ich instytucji zarządzającej lub funduszowi funduszy – wykorzystaniu zgodnie z art. 44 (na ten sam cel określony w ramach priorytetu przed końcem okresu kwalifikowalności) i art. 45 (zgodnie z celem programu po zakończeniu okresu kwalifikowalności) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

W związku z tymi przepisami zmienionymi rozporządzeniem zbiorczym (rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046) Komisja uważa to zalecenie za zrealizowane z wyjątkiem wartości docelowych, które mogą być określone tylko w ocenie *ex ante* każdego instrumentu finansowego i nie mogą być ustalone horyzontalnie przez Komisję.

Sprawozdanie specjalne nr 7/2015: Misja policyjna UE w Afganistanie: niejednoznaczne wyniki (ESDZ)

Pkt 85, zalecenie 2 a): Brak jest dowodów, że faktycznie przeprowadzono kursy szkoleniowe. Nie przewidziano elementów właściwych dla danego kraju. Brak jest dowodów na organizację szkoleń przed rozmieszczeniem dla pracowników lokalnych.

Odpowiedź: ESDZ zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Pkt 86, zalecenie 3 b): Dostępne dowody nie potwierdzają wdrożenia zalecenia w odniesieniu do lokalnych instruktorów i uczestników szkoleń.

Odpowiedź: ESDZ zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Pkt 86, zalecenie 3 d): Nie znaleziono dowodów na istnienie dokumentacji, celów pośrednich i rejestrów dotyczących mentoringu.

Odpowiedź: ESDZ zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Pkt 86, zalecenie 3 e): W dokumentacji poświadczającej nie znaleziono szczegółowych wytycznych dla mentorów na temat przekazania obowiązków.

Odpowiedź: ESDZ zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Pkt 86, zalecenie 3 f): Kontrolerom nie udało się znaleźć szczegółowych instrukcji/dowodów w odniesieniu do synergii z działaniami w zakresie mentoringu oraz w odniesieniu do ścisłego powiązania celów projektów z celami pośrednimi MIP.

Odpowiedź: ESDZ zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Pkt 88, zalecenie 5 a): Nie opracowano jeszcze żadnej kompleksowej, wspólnej strategii ESDZ/Komisji dotyczącej ograniczenia zakresu i zamknięcia misji WPBiO. Nie wyeliminowano uchybienia polegającego na tym, że plany zamknięcia misji przedkłada się dopiero na trzy miesiące przed końcem fazy operacyjnej w ramach mandatu. W opublikowanych wytycznych nie rozwiązano kompleksowo kwestii różnych zagrożeń nieodłącznie związanych z procesem ograniczania zakresu i zamykania misji.

Odpowiedź: ESDZ zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Pkt 88, zalecenie 5 b): Kontrolerom nie udało się znaleźć szczegółowych instrukcji/dokumentów odnoszących się do sposobu uniknięcia gromadzenia aktywów i sposobów zapobieżenia ekspozycji na ryzyko w związku z tym gromadzeniem aktywów. Nie udało się też znaleźć opracowanych centralnie instrukcji/dokumentów przekazanych w odpowiednim terminie przez ESDZ lub Komisji misjom WPBiO i dotyczących unikania gromadzenia aktywów.

Odpowiedź: ESDZ zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Sprawozdanie specjalne nr 8/2015: Czy wsparcie finansowe UE jest odpowiednie w stosunku do potrzeb mikroprzedsiębiorców?

Pkt 68, zalecenie 1: Ponieważ nie przewidzianego żadnego specyficznego wskaźnika dla mikroprzedsiębiorców, wciąż w odniesieniu do okresu 2014–2020 brak jest informacji, jak wiele środków z dotacji przydzielono mikroprzedsiębiorcom.

Odpowiedź: W odniesieniu do utrzymującego się niedociągnięcia wskazanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w załączniku 3.4 należy zauważyć, że uwzględnianie specyficznych wskaźników w PO jest w przypadku instytucji zarządzających opcjonalne. W rozporządzeniu przewidziano jednak obowiązkowy wspólny wskaźnik produktu dotyczący podmiotów (pkt 2 załącznika I do rozporządzenia (UE) nr 1304/2013).

Sprawozdanie specjalne nr 10/2015: Należy zintensyfikować wysiłki zmierzające do rozwiązania problemów w zakresie zamówień publicznych w obszarze unijnej polityki spójności

Pkt 99, zalecenie 1 a): Obecnie jedynie około jednej czwartej spraw w systemie zarządzania nieprawidłowościami zawiera szczegółowe informacje na temat kategorii cząstkowej. Sytuacja ta powinna poprawiać się w miarę rejestrowania nowych spraw i zamykania starych. Prace nad narzędziem analizy i interfejsami łączącymi system zarządzania nieprawidłowościami i bazy danych państw członkowskich są zaawansowane, ale nie zostały jeszcze zakończone.

Odpowiedź: System zarządzania nieprawidłowościami (IMS) został zaktualizowany w celu uwzględnienia specjalnej kategorii nieprawidłowości związanych z uchybieniami w zakresie zamówień publicznych. Kategoria ta opiera się zatem na 26 specjalnych typologiach, które mogą szczegółowo opisać główne przyczyny tych naruszeń. Kategoryzacja ta jest w pełni dostosowana do kategoryzacji stosowanej przez DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i krajowe instytucje audytowe.

Przed wykorzystaniem możliwości analitycznych oferowanych przez tę nową kategoryzację należy osiągnąć masę krytyczną danych. Dotychczas spośród 19 891 nieprawidłowości odnoszących się do naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych 7 593 (38 %) zawiera informacje oparte na tej nowej kategoryzacji. W związku z tym miarodajność analizy takich danych będzie osiągana stopniowo, w miarę jak państwa członkowskie będą aktualizowały starsze nieprawidłowości i pojawiać się będą nowe.

Sytuacja poprawia się zatem stopniowo, a Komisja przypomina organom krajowym o aktualizowaniu informacji i w miarę możliwości dbaniu o jakość danych (specjalna podgrupa Komitetu Doradczego ds. Koordynacji w zakresie Nadużyć Finansowych lub coroczne spotkania koordynacyjne z instytucjami audytowymi).

Pkt 105, zalecenie 6 a): Dalsze etapy elektronicznych zamówień wciąż oczekują na wdrożenie, zgodnie z planem określonym w dyrektywie (fakturowanie elektroniczne do kwietnia 2019 r.).

Komisja powinna wezwać wszystkie państwa członkowskie do aktywnego zaangażowania w działanie bazy danych ARACHNE i korzystania z niej.

Odpowiedź: Ostatni prawnie wiążący etap elektronicznych zamówień publicznych (składanie ofert drogą elektroniczną) obowiązuje od października 2018 r. W ramach strategii jednolitego rynku Komisja wspiera rozwój rejestrów umów w państwach członkowskich. Rejestry umów znacząco przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości danych w zamówieniach publicznych. Stworzono grupę roboczą wielostronnego forum (EXEP) w celu dzielenia się dobrymi praktykami w tym obszarze, która opracowała także wytyczne dotyczące rejestrów umów.

Komisja podejmuje zalecane działania dotyczące narzędzi do eksploracji danych. Aktywnie promuje wykorzystywanie Arachne (opracowanego przez Komisję zapobiegawczego narzędzia punktowej oceny ryzyka) przez odpowiednie organy krajowe. Może ono przyczynić się do istotnych usprawnień w dziedzinie kontroli zarządczych, jak również zapobiegania ryzyku i wykrywania go, na przykład w zakresie postępowań o udzielenie zamówienia, konfliktów interesów i gromadzenia dotacji przez danych operatorów. Może również pomóc w ostrzeganiu przy podejrzeniu oszustwa. Komisja wie o istnieniu i wspiera wykorzystywanie innych porównywalnych narzędzi do eksploracji danych.

Podjęto następujące działania:

1. Zapewnienie państwom członkowskim, w szczególności „państwom priorytetowym", wsparcia technicznego i w zakresie budowania zdolności w celu wdrożenia wymogów dotyczących elektronicznych zamówień publicznych w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych do końca 2018 r.

2. Wymiana najlepszych praktyk w celu wspierania przejścia na elektroniczne zamówienia publiczne za pośrednictwem EXEP – wielostronnego forum w sprawie elektronicznych zamówień publicznych (ostatnie posiedzenie EXEP odbyło się w dniu 22 maja 2019 r.). W dniu 18 października 2018 r. odbyła się konferencja poświęcona transformacji cyfrowej w zamówieniach publicznych.

3. Wymiana najlepszych praktyk i wspieranie wdrażania (w szczególności poprzez działania europejskiego wielostronnego forum na temat fakturowania elektronicznego) normy UE dotyczącej e-fakturowania, którą opublikowano w 2017 r., z terminem na kwiecień 2019 r.

4. Rozwiązywanie kwestii prawnych związanych z elektronicznymi zamówieniami publicznymi (pomoc państwa, wykładnia dyrektywy itp.).

Sprawozdanie specjalne nr 11/2015: Czy Komisja dobrze zarządza umowami o partnerstwie w sprawie połowów?

Pkt 90, zalecenie 1 b): Niemniej, ponieważ nie ma żadnych udokumentowanych strategii regionalnych, wciąż istnieją możliwości poprawy, jeśli chodzi o określenie i udokumentowanie przez Komisję strategii regionalnych.

Odpowiedź: Komisja przyjmuje do wiadomości ostateczną ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Uznaje, że w każdej indywidualnej ocenie dokonanej w kontekście negocjacji w sprawie umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów uwzględniono już kontekst regionalny, mając na celu zapewnienie spójności między postanowieniami różnych umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów z tego samego regionu.

Określi jednak dalsze strategie regionalne w ramach umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów w ogólnej ocenie umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów zaplanowanej na lata 2020–2021.

Pkt 93, zalecenie 2 a): Niemniej w obowiązujących procedurach monitorowania procesu wydawania licencji wciąż występują uchybienia. Należy poczynić postępy, jeśli chodzi o wspomniane monitorowanie prowadzone przez Komisję i powiązane działania następcze.

Odpowiedź: Komisja przyjmuje do wiadomości ostateczną ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Służby Komisji zarządzające procesem wydawania licencji są już w stanie sprawdzić dokładność i kompletność danych na podstawie istniejących wytycznych wewnętrznych i rejestrować w bazie danych wszystkie otrzymane wnioski.

Aby jeszcze bardziej usprawnić proces, opracowano projekt informatyczny, który jest obecnie realizowany. Pełna automatyzacja procesu wydawania licencji powinna zatem nastąpić do końca 2021 r.

Sprawozdanie specjalne nr 12/2015: Nieumiejętne zarządzanie działaniami w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wpływa negatywnie na realizację celu priorytetowego UE polegającego na wspieraniu gospodarki wiejskiej opartej na wiedzy

Pkt 94, zalecenie 1 b): Informacje zawarte w dokumencie z wytycznymi nie są wystarczająco szczegółowe, jeśli chodzi o przeprowadzanie cyklicznej analizy potrzeb szkoleniowych.

Odpowiedź: Istnieją różne metody przeprowadzania cyklicznej analizy potrzeb szkoleniowych, a najodpowiedniejsze podejście zależy od kształtu odpowiedniego systemu wiedzy i informacji w dziedzinie rolnictwa (ang. *Agricultural Knowledge and Information System*, AKIS), który różni się między państwami członkowskimi. W związku z tym karta działania może jedynie zawierać ogólny opis najefektywniejszego sposobu przeprowadzenia takiej oceny potrzeb.

Uznano, że dokonana przez Komisję aktualizacja karty działania zapewnia odpowiedni stopień szczegółowości i że jest ona wystarczająca, aby zapewnić państwom członkowskim wskazówki w zakresie przeprowadzania cyklicznej oceny potrzeb.

To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uznaje się zatem za w pełni zrealizowane.

Pkt 94, zalecenie 1 d): Komisja nie monitoruje w ramach komitetów monitorujących i na corocznych spotkaniach w sprawie przeglądu, czy państwa członkowskie stosują się do wytycznej dotyczącej stworzenia usług doradczych.

Odpowiedź: Wszystkie środki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich są zatwierdzane w celu ich włączenia do programów rozwoju obszarów wiejskich wyłącznie wówczas, gdy państwo członkowskie wykaże podstawową potrzebę strategiczną. Potrzeba ta wynikałaby jasno ze strategii programu rozwoju obszarów wiejskich, która z kolei opiera się na analizie SWOT, oraz wynikającej z niej oceny potrzeb, którą każde państwo członkowskie musiało przeprowadzić na początku etapu programowania rozwoju obszarów wiejskich.

Podczas corocznych spotkań w sprawie przeglądu i w ramach komitetów monitorujących ocenia się „roczne sprawozdania z wykonania", które są sprawozdaniami z postępów we wdrażaniu wszystkich zaprogramowanych środków programów rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku trudności lub opóźnień we wdrażaniu sytuacja jest analizowana i podejmowane są działania zaradcze.

To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uznaje się zatem za w pełni zrealizowane.

Pkt 96, zalecenie 2 b): Komisja monitoruje procedury państw członkowskich, zgodnie z wymogiem zawartym w zaleceniu Trybunału, ale w niewystarczającym zakresie.

Odpowiedź: To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące dokumentów z wytycznymi i zamówień publicznych, w tym informacji na temat wewnętrznego świadczenia usług, w obrębie danego podmiotu, uznaje się za w pełni zrealizowane.

Jeżeli chodzi o monitorowanie procedur państw członkowskich poprzez kontrole zgodności, zob. odpowiedź Komisji do zalecenia 5 w odniesieniu do sprawozdania specjalnego nr 12/2015.

Pkt 98, zalecenie 3 a): Komisja przedstawiła niewiele dowodów potwierdzających przeprowadzenie dodatkowych szkoleń dla przedstawicieli instytucji zarządzających, na których to szkoleniach omówiono by kwestię racjonalności kosztów w przypadkach, gdy nie stosuje się uproszczonych form kosztów. Wprawdzie kontrole racjonalności kosztów i korzystania z uproszczonych form kosztów mają pewne wspólne cele, lecz nie dotyczą tej samej kwestii. Uproszczone formy kosztów pokrywają jedynie małą część ogółu wydatków w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (zob. sprawozdanie specjalne nr 11/2018) i z tego względu instytucje zarządzające wciąż zobowiązane są oceniać racjonalność kosztów. (Na platformie ENRD Komisja nie wskazała żadnych nowych najlepszych praktyk w zakresie administracyjnych procedur oceny racjonalności kosztów).

Odpowiedź: Komisja zapewnia wskazówki, które służą jako dokument wyjaśniający określone wykładnie przepisów i rozpowszechniający przykłady dobrych praktyk w zakresie wdrażania prawa Unii wśród państw członkowskich.

Kwestia racjonalności kosztów jest regularnie omawiana z państwami członkowskimi w różnych kontekstach: ostatnim wydarzeniem było seminarium dotyczące poziomu błędu, które odbyło się w czerwcu 2018 r. i na którym omówiono aspekty dotyczące racjonalności kosztów i wykorzystania uproszczonych form kosztów.

Na wniosek państw członkowskich można zorganizować szkolenia, przy czym przeprowadzono już kilka szkoleń poświęconych temu zagadnieniu. Należy również zauważyć, że poziom wykorzystania uproszczonych form kosztów znacznie wzrasta w czasie wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich, co oznacza, że państwa członkowskie rzadziej stosują ocenę racjonalności kosztów.

W tym względzie to zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uznaje się za w pełni zrealizowane.

Pkt 98, zalecenie 3 b): Tematy dyskusji prowadzonych w grupach międzywydziałowych są ogólne i nie odnoszą się do środków realizowanych w ramach poszczególnych programów. Ponadto w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 16/2017 wskazano niedociągnięcia występujące w umowach partnerstwa i programach rozwoju obszarów wiejskich pod względem przekrojowych komplementarności i synergii.

Odpowiedź: Art. 51 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zawiera wymóg, aby w 2017 r. i 2019 r. roczne spotkania w sprawie przeglądu między Komisją a każdym państwem członkowskim obejmowały wszystkie programy. Na tych spotkaniach w sprawie przeglądu uwzględnia się sprawozdania z postępów we wdrażaniu umowy partnerstwa. W sprawozdaniu tym należy między innymi przedstawić informacje na temat wdrażania mechanizmów mających zapewnić koordynację między europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi i innymi unijnymi i krajowymi instrumentami finansowania oraz Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Spotkania w sprawie przeglądu są dodatkowym środkiem umożliwiającym zapewnienie komplementarności i synergii między programami europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w danym państwie członkowskim i zapewniają one podstawę do wprowadzenia usprawnień, gdy zajdzie taka potrzeba.

To zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego uznaje się zatem za w pełni zrealizowane.

Pkt 100, zalecenie 4 b): Ten zaktualizowany dokument z wytycznymi w odniesieniu do środka nr 1 nie zawiera jednak jasnych wytycznych co do realizowania procedur przekazywania informacji zwrotnych przez państwa członkowskie. Choć w przykładowej standardowej metodyce zawartej w sprawozdaniu Trybunału uwzględniono również ocenę programów szkoleniowych, kwestii tej nie poruszono w tekście wytycznych i w rezultacie może to zostać powszechnie zrozumiane w ten sposób, że wspomniana metodyka ma zastosowanie wyłącznie do analizy potrzeb.

Odpowiedź: Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym nie jest odpowiedzialna za monitorowanie tego, czy wdrożono systemy przekazywania informacji zwrotnych w celu usprawnienia zbliżających się szkoleń.

Jeżeli chodzi o wiarygodne informacje dotyczące jakości i skuteczności transferu wiedzy i usług doradczych, w załączniku V do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014 określono wspólne pytania ewaluacyjne dotyczące rozwoju obszarów wiejskich: Pytanie ewaluacyjne nr 1 odnoszące się do celu szczegółowego 1A brzmi następująco: „W jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają innowacje, współpracę i rozwój bazy wiedzy na obszarach wiejskich?". Na to pytanie ewaluacyjne należy odpowiedzieć w rozszerzonym rocznym sprawozdaniu z wykonania przedłożonym w 2019 r. oraz w ocenie *ex post*.

To zalecenie Trybunału Obrachunkowego uznaje się zatem za w pełni zrealizowane.

Pkt 102, zalecenie 5: Kilku zaplanowanych kontroli nie przeprowadzono w praktyce. Mogło być to spowodowane niską punktacją przyznaną w wyniku analizy ryzyka.

Kontrolerzy Trybunału przyznają, że AGRI zaczęła prowadzić kontrole zgodności w dziedzinie transferu wiedzy i innowacji po opublikowaniu przez Trybunał sprawozdania specjalnego dotyczącego tej dziedziny. Tymczasem zgodnie z wieloletnim programem prac DG AGRI na lata 2016–2018 (s. 49) przyczyną braku kontroli przed publikacją sprawozdania specjalnego nr 12/2015 był niski poziom wydatków w okresie programowania 2007–2013.

Trybunał nie ma żadnej pewności, że profil ryzyka dla działań w obszarze transferu wiedzy i doradztwa wzrósł w zakresie wskazanym w odpowiedzi Komisji.

Odpowiedź: Jeżeli chodzi o kontrole w dziedzinie transferu wiedzy i innowacji, których nie przeprowadzono w praktyce, były one zaplanowane w wieloletnim programie prac na lata 2016–2019 na rok n+2, czyli na lata 2018–2019. W związku z nową oceną ryzyka na poziomie centralnym przeprowadzoną w 2017 r. ich punktowa ocena ryzyka była niższa ze względu na niższe wydatki i – biorąc pod uwagę dostępne zasoby – podjęto decyzję o uwzględnieniu innych kontroli (o wyższym ryzyku i większych wydatkach).

Po opublikowaniu sprawozdania specjalnego profil ryzyka obszaru kontroli został zwiększony. W rezultacie DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich wybrała i przeprowadziła 5 kontroli (w AT, DK, FR, IT, SE). Należy zrozumieć, że ze względu na bardzo niskie wydatki, mimo zwiększenia czynnika ryzyka obszaru kontroli w analizie ryzyka, liczba wybranych transakcji nadal jest ograniczona.

Ponadto w nowym podejściu kontrolnym realizowanym przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich od lipca 2018 r. w przypadku wszystkich środków nieobjętych ZSZiK, w tym środków związanych z transferem wiedzy i innowacją, położono nacisk na jednostkę certyfikującą. W każdym przypadku, gdy taki środek znajduje się w próbie 1 JC, zostanie również wybrany przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w jej kontroli.

Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Sprawozdanie specjalne nr 13/2015: Wsparcie UE dla państw produkujących drewno w ramach planu działania FLEGT

Pkt 58, zalecenie 1: Planem prac objęto lata 2018–2022, a nie 2016–2020. Te zmienione ramy czasowe wpływają na monitorowanie i sprawozdawczość w ramach programu FLEGT (zob. zalecenie 5).

Projekt planu prac nie ma jeszcze charakteru formalnie wiążącego dla Komisji, ponieważ nie zyskał wszystkich koniecznych zatwierdzeń.

Planowi nie towarzyszy ponadto osobny budżet na wdrażanie, co utrudnia monitorowanie wyników i rozliczalność.

Odpowiedź: Komisja przypomniała, że zalecenie to zostało częściowo przyjęte w 2015 r., ponieważ przeznaczenie budżetu na realizację planu działania FLEGT jest możliwe tylko w przypadku programów tematycznych/linii budżetowych.

Państwa członkowskie zatwierdziły projekt planu prac FLEGT we wrześniu 2018 r. W związku z tym projekt planu prac został zatwierdzony przez niektóre odpowiedzialne podmioty. Ponadto projekt planu prac FLEGT jest dokumentem towarzyszącym zapowiadanemu komunikatowi UE w sprawie wylesiania i degradacji lasów. Po przyjęciu tego komunikatu UE plan prac FLEGT stanie się automatycznie dokumentem roboczym służb Komisji i w związku z tym będzie dla Komisji formalnie wiążący.

Pkt 59, zalecenie 5: Plan prac wciąż nie uzyskał wszystkich koniecznych zatwierdzeń. Nie dotrzymano terminu sporządzenia sprawozdania z postępów w 2018 r.

Odpowiedź: Komisja zamierza przedstawić sprawozdanie z postępów z pierwszych dwóch lat (2018–2019) do końca 2019 r.

Sprawozdanie specjalne nr 16/2015: Zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii poprzez rozwój wewnętrznego rynku energii – konieczność podjęcia dalszych działań

Pkt 117, zalecenie 3: Proces wdrożenia wciąż trwa. Wciąż nie wyeliminowano problemu niewydolności rynku.

Odpowiedź: Jeśli chodzi o Komisję, zalecenie zostało w pełni zrealizowane poprzez rozszerzenie ram regulacyjnych i ustanowienie platformy.

W zakresie, w jakim Europejski Trybunał Obrachunkowy odnosi się do „problemu niewydolności rynku, którego wciąż nie wyeliminowano", Komisja podkreśla, że zaleceniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie było wyeliminowanie wszystkich problemów i zakłóceń cen na rynku, ale wdrożenie konkretnych środków (mechanizmów handlu) w celu poprawy sytuacji.

Komisja uważa, że zalecenia nie należy interpretować w odniesieniu do wpływu tych środków, ponieważ wpływ ten nie wystąpi bezpośrednio i będzie również zależał od czynników, na które Komisja nie ma wpływu (zachowanie podmiotów gospodarczych, sytuacja na rynku, otoczenie regulacyjne itp.). Ponadto wyeliminowanie problemu niewydolności rynku zasadniczo leży w gestii państw członkowskich i podmiotów gospodarczych.

Pkt 123, zalecenie 7 b): Komisja częściowo przyjęła i wdrożyła to zalecenie. Posiadanie uzyskanych wewnętrznie zdolności w zakresie analizy i modelowania mogłoby znacząco wpłynąć na Komisję i ACER, jeśli chodzi o zasoby.

Odpowiedź: Komisja częściowo przyjęła to zalecenie i podjęła wymagane działanie dotyczące przyjętych elementów.

Pkt 126, zalecenie 9: Komisja nie przedstawiła żadnych wniosków legislacyjnych.

Odpowiedź: Komisja nie przyjęła tego zalecenia. Podjęła jednak działania uznane za konieczne w celu rozwiązania podstawowych problemów.

Sprawozdanie specjalne nr 17/2015: Wsparcie Komisji na rzecz grup zadaniowych ds. młodzieży: udane przekierowanie finansowania z EFS, lecz niewystarczający nacisk na rezultaty

Pkt 84, zalecenie 2 a): Występują uchybienia w stosowaniu wymogu w odniesieniu do uzasadnienia spodziewanego oddziaływania zmian na unijną strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja podkreśla, że badanie możliwości poprawy wyników jest stałą, standardową praktyką. Komisja rozpatruje każdy wniosek o przeprogramowanie – zarówno wynikający, jak i niewynikający z potrzeby wprowadzenia nowych dodatkowych funduszy, przede wszystkim z myślą o osiąganiu lepszych wyników, i prowadzi szczegółowe dyskusje z państwem członkowskim. Jak dotąd Komisja nie wystąpiła z inicjatywą zaproponowania nowych zmian, ponieważ byłoby to zbędne i wysoce nieskuteczne.

Pkt 84, zalecenie 2 b): W liście kontrolnej nie dokumentuje się analizy racjonalności proponowanych dodatkowych rezultatów.

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Komisja podkreśla, że taka ocena jest przeprowadzana z należytą starannością i że od zawsze jest standardową praktyką. Zgłaszanie każdego szczegółu procesu oceny, elementów wymaganych na mocy rozporządzeń, które od zawsze stanowią standardową praktykę, jest postrzegane jako zbędne i nieskuteczne, w związku z czym na listach kontrolnych brakuje szczegółowych informacji.

Pkt 84, zalecenie 2 c): W sprawozdaniach z realizacji nie przekazuje się w wystarczającym zakresie informacji na temat dotychczasowej i spodziewanej poprawy efektywności w związku ze zmianami programów operacyjnych.

Odpowiedź: Komisja podkreśla, że to zalecenie zostało w pełni zrealizowane – w stopniu, w jakim pozostaje ono istotne. Zalecenie to straciło swoje znaczenie w latach 2014–2020, ponieważ rocznych sprawozdań z wykonania nie uznaje się już za środek służący przekazywaniu szczegółowych informacji, a jedynie informacji podsumowujących. Komisja podkreśla, że wystarczające, istotne informacje są przekazywane za pośrednictwem rocznych sprawozdań z wykonania, a bardziej szczegółowe informacje za pośrednictwem innych środków sprawozdawczych (np. sprawozdań oceniających, spotkań technicznych i komitetów monitorujących – których dyskusje znajdują odzwierciedlenie w protokołach i notatkach wewnętrznych).

Pkt 86, zalecenie 3: Brak jest dowodów na przeprowadzanie systematycznych kontroli wiarygodności danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji lub kontroli informacji otrzymanych w następstwie złożenia doraźnych wniosków.

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja podkreśla, że systematyczne kontrole wiarygodności i niezawodności przeprowadza się w ramach standardowej praktyki. Istnieją dowody potwierdzające, że stanowi to standardową praktykę (dokumenty z wytycznymi od jednostki prowadzącej ewaluację oraz od jednostki koordynacyjnej EFS, listy kontrolne na potrzeby przyjmowania sprawozdań). Dokumentowanie każdej przeprowadzonej kontroli byłoby zbędne i nieskuteczne.

Sprawozdanie specjalne nr 20/2015: Efektywność kosztowa wsparcia unijnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych w dziedzinie rolnictwa

Pkt 74, zalecenie 1 a): Zalecenie, by Komisja prowadziła monitorowanie, wykorzystując do tego celu roczne sprawozdania państw członkowskich z wykonania, jest wciąż w trakcie realizacji. To, czy zalecenie to zostało zrealizowane, będzie można zweryfikować dopiero po ocenie okresowej w 2019 r.

Odpowiedź: Zgodnie z art. 75 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 rozszerzone roczne sprawozdanie z wykonania za rok 2018 zostanie przedłożone Komisji przez państwa członkowskie na koniec czerwca 2019 r. Dopiero wówczas Komisja będzie w stanie ukończyć odpowiednie monitorowanie.

Pkt 77, zalecenie 3 a): Ponieważ wytyczne te nie są dokumentem wiążącym i obowiązkowym dla państw członkowskich, Komisja nie może zagwarantować, w jakim zakresie państwa członkowskie faktycznie się do tych wytycznych zastosowały i określiły dodatkowe wskaźniki szczegółowe. To, w jakim zakresie działania Komisji zagwarantowały zgodnie z zaleceniem monitorowanie lub ocenę wkładu inwestycji nieprodukcyjnych podczas ocen dotyczących okresu programowania 2014–2020, będzie można ocenić od 2019 r., gdy wprowadzone zostaną udoskonalone oceny w rocznych sprawozdaniach z wykonania.

Odpowiedź: Komisja monitoruje wdrażanie programów rozwoju obszarów wiejskich poprzez zestaw wspólnych wskaźników kontekstu, rezultatu i produktu w ramach wspólnego systemu monitorowania i oceny na lata 2014–2020.

Oceny przeprowadzane są przez państwa członkowskie lub w ich imieniu, a za podsumowanie tych ocen na szczeblu UE odpowiadają służby Komisji. Obowiązkowe elementy wspólnego systemu monitorowania i oceny na lata 2014–2020 zawarte w akcie wykonawczym obejmują wykaz wskaźników, z których należy korzystać w celu monitorowania wyników polityki. Poza tymi wskaźnikami Komisja może jedynie doradzać państwom członkowskim/zachęcać je do ustalenia dodatkowych wskaźników.

Zalecenie dotyczące „doradza[nia] tym państwom członkowskim, w których wsparcie na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych jest znaczne, by określały szczegółowe wskaźniki rezultatu dla najczęściej dofinansowywanych rodzajów inwestycji nieprodukcyjnych" zrealizowano poprzez wytyczne „Ocena wyników programów rozwoju obszarów wiejskich: Jak przygotować się do prowadzenia sprawozdawczości z ewaluacji w 2017 r.?".

Komisja uznaje to zalecenie za zrealizowane, ponieważ przeprowadzono wymagane działania w zakresie doradzania państwom członkowskim przy ustalaniu dodatkowych wskaźników.

Komisja nie może zobowiązywać państw członkowskich do ustanawiania takich dodatkowych wskaźników, ponieważ wykracza to poza obowiązkowe elementy ram wspólnego systemu monitorowania i oceny na lata 2014–2020.

Sprawozdanie specjalne nr 21/2015: Przegląd zagrożeń związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy

Pkt 83, zalecenie 1: W momencie przeprowadzania kontroli działań następczych praktyczny przewodnik dotyczący zarządzania unijnymi działaniami w zakresie współpracy międzynarodowej, wraz z notami wyjaśniającymi kluczowe koncepcje i terminologię związaną z rezultatami, nie był jeszcze dostępny. Co więcej, wciąż występowały niespójności w stosowaniu terminologii w kluczowych dokumentach metodycznych. Przykładowo diagram przedstawiony przez Komisję w ramach zestawu narzędzi dla osób oceniających działania UE w obszarze rozwoju wciąż zawierał definicje, które były niespójne z terminologią przyjętą na potrzeby ram rezultatów. Ponadto w niektórych dokumentach dotyczących działań wciąż brakuje poziomów docelowych i wyjściowych.

Odpowiedź: Chociaż nadal trwają prace nad zmianą praktycznego przewodnika, w innych poprawionych i nowo opracowanych dokumentach dodatkowo uproszczono terminologię dotyczącą rezultatów. W celu poprawy ogólnej spójności terminologicznej niedawno zmieniono wzór działań na rzecz rozwoju załączony do rozdziału 6 poradnika DEVCO. Proces ten rozszerzono również na załączniki do praktycznego poradnika dotyczącego procedur z 2018 r. dotyczące terminologii i nowo opublikowane wytyczne dotyczące wskaźników sektorowych (2018 r.). Wytyczne metodyczne dotyczące wskaźników sektorowych dostarczają szczegółowych wskazówek na temat łańcucha rezultatów na poziomie sektora. Prace te są uwzględniane podczas obecnego przeglądu praktycznego przewodnika.

Sprawozdanie specjalne nr 23/2015: Jakość wód w dorzeczu Dunaju – poczyniono postępy we wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej, lecz konieczne jest podjęcie dalszych działań

Pkt 191, zalecenie 3 d): Komisja podjęła już konkretne działania w celu wdrożenia tego zalecenia i powinna podejmować dalsze wysiłki w kolejnym okresie sprawozdawczym w ramach dyrektywy azotanowej (2020 r.) i ramowej dyrektywy wodnej (2022 r.).

Odpowiedź: Komisja przyjęła to zalecenie i zauważa, że pracuje nad usprawnieniem monitorowania i sprawozdawczości wymaganych na mocy dyrektywy azotanowej i ramowej dyrektywy wodnej.

Sprawozdanie specjalne nr 25/2015: Wsparcie UE na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich – możliwe jest znacznie lepsze wykorzystanie środków

Pkt 101, zalecenie 1 b): Komisja nie przedstawiła żadnego dokumentu ze szczegółowymi wytycznymi na temat tego, w jaki sposób można ograniczyć ryzyko efektu zdarzenia występującego niezależnie oraz w jaki sposób można uniknąć bezpośredniego zastępowania innych funduszy środkami z PROW. Brak jest dowodów, że skutecznie ograniczono efekt zdarzenia występującego niezależnie w programach na lata 2017–2020. DG AGRI zamierza przeprowadzić wstępną ocenę tej kwestii w oparciu o ocenę okresową w 2019 r. Komisja nie posiada żadnych dowodów wskazujących, że ograniczono ryzyko zastąpienia środków krajowych środkami z EFRROW.

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Ustanowiono platformę wymiany najlepszych praktyk – Europejską Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – wykorzystywaną przez państwa członkowskie wraz z pojawianiem się projektów i najlepszych praktyk w zakresie wdrażania podczas obecnego okresu programowania 2014–2020. Dalsze oceny potencjalnego efektu zdarzenia występującego niezależnie można przeprowadzać jedynie w poszczególnych przypadkach i podczas oceny programu, w odniesieniu do której Komisja wydała wytyczne.

Ponadto wraz z przyjęciem programów rozwoju obszarów wiejskich na obecny okres 2014–2020 Komisja złagodziła ryzyko nieosiągnięcia wartości dodanej w odniesieniu do funduszy unijnych.

Pkt 101, zalecenie 1 d): Wciąż brak jest informacji na temat skuteczności rozwiązań dotyczących zapewnienia komplementarności między różnymi unijnymi funduszami w ramach obecnego okresu programowania. Roczne sprawozdania z wykonania będą dostępne w ciągu 2019 r. Ponadto w sprawozdaniu Trybunału nr 16/2017 wskazano niedociągnięcia występujące w umowach partnerstwa i programach rozwoju obszarów wiejskich pod względem przekrojowych komplementarności i synergii.

Odpowiedź: Poszczególne służby Komisji nawiązują regularne kontakty. W przypadku zatwierdzenia lub zmiany programów rozwoju obszarów wiejskich inne służby Komisji uczestniczą w tym procesie poprzez formalne konsultacje pomiędzy służbami, a ich wkład jest brany pod uwagę. Ponadto wspólnie dokonuje się również zmian umów partnerstwa. Rozszerzone roczne sprawozdania z wykonania za rok 2018, które mają zostać przedłożone w 2019 r., mają zapewniać więcej informacji na temat skuteczności rozwiązań zapewniających komplementarność funduszy UE. Zmienione wytyczne dotyczące tych rocznych sprawozdań z wykonania opublikowano we wrześniu 2018 r.

Komisja uznaje to zalecenie za częściowo zrealizowane, ponieważ jego realizacja jest w toku.

Pkt 106, zalecenie 2 b): Komisja nie przedstawiła żadnych dalszych dowodów potwierdzających, że od czasu badania działań podjętych w następstwie zaleceń przeprowadzonego przez Trybunał w 2017 r. zorganizowano w państwach członkowskich dodatkowe szkolenia na temat racjonalności kosztów. Na platformie ENRD Komisja nie wskazała żadnych nowych najlepszych praktyk w zakresie administracyjnych procedur oceny racjonalności kosztów.

Odpowiedź: Komisja przedstawiła kilka prezentacji na temat nowych wariantów wprowadzonych rozporządzeniem zbiorczym (rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046) w sprawie uproszczonych form kosztów. W październiku 2018 r. miały miejsca prezentacja w Komitecie ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz prezentacja podczas seminarium europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EPI-AGRI), a w listopadzie 2018 r. także prezentacja na konferencji hiszpańskich agencji płatniczych. W trakcie tych prezentacji odbyły się dyskusje dotyczące sposobu, w jaki wykorzystanie uproszczonych form kosztów może zastąpić potrzebę oceny racjonalności kosztów oraz w jaki państwa członkowskie mogą przezwyciężyć wszelkie trudności związane z tym aspektem. Warsztaty Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich są zaplanowane na dzień 20 czerwca 2019 r. i mają nosić tytuł „Uproszczone formy kosztów – zdobyte doświadczenie i nowe szanse".

Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane.

Pkt 109, zalecenie 3 a): Ogólnie rzecz ujmując, dane konieczne do oceny wskaźników wykonania i rezultatów programów gromadzi się w niewystarczającym zakresie. Jak wynika z odpowiedzi Komisji udzielonej w ramach kontroli działań podjętych w następstwie zalecenia, Komisja zamierza ocenić „informacje umożliwiające wyciągnięcie wniosków co do wydajności i skuteczności wydatkowanych środków w toku ocen przewidzianych we wspólnych ramach monitorowania i oceny" w 2019 r.

Odpowiedź: Komisja zamierza dokonać oceny efektywności i skuteczności funduszy w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 zgodnie ze wspólnym systemem monitorowania i oceny (art. 110 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013). Przeprowadzi ją na podstawie ocen okresowych państw członkowskich zgłoszonych w 2019 r. i ewaluacji *ex post* przedłożonych Komisji do końca 2024 r. (art. 78 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013).

Załącznik 3.5 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń dotyczących problemów z ich realizacją

Zalecenie nr 1: *Komisja powinna przełożyć cele o wysokim poziomie ogólności pochodzące z przepisów dotyczących programu „Horyzont 2020" na cele operacyjne na poziomie programów prac. Dzięki temu cele te – dzięki umożliwieniu oceny wyników w programach prac i zaproszeniach do składania wniosków – mogą stać się skutecznym narzędziem ukierunkowywania programu na osiąganie wyników.*

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja opracowała wewnętrzne wytyczne dotyczące przygotowywania programów prac. Stwierdzono w nich, że program „Horyzont 2020" jest realizowany poprzez programy prac, w których określa się cele, budżety i terminy zaproszeń do składania wniosków (co stanowi kolejny krok w tym procesie). Ponadto w miarę możliwości wymagane jest stosowanie wskaźników (w zależności od rodzaju działań).

Powyższe wytyczne były wykorzystywane już w przypadku programów prac na lata 2016–2017 i 2018–2020, w których podjęto dodatkowe starania na rzecz zapewnienia przełożenia celów o wysokim poziomie ogólności na poziom bardziej operacyjny dzięki poprawionym oświadczeniom dotyczącym oczekiwanego oddziaływania dla każdego zaproszenia. Prace te będą kontynuowane i intensyfikowane w przyszłym programie, aby wzmocnić powiązanie między celami programu a wdrażanymi działaniami poprzez ulepszoną logikę interwencji i lepiej opracowane wskaźniki (kluczowe ścieżki oddziaływania).

Ponadto w wytycznych tych ustanowiono strategiczną grupę ds. badań naukowych i innowacji (SRIG), której celem było zapewnienie spójności polityki programu „Horyzont 2020" poprzez skoncentrowanie się na priorytetach strategicznych i powiązaniach z politykami UE. Zawierają one wskazówki dotyczące programowania strategicznego w ramach programu „Horyzont 2020" oraz wytyczne dotyczące kwestii odnoszących się do różnych części, w szczególności do najistotniejszych aspektów, takich jak działanie w dziedzinie klimatu, współpraca międzynarodowa, równouprawnienie płci, nauki społeczne i humanistyczne itp.

Zalecenie nr 2: *Komisja powinna doprecyzować powiązania między strategią „Europa 2020" (na lata 2010–2020), wieloletnimi ramami finansowymi (na lata 2014–2020), priorytetami Komisji (na lata 2015–2019) za pośrednictwem np. procesu planowania strategicznego i sprawozdawczości (na lata 2016–2020). Wzmocniłoby to mechanizmy monitorowania i sprawozdawczości i umożliwiłoby Komisji prowadzenie skutecznej sprawozdawczości na temat wkładu budżetu UE w realizację celów strategii „Europa 2020".*

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Priorytety polityczne Komisji są wyraźnie określone w wytycznych politycznych przewodniczącego Junckera. Stanowią one dla Komisji plan działania, który jest w pełni zgodny i spójny ze strategią „Europa 2020" będącą długoterminową strategią wzrostu w Europie. Różnice co do zakresu priorytetów i strategii „Europa 2020" odzwierciedlają spoczywający na Komisji obowiązek reagowania na wyzwania, które się pojawiły lub rozwinęły od czasu opracowania strategii „Europa 2020", takie jak migracja.

Począwszy od 2016 r., w oparciu o plany strategiczne opracowywane przez każdy departament Komisji, roczne sprawozdania z działalności każdego departamentu Komisji, jak również przygotowane przez Komisję sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (przyjęte w dniu 13 czerwca 2017 r.) zawierają wyjaśnienie, w jaki sposób cele szczegółowe przyczyniają się do realizacji priorytetów politycznych, oraz dokładniejsze wyjaśnienie powiązań ze strategią „Europa 2020".

Zalecenie nr 3: *Komisja powinna w odniesieniu do wszystkich swoich działań stosować pojęcia „wkład", „produkty", „rezultaty" i „oddziaływanie" w sposób konsekwentny i zgodny z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa.*

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za w pełni zrealizowane. Komisja dysponuje spójnym zestawem definicji dzięki zaktualizowanym wytycznym dotyczącym lepszego stanowienia prawa, zmienionemu rozporządzeniu finansowemu oraz wnioskom Komisji w sprawie programów finansowych na okres po 2020 r.

Rozdział 4 – Dochody

Odpowiedzi Komisji na Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r.

Badanie elementów systemów kontroli wewnętrznej oraz rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów

4.9. Komisja podejmie działania następcze w związku z problemem stwierdzonym przez ETO w Hiszpanii i państwo to będzie musiało zastosować odpowiednie środki w celu usunięcia niedociągnięć stwierdzonych w **systemach kontroli** i zaradzenia im.

4.10. Komisja stale śledzi wszelkie niedociągnięcia stwierdzone w odniesieniu do **kont B**, a państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność finansową za wszelkie straty w zakresie tradycyjnych zasobów własnych (TZW) wynikające z błędów administracyjnych.

Komisja podejmie działania następcze w związku z problemami zidentyfikowanymi w wyniku kontroli ETO w niektórych państwach członkowskich w ramach jej zwyczajowych działań następczych w związku z ustaleniami ETO, a państwa członkowskie będą zobowiązane do wprowadzenia odpowiednich środków w celu usunięcia tych problemów i rozwiązania ich.

4.12. Komisja uważa, że jej **program kontroli** obejmował zidentyfikowane obszary największego ryzyka, takie jak nadużycia w zakresie wyceny (zob. sprawa Zjednoczonego Królestwa dotycząca szacowanych strat w zakresie TZW w wysokości około 3 mld euro, wraz z odsetkami) oraz uchylanie się od ceł antydumpingowych nałożonych na przywóz paneli fotowoltaicznych.

Biorąc pod uwagę skalę **potencjalnych strat w zakresie TZW**, w 2018 i 2019 r. priorytetowo potraktowano te tematy kontroli i objęto nimi wszystkie państwa członkowskie.

Opracowując program kontroli, Komisja wykorzystuje szereg wewnętrznych i zewnętrznych wskaźników ryzyka, udokumentowanych w rocznym programie kontroli.

4.13. Systematycznie dokonywane jest uzgodnienie **kwot odzyskanych** z konta B i wpłaconych do budżetu UE poprzez sprawozdanie z konta A. Ponadto upoważnieni kontrolerzy Komisji, przygotowując swoje kontroli na miejscu na temat nietypowych zmian i szczególnych cech w tych oświadczeniach, sprawdzają wszystkie deklaracje TZW, a wszelkie kwestie poruszane są z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

Ponadto, ze względu na szczególnie wyraźne wzrosty kwot w informacjach zbiorczych dostarczanych przez państwa członkowskie w sprawozdaniach z kont A i B, już w przeszłości Komisja kontaktowała się bezpośrednio z państwami członkowskimi. Na przykład w 2017 r. skontaktowano się bezpośrednio ze Zjednoczonym Królestwem w sprawie pojedynczego przypadku dotyczącego wzrostu o kwotę 155 mln funtów szterlingów.

4.16. Komisja zgadza się z ETO co do stwierdzonych przez niego opóźnień. Przy uwzględnieniu priorytetów i ograniczeń związanych z innymi pracami dołożone zostaną wszelkie wysiłki, aby terminowo i szybko rozwiązać kwestie otwarte.

Ramka 4.3 – ***Francja** udostępniła **zaktualizowany wykaz DNB** w marcu 2019 r.*

Zdaniem Komisji Francja powinna jeszcze bardziej poprawić jego jakość zgodnie z wytycznymi ESA 2010 dotyczącymi wykazów DNB.

4.19. Działania podjęte przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi w celu rozwiązania **problemów statystycznych związanych z globalizacją dotyczących DNB** były prowadzone zasadniczo zgodnie z harmonogramem. Działania te pozwolą Komisji zidentyfikować niedociągnięcia w statystycznym ujmowaniu zjawisk związanych z globalizacją oraz, w razie potrzeby, na sformułowanie zastrzeżeń dotyczących DNB do końca 2019 r., a tym samym na ochronę interesów finansowych UE.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 4.1 (ocena ryzyka dotycząca planowania kontroli w zakresie TZW)

Komisja przyjmuje zalecenie 4.1.

Komisja rozważy zmiany w swojej ocenie ryzyka oraz sposób jej dokumentowania zgodnie z zaleceniami ETO.

Zalecenie 4.2 (kontrole sprawozdań z kont A i B w zakresie TZW)

Komisja przyjmuje zalecenie 4.2 z zastrzeżeniem wyników fazy testowej, jak opisano poniżej.

Komisja zbada, w jaki sposób wzmocnione kontrole dokumentacji, koncentrujące się na nietypowych zmianach w oświadczeniach dotyczących TZW, mogłyby zapewnić skuteczną i efektywną wartość dodaną w wykrywaniu błędów. Istniejące instrukcje wewnętrzne zostaną dostosowane zgodnie z zaleceniem, pod warunkiem że wyniki w fazie testowej są pozytywne. Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 4.13.

Załącznik 4.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dochody

Zalecenie 1 (okres przedawnienia w przypadku powiadomień o długu)

Gdyby wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji (COM(2013)884 final) został przyjęty, zapewniłby w pewnym stopniu harmonizację różnego traktowania podmiotów gospodarczych w różnych państwach członkowskich w tym zakresie.

W odniesieniu do konkretnych dochodzeń prawnych prowadzonych przez Komisję w poszczególnych państwach członkowskich służby Komisji podejmują obecnie niezbędne kroki w tym zakresie. Postępowanie horyzontalne wszczęto wcześniej w 2019 r.

Zalecenie 2 (zarządzanie pozycjami zarejestrowanymi na koncie B)

Kompendium dostarcza państwom członkowskim kompleksowych i systematycznych wytycznych na poziomie praktycznym. Zostało ono zaktualizowane w 2018 r. Dalsze wyjaśnienia prawne dotyczące sposobu poprawnego wypełnienia sprawozdań z konta A i B zawarto w decyzji wykonawczej Komisji (UE, Euratom) 2018/194 stosowanej, począwszy od dnia 1 września 2018 r. Już teraz na każdym posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych państwa członkowskie otrzymują przegląd niedociągnięć (w tym nieprawidłowości dotyczących nieprawidłowej sprawozdawczości za pośrednictwem sprawozdań z konta A i B) wykrytych przez służby Komisji podczas kontroli na miejscu oraz informacje na temat zalecanego przez służby Komisji sposobu rozwiązać tych niedociągnięć. Bardziej praktyczne wytyczne dotyczące dokonywania wpisów w poszczególnych kolumnach sprawozdań z konta A i B zostaną omówione na najbliższym posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych. Daje to państwom członkowskim jasne wskazówki co do tego, w jaki sposób powinny one z należytą starannością zarządzać swoimi kontem B.

Zalecenie 3 (państwa członkowskie: deklarowanie i udostępnianie kwot pobranych z konta B)

Komisja będzie nadal monitorować niespójności między rachunkami A i B, aż problem zostanie rozwiązany. ETO słusznie wskazuje, że liczba tych niespójności została znacznie ograniczona.

Zalecenie 4 (odzyskanie długu celnego)

Mimo że wejście w życie UKC w dniu 1 maja 2016 r. nie rozwiązało w pełni tej kwestii, UKC wprowadza jednak dodatkowe instrumenty w celu zapewnienia odzyskania długu. Znacznie rozszerzono zakres stosowania gwarancji obowiązkowych.

Komisja będzie nadal uważnie analizować tę kwestię w ramach uprzednio zapowiedzianej oceny, z myślą o jej sfinalizowaniu przed końcem 2019 r.

Rozdział 5 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

Odpowiedzi Komisji na Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r.

Część 1: Prawidłowość transakcji

5.15. Komisja stosuje wiarygodny system **kontroli *ex ante***, na który składają się szczegółowe zautomatyzowane listy kontrolne, wytyczne na piśmie oraz ciągłe szkolenia. Ulepszenie tego systemu bez nakładania dodatkowych obciążeń administracyjnych na beneficjentów, tak aby mogli oni skupić się na osiągnięciu swoich celów w zakresie badań naukowych i innowacji, przy jednoczesnym zapewnieniu szybkiego dokonywania płatności na rzecz naukowców, jest ciągłym wyzwaniem.

Jeżeli chodzi o **niezależnych audytorów** poświadczających zestawienia poniesionych wydatków, które stanowią 6 spośród 8 przypadków wskazanych przez Trybunał, jest to dobrze znana kwestia, na którą zwracano uwagę w poprzednich sprawozdaniach. Komisja zorganizowała serię spotkań dla beneficjentów i niezależnych audytorów poświadczających, aby upowszechnić wiedzę o najczęściej występujących błędach. Ponadto audytorom poświadczającym, którzy popełnili błędy, przekazano informacje zwrotne, a na potrzeby programu „Horyzont 2020" opracowano wzór świadectwa audytu o większej wartości dydaktycznej. W przypadku PR7 szacuje się, że świadectwa audytu ograniczają poziom błędu o 50 % w stosunku do niepoświadczonych zestawień poniesionych wydatków. Dlatego świadectwa te, chociaż nie pozwalają na wyeliminowanie wszystkich błędów, są ważnym narzędziem, które umożliwia obniżenie ogólnego poziomu błędu.

5.16. Do programu **Horyzont 2020 wprowadzono szereg uproszczeń** i umożliwiono beneficjentom, tam gdzie to możliwe, korzystanie ze swoich zwyczajowych praktyk rachunkowych. Niemniej jednak Komisja będzie kontynuować upraszczanie, uwzględniając uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego 28/2018.

5.17. Ważnym ułatwieniem programie Horyzont 2020 jest wprowadzenie formuły do obliczania jednej dla całego roku stawki godzinowej. Aby zwiększyć elastyczność, Komisja zezwala również na dokonywanie obliczeń w oparciu o stawkę miesięczną. W tej sprawie podjęto szereg działań informacyjnych, które powinny w przyszłości zmniejszyć liczbę błędów. Niemniej jednak Komisja dokona ponownej oceny tej zasady dla kolejnego programu ramowego.

5.19. Istotnym celem programu „Horyzont 2020" było zwiększenie uczestnictwa w programie ramowym **nowych podmiotów** oraz **małych i średnich przedsiębiorstw** (MŚP). Na koniec 2018 r. 61,4 % uczestników stanowili nowi uczestnicy programów ramowych w zakresie badań naukowych i innowacji, natomiast 24,2 % budżetu przeznaczonego na „wiodącą pozycję w zakresie technologii wspomagających i przemysłowych" oraz „wyzwania społeczne" trafiło do MŚP, przekraczając wartość docelową wynoszącą 20 %. W związku z tym, mimo że Komisja jest świadoma, że nowe podmioty i MŚP stanowią szczególne ryzyko błędu, ryzyko to należy ograniczyć, a nie unikać go.

Komisja podjęła szczególne wysiłki w celu dotarcia w swoich kampaniach komunikacyjnych do nowych podmiotów i MŚP, a w odniesieniu do programu „Horyzont 2020" wprowadziła uproszczenia skierowane bezpośrednio do tego rodzaju beneficjentów, w tym płatności ryczałtowe dla MŚP na rzecz pierwszego etapu programu.

5.21. Zgodnie z zasadami uczestnictwa **Umowa o udzielenie dotacji** stanowi, że przenoszenie środków między członkami konsorcjum jest zarządzane w ramach konsorcjum. Zgodnie z art. 21 zasad uczestnictwa wszyscy uczestnicy są automatycznie powiadamiani o dokonaniu płatności na rzecz koordynatora.

Komisja przypominała koordynatorom o ich obowiązku niezwłocznego transferu środków pieniężnych, a w przypadku wykrycia opóźnienia dystrybucji środków pieniężnych lub wystąpienia skargi w tej kwestii standardową praktyką Komisji jest przeprowadzenie kontroli następczej u koordynatora projektu w celu wyjaśnienia powodów tego opóźnienia.

5.22. Komisja przeznaczyła znaczne środki na **weryfikację ex ante** dużej infrastruktury badawczej. Komisja zauważa, że wskazane kwestie nie dotyczyły samej oceny *ex ante*, lecz raczej stosowania przez beneficjentów własnych dużych metodologii w dziedzinie infrastruktury badawczej.

Ramka 5.5

Przykład 1: Stosowanie **systemu kosztów jednostkowych** ma na celu uproszczenie zasad finansowania poprzez zastosowanie standardowych kwot dla wstępnie ustalonych kategorii kosztów: po zatwierdzeniu systemu kwoty te nie powinny być kwestionowane poprzez porównanie z kosztami rzeczywistymi.

Jednak w konkretnym przypadku wypłacana organizacji kwota w wysokości od 90 euro do 144 euro ma przyczynić się do pokrycia wszystkich kosztów związanych z pobytem personelu za granicą. Przyjmując, że organizacja płaci pracownikom dzienne diety na wyżywienie w wysokości 44 euro, Komisja jest zdania, że pozostała część wkładu, wynosząca od 46 do 100 euro, jest proporcjonalna do wszystkich pozostałych kosztów, które mają zostać pokryte, takich jak zakwaterowanie i lokalny transport.

Przykład 2: W przewodniku dla agencji krajowych dotyczącym programu **Erasmus+** nałożono na agencje krajowe obowiązek posiadania skomputeryzowanego systemu rachunkowości oraz odpowiednich procedur i kontroli w celu zapewnienia, że dane księgowe będą dokładne, kompletne i terminowe, tak jak to określono w umowie o delegowaniu zadań i załącznikach do niej.

W tym konkretnym przypadku Komisja uzyskuje pewność co do legalności i prawidłowości ich transakcji, ale nie może narzucić konkretnej struktury dla obiegów środków finansowych agencji krajowych lub państwa, w którym realizowany jest program.

W związku z tym Komisja jest zdania, że związane z ustaleniem ryzyko finansowe ma niewielkie skutki i zostało już w wystarczającym stopniu ograniczone przez system zarządzania i kontroli.

5.29. Spadek poziomu wykorzystania wynika w szczególności z szeregu ważnych nowych przypadków pod koniec 2018 r., którymi nie można się było zająć przed końcem roku. Prace trwają, a szereg przypadków zakończono w pierwszej połowie 2019 r. Komisja zgadza się jednak, że ekstrapolacja **wyników audytu FP7** pozostaje trudna, ponieważ nie ma wyraźnej podstawy prawnej, na której można by ją oprzeć. W programie **Horyzont 2020** rozszerzenie wyników audytu jest obowiązkowe dla beneficjenta, a proces odzyskiwania został włączony do schematów postępowania przy wykorzystaniu procesów informatycznych.

5.30. Wykorzystanie wszystkich wyników audytu jest ściśle monitorowane. Późne **wykorzystanie wyników audytu** jest często uzasadnione potrzebą opracowania technologii informatycznych, określonymi w przepisach terminami lub nowymi priorytetami.

Komisja zgadza się, że skuteczne upowszechnianie i wykorzystywanie wyników projektów ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego finansowania badań naukowych i innowacji. Realizuje ona zalecenie Służby Audytu Wewnętrznego zgodnie z planem działania.

5.33. Komisja analizuje uwagi Trybunału dotyczące **audytu *ex post*** i będzie nadal ściśle współpracować z Trybunałem w tym zakresie. Komisja przyznaje jednak, że w większości przypadków stwierdzone przez Trybunał skutki finansowe nie były istotne.

5.34. Głównym celem przeprowadzanych przez Komisję audytów *ex post* jest ochrona interesów finansowych UE poprzez odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych. W ten sposób Komisja dokonuje przeglądu systemu kontroli wewnętrznej beneficjentów i w przypadku stwierdzonych niedociągnięć proponuje zalecenia, aby zapewnić zapobieganie błędom i ich wykrywanie na poziomie beneficjenta. Ponadto Komisja maksymalizuje skontrolowaną liczebność próby w ramach audytów *ex post* i w przypadku błędów systemowych dokonuje ekstrapolacji w ramach każdego konkretnego audytu oraz w ramach programu.

5.36. Komisja zauważa, że stopa obliczona przez Trybunał (tj. 1,6 %) mieści się w zakresie **szacowanego poziomu błędu**. Komisja będzie uważnie monitorować uwagę Trybunału zawartą w pkt 5.34.

Wnioski i zalecenia

5.37. Podany przez Trybunał szacowany poziom błędu, obliczony w ujęciu rocznym, jest jednym wskaźnikiem efektywności wykonania wydatków z budżetu UE.

Niemniej jednak Komisja dysponuje **wieloletnią strategią kontroli** w zakresie wydatków na badania naukowe. Na tej podstawie Komisja dokonuje oszacowania poziomu błędu rezydualnego, w którym uwzględnia się odzyskanie środków, korekty oraz efekty wszystkich kontroli i audytów przeprowadzonych w czasie realizacji programu.

5.38. Komisja odnotowuje uwagę Trybunału, że określone w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wykonania **ryzyko w chwili dokonywania płatności** mieści się w zakresie szacowanego poziomu błędu Trybunału. Komisja będzie uważnie monitorować uwagę Trybunału zawartą w pkt 5.34.

Zalecenie 5.1 (MŚP i nowe podmioty)

Komisja przyjmuje zalecenie 5.1.

Komisja będzie zgodnie z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego kontynuować kampanię informacyjną dotyczącą zasad finansowania, w tym dla MŚP i nowych podmiotów.

Przeprowadzane przez Komisję kontrole *ex ante* są już ukierunkowane na bardziej ryzykowne transakcje. Komisja zbada, w jaki sposób może w dalszym ciągu w świetle uwag Trybunału i swoich własnych audytorów kierować wnioski o zwrot kosztów od MŚP i nowych podmiotów. Jednak w zakresie tego ukierunkowania trzeba będzie uwzględnić fakt, że pod koniec 2018 r. w programie ramowym było już 23458 MŚP i 15876 nowych uczestników. Następnie należy dokładnie rozważyć opłacalność dodatkowych kontroli.

Zalecenie 5.2 (Następny program ramowy w zakresie badań)

Komisja przyjmuje zalecenie 5.2.

Mechanizm dotyczący dużej infrastruktury badawczej nie pojawia się we wniosku Komisji dotyczącym programu „Horyzont Europa". Wniosek ten jest jednak przedmiotem dyskusji w organach ustawodawczych.

Zalecenie 5.3 (Horyzont 2020)

Komisja przyjmuje zalecenie 5.3.

Komisja podkreśla, że wszelkie ulepszenia wprowadzone w procesie audytu zgodnie z zaleceniem Trybunału będą wymagać czasu, biorąc pod uwagę długość cyklu audytu.

Zalecenie 5.4 (Ustalenia Służby Audytu Wewnętrznego Komisji)

Komisja przyjmuje zalecenie 5.4.

Cześć 2: Kwestie dotyczące wyników w obszarze badań naukowych i innowacji

5.43. Projekty badawcze i innowacyjne w większości przypadków osiągają oczekiwane wyniki i rezultaty. Niemniej jednak są one z definicji ryzykowne i niepewne.

Istnieje proces **monitorowania projektów** mający na celu ocenę postępów w realizacji projektów oraz podjęcie w razie potrzeby stosownych działań. Nie da się jednak zawsze zagwarantować z góry możliwości osiągnięcia celów naukowych i technologicznych.

Załącznik 5.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia"

Zalecenie 1 (2015 – Wykorzystanie odpowiednich dostępnych informacji)

Komisja kontynuowała przegląd swoich kontroli *ex ante* w świetle ustaleń Trybunału i swojej własnej służby audytu wewnętrznego. Poziom błędu wykrywalnego jest w 2018 r. znacznie niższy.

Zalecenie 4 (2015 – Stosowanie korekt ekstrapolowanych)

Komisja nadal stosowała ekstrapolację wykrytych przez audytorów błędów systemowych.

Zalecenie 1 (2017 – Horyzont 2020)

W razie potrzeby Komisja nadal zamieszczała dodatkowe wyjaśnienia w aktualizacjach umów o udzielenie dotacji opatrzonych komentarzami. Komisja uruchomiła również system informatyczny dla kosztów związanych z personelem (Personnel Costs Wizard), aby pomóc beneficjentom w prawidłowym obliczeniu kosztów kwalifikowalnych personelu. Wykaz problemów w niektórych krajach został zaktualizowany dwukrotnie w 2017 r. i raz w 2018 r.

Zalecenie 2 (2017 – Instrument „Łącząc Europę")

Komisja uważa, że zalecenie to zostało w pełni wdrożone, ponieważ wyjaśniła istniejące kwestie poprzez wytyczne opublikowane w styczniu 2019 r. na stronie internetowej INEA (Agencji Wykonawczej ds. Innowacyjności i Sieci).

Rozdział 6 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

Odpowiedzi Komisji na Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2018

Wstęp

Krótka charakterystyka działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna"

6.4 Tiret trzecie. **Kontrole prawidłowości** stanowią część oceny Komisji, która wiąże się ze szczegółowym i wyczerpującym przeglądem dokumentacji obejmującym wszystkie pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Kontrole te mogą prowadzić do ponownej oceny poziomów błędu rezydualnego, a w stosownych przypadkach spowodować zastosowanie dodatkowych korekt finansowych, w tym po upływie roku następującego po otrzymaniu pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Po tej ocenie Komisja przeprowadza corocznie ocenę ryzyka w celu określenia, które instytucje audytowe i programy zostaną poddane kontrolom na miejscu. Głównym celem tych kontroli jest dążenie do uzyskania wystarczającej pewności, że żadne poważne uchybienie systemu nie pozostało niewykryte lub niezgłoszone przez państwa członkowskie oraz że zgłoszone opinie pokontrolne i poziomy błędu rezydualnego są wiarygodne.

6.6. **Ramy kontroli i uzyskiwania pewności na lata 2014–2020** mają na celu zapewnienie, by w przypadku każdego programu operacyjnego poziom błędu rezydualnego dotyczący wydatków podlegających zwrotowi z budżetu UE pozostawał poniżej poziomu istotności (2 %) na podstawie szczegółowego przeglądu pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności – w tym opinii pokontrolnych i poziomów błędu – wysłanego przez instytucje audytowe. W razie potrzeby Komisja stosuje dodatkowe korekty finansowe, w tym korekty netto, w przypadku pozostałych poważnych uchybień (zob. również odpowiedzi Komisji na sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2017, pkt 6.5–6.15).

Część 1 – Prawidłowość transakcji

Wyniki przeglądu transakcji i ponownego przeprowadzenia prac kontrolnych

6.14 i 6.15. Komisja podkreśla znaczenie prac wykonanych przez **instytucje audytowe** w zakresie wykrywania błędów, które doprowadziły do istotnych korekt finansowych i wycofań płatności przez dostarczeniem Komisji zestawień wydatków za lata 2016–2017. Szczegółowe prace kontrolne instytucji audytowych w momencie zamknięcia i aż do zamknięcia doprowadziły także do istotnych korekt finansowych w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013.

Komisja nie zgadza się z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie trzech znaczących błędów dotyczących lat 2014–2020 i dwóch błędów dotyczących lat 2007–2013 (zob. również odpowiedzi Komisji na pkt 6.71). Wynika to z rozbieżnej interpretacji obowiązujących krajowych lub unijnych przepisów mających wpływ na obliczony **poziom błędu**.

Komisja odnosi się do najbardziej pesymistycznych scenariuszy przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2018 r., które zdaniem Komisji odzwierciedlają racjonalne oszacowanie poziomu błędu, biorąc pod uwagę zgodne błędy.

Zwiększone kwoty poświadczonych wydatków we wszystkich państwach członkowskich oraz podejście oparte na analizie ryzyka stosowane przez Komisję w ramach jej kontroli zgodności tłumaczą wzrost średnich łącznych poziomów błędu rezydualnego zgłoszonych w odnośnych rocznych sprawozdaniach z działalności. Komisja przedstawiła w **rocznych sprawozdaniach z działalności** za rok 2018 wymagane dodatkowe korekty finansowe do zastosowania w odniesieniu do każdego z przedmiotowych programów.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z instytucjami zarządzającymi i instytucjami audytowymi przedmiotowych programów, aby podjąć działania następcze w związku uzgodnionymi wnioskami oraz aby zapewnić trwałe utrzymanie poziomu błędu rezydualnego poniżej 2 % w odniesieniu do wszystkich programów.

6.17. W 2018 r. instytucje audytowe po raz pierwszy zgłosiły nieprawidłowości, które wykryły w trakcie swojego audytu operacji przeprowadzanego na podstawie **wspólnych kategorii** uzgodnionych przez Komisję, dzielonych przez państwa członkowskie.

Większość zgłoszonych nieprawidłowości dotyczyła wydatków niekwalifikowalnych, a w następnej kolejności zamówień publicznych i instrumentów finansowych. Odpowiada to również najczęściej napotykanym kategoriom nieprawidłowości określonym przez Komisję w ramach kontroli oraz przez Trybunał w odniesieniu do jego dodatkowych ustaleń, jak przedstawiono w ramce 6.2.

6.18. Wyniki kontroli Komisji, z których część nadal podlega postępowaniu kontradyktoryjnemu, świadczą o stosowności przeprowadzonej oceny ryzyka.

Jak wspomniano w odpowiedzi do pkt 6.20 rocznego sprawozdania za rok 2016 oraz do pkt 6.28 rocznego sprawozdania za rok 2017, Komisja wystosowała do państw członkowskich zaktualizowane wytyczne na okres programowania 2014–2020, które wraz z obowiązkiem korzystania z **form kosztów uproszczonych** powinny przyczynić się do dalszej poprawy jakości **kontroli zarządczych** w przyszłości. Zależy to jednak od dostępnego personelu zajmującego się kwestią rosnących kwot zadeklarowanych wydatków oraz od wymaganej stabilnej dostępności doświadczonego personelu w przedmiotowych administracjach.

Ponadto kategorie ustaleń z audytu zgłoszonych instytucjom zarządzającym przez instytucje audytowe pozwalają im na włączenie częstszych źródeł błędów do swoich ocen ryzyka oraz na odpowiednie wdrożenie podejść i narzędzi w zakresie kontroli zarządczych.

6.20 i 6.21. W odniesieniu do dwóch błędów o istotnym wpływie (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.14) Komisja uważa, że nie nastąpiło naruszenie, a w związku z tym miała miejsce zgodność z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi lub unijnymi. Komisja uważa zatem, że odpowiedni projekt albo odbiorca, albo wydatki były kwalifikowalne.

Podkreśla również, że w odniesieniu do potwierdzonych przypadków przeprowadzi niezbędne **działania następcze** i podejmie wszelkie działania, które uzna za konieczne.

6.22. Od zeszłego roku Komisja przyjęła wytyczne i przedstawiła państwom członkowskim wyjaśnienia dotyczące **kwalifikowalności podatku VAT**.

W swoim wniosku dotyczącym ram prawnych na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała prostszą zasadę dotyczącą kwalifikowalności podatku VAT na podstawie progu łącznego kosztu projektów i niezależnie od prywatnego lub publicznego statusu beneficjenta. Komisja uważa, że taka zasada znacznie zmniejszy ryzyko niespójnej lub błędnej interpretacji zasad kwalifikowalności.

6.23. Komisja zgadza się, że co do zasady **goldplating** przysparza niepotrzebnej złożoności i jest źródłem błędów. Komisja nadal zaleca instytucjom wdrażającym programy stosowanie uproszczeń na szczeblu krajowym za każdym razem, gdy mają do czynienia z tak złożonymi zasadami. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.14.

6.24. Komisja zgadza się, że **uproszczone formy kosztów** powodują mniej błędów, co wykazało doświadczenie.

W przyjętym ostatnio rozporządzeniu zbiorczym przewidziano więcej możliwości wykorzystania form kosztów uproszczonych. Ponadto we wniosku Komisji na okres programowania 2021–2027 Komisja powiększyła zakres obowiązkowego i opcjonalnego stosowania form kosztów uproszczonych w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, zwiększenia nacisku na wyniki i dalszego zmniejszenia ryzyka wystąpienia błędu.

6.26. Komisja kontynuuje wdrażanie zaktualizowanego **planu działania dotyczącego zamówień publicznych**, który ma na celu zwiększenie zgodności procedur udzielania zamówień w polityce spójności. W 2018 r. położono szczególny nacisk na dalszą profesjonalizację zamawiających zgodnie z pakietem dotyczącym zamówień publicznych przyjętym przez Komisję w październiku 2017 r.

Komisja zwraca uwagę na zaktualizowane ostatnio **wytyczne dotyczące znormalizowanej korekty finansowej błędów w zamówieniach publicznych**. Wytyczne te mają na celu osiągnięcie jednolitego wdrażania zgodnie z równym traktowaniem wśród państw członkowskich.

6.27 i 6.28. Komisja zauważa, że instytucje audytowe zidentyfikowały większość naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych w transakcjach zbadanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wskazuje to na **większą zdolność instytucji audytowych** do wykrywania tego rodzaju błędów. Istotna część błędów w zamówieniach publicznych, które wystąpiły na szczeblu instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących, pokazuje jednak, że konieczne jest podejmowanie ciągłych działań w celu zapewnienia lepszego wykrywania tych problemów przez kontrole zarządcze pierwszego stopnia. Komisja podejmie w odniesieniu do tych przypadków działania następcze i zastosuje niezbędne dodatkowe korekty finansowe, w tym korekty netto, gdy mają zastosowanie warunki regulacyjne.

6.30–6.32. Trzy z błędów kwantyfikowanych wykrytych przez Trybunał Obrachunkowy w jego próbie dotyczą problemu z krajowym programem **pomocy państwa**, który zawierał przepisy niezgodne z unijnymi zasadami pomocy państwa. Komisja już wcześniej zidentyfikowała tę niezgodność i zwróciła się już do państwa członkowskiego, którego dotyczy wspomniany problem, o wdrożenie niezbędnych środków naprawczych i niezwłoczną zmianę praktyki. Państwo to zmieniło odpowiednio swoje ustawodawstwo ze skutkiem natychmiastowym w odniesieniu do przyszłych przypadków i tym samym wyeliminowało to specyficzne niedociągnięcie systemowe.

Komisja nie dysponuje wiedzą na temat podobnych naruszeń w innych państwach członkowskich w odniesieniu do zestawień wydatków za lata 2016–2017.

W odniesieniu do pozostałych siedmiu przypadków zidentyfikowanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.14.

6.36–6.38. W odniesieniu do **instrumentów finansowych zarządzanych przez grupę EBI** w zmienionym art. 40 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów określono nowy model uzyskiwania pewności, który obejmuje w szczególności sprawozdania z kontroli oraz sprawozdania z audytu audytorów zewnętrznych Europejskiego Banku Inwestycyjnego/Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EBI/EFI), których modele zatwierdzono aktem wykonawczym. Rozwiązuje to kwestię zalecenia 1 ze sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2017 poprzez zapewnienie wymaganej wiarygodności.

EFI potwierdził, że jest przygotowany na dobrowolne rozszerzenie stosowania nowych rodzajów sprawozdań z audytu na wszystkie programy inicjatyw na rzecz MŚP.

6.39. Komisja podkreśla fakt, że przytoczony obowiązek państwa członkowskiego w zakresie płacenia pełnej należnej kwoty **wkładu publicznego w terminie 90 dni** był w pełni przestrzegany w przypadku ponad 97 % badanych transakcji.

W jednym państwie członkowskim (Francja) władze czekają jednak, aż beneficjent (organizator szkoleń) wyśle swoje ostateczne sprawozdanie z wdrażania przed zapłatą ostatniej raty (10 %).

Ocena prac instytucji audytowych

6.40. Komisja jest zdania, że wspomniana praktyka stosowana w dwóch przedmiotowych programach, polegająca na niepłaceniu beneficjentowi pełnej kwoty wkładu publicznego w terminie 90 dni może być uzasadniona potrzebą przeanalizowania tego, czy ta pełna kwota była rzeczywiście należna beneficjentowi, zanim możliwe było obliczenie i wypłacenie unijnej kwoty ostatecznej.

W konkretnym przypadku Niemiec przeniesienie przez instytucję zarządzającą komponentu EFS na beneficjenta końcowego („Bundesagentur für Arbeit") – po dokonaniu zwrotu przez Komisję – stanowi administracyjny środek wewnętrzny między Federalnym Ministerstwem Pracy i Spraw Społecznych a beneficjentem. Przeniesienie to ma zastosowanie tylko do jednego środka w ramach przedmiotowego programu operacyjnego (PO).

6.42. Instytucje audytowe zapewniają **reprezentatywność** swoich prób na szczeblu każdego PO lub każdej grupy PO. Takie podejście pozwala Komisji przedstawiać w rocznych sprawozdaniach z działalności szczegółowe informacje na poziomie PO i uzyskiwać pewność również w odniesieniu do każdego PO.

Komisja kontynuuje intensywną współpracę ze wszystkimi instytucjami audytowymi w celu zapewnienia, aby pracowały one zgodnie z oczekiwanymi normami. Współpraca taka obejmuje różne wytyczne dotyczące pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, opracowanie metodyki kontroli instrumentów finansowych, spotkania techniczne w celu omówienia problemów w zakresie metodyki, opracowanie wspólnie dzielonych i uzgodnionych technik doboru próby w celu zapewnienia reprezentatywnych i wiarygodnych poziomów błędu (kompleksowe wytyczne) oraz przyjęcie wspólnych narzędzi kontroli i list kontrolnych.

Własne, dokładne i oparte na analizie ryzyka prace kontrolne Komisji na miejscu doprowadziły do zgłoszenia przez nią w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego 40 programów EFRR/Funduszy Spójności i 47 programów EFS/YEI, w odniesieniu do których uznała, że poziom błędu rezydualnego wynosi powyżej 2 %. Przyczyny obejmowały błędy pisarskie, niewykrycie problemów poruszonych przez Komisję w analizie rocznych sprawozdań z kontroli lub dokumentów roboczych instytucji audytowych lub niewystarczające korekty wdrożone na szczeblu państwa członkowskiego.

Komisja współpracuje z przedmiotowymi instytucjami audytowymi w celu ulepszenia ich pracy na przyszłość.

6.43. W odniesieniu do **błędów w zakresie kategorii** znalezionych przez państwa członkowskie i unijnych audytorów Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 6.17 i 6.18.

Komisja zgadza się, że konieczne są dalsze usprawnienia w niektórych **systemach zarządzania i kontroli** w celu zapewnienia, aby wszystkie błędy były na czas wykrywane i korygowane, jak zgłoszono w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2018 r.

6.44 i 6.45. Komisja opracowała dokładne i szczegółowe **wytyczne dotyczące doboru próby** w celu dalszego wyjaśnienia przepisów art. 127 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i rozporządzenia (UE) nr 480/2014 oraz z myślą o zapewnieniu zharmonizowanych, uzgodnionych i skoordynowanych ram wdrażania dla instytucji audytowych. Komisja podkreśla, że metody doboru próby wymagają wykorzystania profesjonalnego osądu na różnych etapach procesu, co może prowadzić do różnych ocen przeprowadzanych przez różne podmioty.

Komisja będzie kontynuowała **dialog techniczny** z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w celu zapewnienia wspólnego zrozumienia i dostarczenia niezbędnej pewności instytucjom audytowym.

Ramka 6.6

Jeżeli chodzi o niedociągnięcia zidentyfikowane w metodzie doboru próby wykorzystywanej w odniesieniu do jednego niemieckiego PO, Komisja uznała, że poziom błędu wynikający z zastosowanego podejścia do doboru próby był akceptowalny, biorąc pod uwagę jej wytyczne dotyczące doboru próby. Komisja wezwała jednak instytucję audytową do zmiany metody doboru próby na przyszłe lata na metodę doboru próby na podstawie jednostki monetarnej. Zostało to zaakceptowane i wdrożone.

6.46 i 6.47. Komisja z zadowoleniem przyjmuje postępy odnotowane przez Trybunał Obrachunkowy w pkt 6.48 w odniesieniu do **dokumentacji instytucji audytowych**. Zgodnie z zaleceniem Trybunału Obrachunkowego z 2017 r. Komisja ustanowiła grupę roboczą z udziałem kilku instytucji audytowych i Trybunałem Obrachunkowym w roli obserwatora. Celem jest ustanowienie wspólnego zrozumienia i praktyki w tym obszarze, z należytym uwzględnieniem potrzeby odpowiedniej równowagi w celu zapewnienia solidnych i skutecznych procedur administracyjnych.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z instytucjami audytowymi, aby rozwiązać problemy wskazane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poprzez wymianę najlepszych praktyk oraz narzędzi i metodyk kontroli, w tym list kontrolnych Komisji.

6.48. Komisja z zadowoleniem przyjmuje postępy odnotowane przez Trybunał Obrachunkowy. Potwierdza, że stale współpracuje z instytucjami wdrażającymi programy, a w szczególności z instytucjami audytowymi, w celu wzmocnienia ich zdolności do zapobiegania błędom i ich korygowania, a zatem w celu wniesienia wkładu w **proces uzyskiwania pewności**.

6.50. Komisja zauważa, że siedem błędów wspomnianych przez Trybunał Obrachunkowy w tym punkcie miało ograniczony wpływ na poziomy błędu zgłoszone przez instytucje audytowe właściwe dla tych programów. Będzie jednak kontynuowała współpracę z instytucjami audytowymi na rzecz poprawnego traktowania i kwantyfikacji błędów.

Prace Komisji na rzecz uzyskania pewności i jej sprawozdawczość na temat poziomu błędu rezydualnego w rocznych sprawozdaniach z działalności

6.51. Procedury kontroli państw członkowskich obejmują trzy instytucje wdrażające programy: instytucje zarządzające, certyfikujące i audytowe, odpowiedzialne odpowiednio za **kontrole zarządcze** (pierwsza linia obrony przed błędami); **certyfikację** legalności i prawidłowości **wydatków** w zestawieniach wydatków z uwzględnieniem wszystkich dostępnych wyników kontroli; oraz za kontrole w celu zapewnienia **opinii pokontrolnych**. Dyrekcje generalne zawierają w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności wnioski na temat trzech aspektów związanych z tymi kontrolami – skuteczności systemów zarządzania i kontroli, akceptowalności zestawień wydatków oraz legalności i prawidłowości wydatków leżących u podstaw rozliczeń – po ocenie dostarczonych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności.

6.53. Obie DG zgłosiły **kluczowy wskaźnik efektywności** w zakresie prawidłowości na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych i dowodów z kontroli dostępnych w dniu przyjęcia ich właściwych rocznych sprawozdań z działalności. Najbardziej pesymistyczny scenariusz oszacowano z wykorzystaniem konserwatywnych stawek zryczałtowanych w odniesieniu do programów, w przypadku których poziomy błędu były nadal poddawane postępowaniu kontradyktoryjnemu, a zatem jeszcze niepotwierdzone. Najbardziej pesymistyczny scenariusz odzwierciedla również ryzyko niewykrytych błędów pozostających w części próby IA niepoddanej kontroli przez Komisję. Obie dyrekcje generalne podejmują wysiłki na rzecz przejrzystości w celu przedstawienia wszystkich odpowiednich informacji dotyczących PO w swoich właściwych rocznych sprawozdaniach z działalności (załącznik 10 B).

W miarę możliwości Komisja wzięła również pod uwagę wyniki prac Trybunału. Komisja wdrożyła rozsądne podejście i wykorzystała najbardziej pesymistyczny scenariusz w odniesieniu do przedmiotowych PO w trakcie trwania kontroli Trybunału i gdy wstępne wyniki były w trakcie oczekiwania na zakończenie procedury rozliczeniowej.

6.54 i 6.55. Aby wnieść wkład na rzecz **sprawozdawczości** przedsiębiorstw dotyczącej wydatków w 2018 r., obie dyrekcje generalne oszacowały ryzyko w momencie dokonywania płatności i w momencie zamknięcia, stosując najbardziej ostrożne podejście oparte na potwierdzonych **poziomach błędu rezydualnego** z lat 2016–2017. Niepotwierdzone poziomy błędu rezydualnego z lat 2017–2018 stosowane są jedynie w przypadku, gdy są wyższe niż potwierdzone poziomy z lat 2016–2017. Komisja podkreśla, że w czasie, gdy podpisano roczne sprawozdania z działalności, w odniesieniu do wydatków zadeklarowanych w roku kalendarzowym ujętym w sprawozdaniu stosowano zatrzymanie na poziomie 10 % płatności okresowych.

6.56. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.14. Komisja jest zdania, że ryzyko w momencie dokonywania płatności przedstawione w **sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników** prezentuje rzetelny obraz ryzyka dotyczącego legalności i prawidłowości odnośnych wydatków w dziedzinie „Spójności" dokonanych w 2018 r., który dotyczy innego okresu niż okres poddany kontroli przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.60. W 2018 r. oprócz **kontroli zgodności** Komisja przeprowadziła również 27 prewencyjnych **audytów systemu** na wczesnym etapie dotyczących skutecznego funkcjonowania systemów kontroli zarządzania oraz odbyła 14 **misji informacyjnych** w instytucjach audytowych w celu przeprowadzenia przeglądu treści rocznych sprawozdań z kontroli oraz w celu wyjaśnienia problemów w świetle przeglądu dokumentacji. Tym samym wniosła wkład w proces uzyskiwania pewności.

6.62. Komisja zaprojektowała własny **system uzyskiwania pewności** w celu umożliwienia dyrektorom generalnym uzyskania pewności w odniesieniu do każdego z 419 indywidualnych PO, zgodnie z ciążącymi na nich obowiązkami delegowanych urzędników zatwierdzających. Niniejszy model uzyskiwania pewności opiera się na opłacalnym, dwuetapowym podejściu kontrolnym: systematycznym przeglądzie dokumentacji dotyczącym wszystkich PO i uzupełniających, opartych na analizie ryzyka kontrolach zgodności na miejscu dotyczących wybranych PO. Komisja uważa, że posiada **wystarczającą pewność na temat legalności i prawidłowości** wydatków leżących u podstaw rozliczeń, z wyjątkiem programów, w odniesieniu do których zgłosiła potencjalne dodatkowe korekty finansowe (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.42).

Ponadto zagregowany kluczowy wskaźnik wykonania zgłasza się w rocznych sprawozdaniach z działalności jako średnią ważoną wszystkich potwierdzonych poziomów błędu. Komisja zgłosiła także najbardziej pesymistyczny scenariusz, uwzględniając wszystkie oczekujące informacje, których zatwierdzanie nadal jest w toku (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.53).

6.63. W odniesieniu do każdej kontroli zgodności kontrolerzy Komisji oceniają ryzyko ponownego wystąpienia błędów, w części próby instytucji audytowej nieobjętej kontrolą, które są podobne do wykrytych błędów. W takim przypadku do oszacowania najbardziej pesymistycznego scenariusza dotyczącego poziomu błędu rezydualnego w rocznych sprawozdaniach z działalności stosuje się **stawki zryczałtowane** (zob. pkt 6.53).

6.64. Przedstawienie w każdym roku ostatecznego potwierdzonego łącznego **poziomu błędu** rezydualnego w odniesieniu do każdego programu operacyjnego nie zawsze jest możliwe. Do opóźnienia takiej oceny przyczynić może się szereg czynników, w tym postępowania kontradyktoryjne dotyczące kontroli zgodności Komisji lub potrzeby dodatkowej weryfikacji prowadzonej przez Komisję, na co przepis zezwala beneficjentom aż do końca okresu przechowywania dokumentów potwierdzających.

Miało to miejsce w przypadku odpowiednio 40 i 47 programów w roku obrachunkowym 2016/2017 w odniesieniu do REGIO i EMPL, jak wyjaśniono w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2018. W odniesieniu do tych programów Komisja zastosuje wymagane dodatkowe korekty finansowe, by sprowadzić poziom błędu rezydualnego poniżej 2 %.

6.66. Zgodnie z odpowiedzią Komisji na sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016 r., kiedy to wykryto dwa identyczne błędy, Komisja uważa, że wydatki certyfikowane w momencie zamknięcia danego pakietu są zgodne z odpowiednimi przepisami.

6.67. Po sporządzeniu przez OLAF sprawozdania końcowego ze sprawy wydano zalecenia finansowe dotyczące jednego projektu objętego węgierskim pakietem zamknięcia. Niezależnie od powiązanych wydatków w programie przedstawiono wystarczającą ilość wydatków kwalifikowalnych, by pozwolić Komisji przeprowadzić częściowe zamknięcie. W następstwie sprawozdania OLAF pod koniec 2018 r. właściwy sąd w jednym z państw członkowskich wycofał zarzuty wobec wykonawcy. Dochodzenie w drugim państwie członkowskim jest wciąż w toku. Komisja podejmie działania następcze w związku z rozwojem sytuacji w tej sprawie i zapobieganiem ryzyku wystąpienia nieprawidłowych kwot w saldzie końcowym.

6.68–6.70. Przepisy dotyczące **zamknięcia** w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów logicznie obejmują konkretne wydatki, którymi należy się zająć w momencie zamknięcia, takie jak rozliczenie zaliczek wypłacanych na rzecz wdrożonych instrumentów finansowych w porównaniu z wypłaconymi zaliczkami (art. 42 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Większość wydatków w przypadku większości PO będzie jednak przedmiotem rocznego sprawozdania finansowego i będzie miała charakter ostateczny.

Komisja uważa, że terminowe wytyczne będą przydatne w kontekście zamknięcia PO w 2025 r. Takie wytyczne mogą obejmować doprecyzowanie wzoru **ostatecznego sprawozdania z wdrażania** (art. 142 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), by zapewnić, że zawiera on wszystkie odpowiednie informacje, a w odniesieniu do okresu 2007–2013 doprecyzowanie sposobu postępowania w momencie zamknięcia wobec różnych kwestii, takich jak: rozliczenie płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa (art. 131 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), dochody uzyskane po ukończeniu projektów (art. 61 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), niezakończone projekty (art. 2 pkt 14 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), stopniowe realizowanie projektów, ograniczanie ostatecznej płatności z budżetu UE (art. 129 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) itd.

Wnioski i zalecenia

6.71. W swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2018 Komisja podała w sposób całkowicie przejrzysty, że istnieje ryzyko, że **poziom błędu** pozostanie istotny w przypadku odpowiednio 40 programów DG REGIO i 47 programów DG EMPL. Komisja przedstawiła odnośne programy w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2018. Zgodnie z przepisami na lata 2014–2020 Komisja zobowiązuje się stosować wymagane dodatkowe korekty finansowe do tych programów, w tym korekty netto, gdy mają zastosowanie warunki regulacyjne.

Zwiększone kwoty poświadczonych wydatków we wszystkich państwach członkowskich oraz podejście oparte na analizie ryzyka stosowane przez Komisję w ramach jej kontroli zgodności tłumaczą wzrost, w porównaniu z 2017 r., średnich łącznych poziomów błędu rezydualnego zgłoszonych w odnośnych rocznych sprawozdaniach Komisji z działalności.

Komisja nie zgadza się jednak z oceną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie trzech znaczących błędów dotyczących lat 2014–2020 i dwóch błędów dotyczących lat 2007–2013. Wynika to z rozbieżnej interpretacji obowiązujących krajowych lub unijnych przepisów mających wpływ na obliczony poziom błędu.

Komisja odnosi się do najbardziej pesymistycznych scenariuszy przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2018 r., które zdaniem Komisji odzwierciedlają racjonalne oszacowanie poziomu błędu, biorąc pod uwagę zgodne błędy.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z instytucjami zarządzającymi i instytucjami audytowymi przedmiotowych programów, aby podjąć działania następcze w związku uzgodnionymi wnioskami oraz aby zapewnić trwałe utrzymanie poziomu **błędu rezydualnego poniżej 2 %** w odniesieniu do wszystkich programów. Przepisy zapewniają Komisji wszystkie niezbędne narzędzia nadzorcze umożliwiające zatrzymanie płatności okresowych lub płatności salda rocznego, a także wprowadzenie dodatkowych korekt finansowych w celu zapewnienia, aby z biegiem czasu wszystkie programy wykazywały akceptowalny poziom błędu rezydualnego.

6.72. Komisja podkreśla znaczenie prac przeprowadzonych przez **instytucje audytowe** polegających na wykrywaniu błędów; prace te doprowadziły do opracowania szczegółowych opinii pokontrolnych w odniesieniu do wszystkich programów, w tym opinii negatywnych w 11 przypadkach, a także dokonania znaczących korekt finansowych w rocznych sprawozdaniach finansowych w momencie zamknięcia.

W odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2018 Komisja przedstawiła informacje, zgodnie z którymi niezbędne jest wprowadzenie dalszych udoskonaleń w odniesieniu do siedmiu instytucji audytowych. Ze szczegółowej oceny Komisji obejmującej każdą instytucję audytową i każdy program wynika, że w pozostałych przypadkach instytucje audytowe funkcjonowały prawidłowo lub wymagane było wprowadzenie tylko niewielkich usprawnień.

W związku z tym, zwracając się o wprowadzenie wspomnianych niezbędnych usprawnień, Komisja opiera się zasadniczo na wynikach prac instytucji audytowych, z wyjątkiem ograniczonej liczby przypadków, w odniesieniu do których przedstawiono stosowne zastrzeżenia oraz wdrożono plany działania.

6.73. Komisja uważa, że wypracowała solidne podejście na potrzeby uzyskania wymaganej wystarczającej pewności co do funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli.

Komisja zaprojektowała własny **system uzyskiwania pewności** w celu umożliwienia dyrektorom generalnym uzyskania pewności w każdym z 419 indywidualnych PO, zgodnie z ciążącymi na nich obowiązkami delegowanych urzędników zatwierdzających. Niniejszy model uzyskiwania pewności opiera się na proporcjonalnym, administracyjnie opłacalnym, dwuetapowym podejściu kontrolnym: systematycznym przeglądzie dokumentacji dotyczącym wszystkich PO i uzupełniających, opartych na analizie ryzyka kontrolach zgodności na miejscu dotyczących wybranych PO. Komisja uważa, że posiada wystarczającą pewność na temat legalności i prawidłowości wydatków leżących u podstaw rozliczeń, z wyjątkiem programów, w odniesieniu do których zgłosiła potencjalne dodatkowe korekty finansowe.

W rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2018 Komisja przedstawiła nie tylko szacowane **ogólne poziomy błędu rezydualnego**, lecz także najbardziej pesymistyczne scenariusze (m.in. ustalenia dotyczące wyników audytu Trybunału Obrachunkowego, gdy ustalenia takie są dostępne). Obejmowały one zastosowanie stawek ryczałtowych w odniesieniu do niektórych programów, w przypadku których istniały przesłanki, że pewne błędy mogły pozostać niewykryte.

6.74. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.56. Komisja jest zdania, że ryzyko w momencie dokonywania płatności przedstawione w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników prezentuje rzetelny obraz ryzyka dotyczącego legalności i prawidłowości odnośnych wydatków w dziedzinie „Spójności" dokonanych w 2018 r., który dotyczy innego okresu niż okres poddany kontroli przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.75. **Ramy kontroli i uzyskiwania pewności** zostały opracowane w celu zapewnienia, by w przypadku każdego programu roczny poziom błędu rezydualnego nie przekraczał 2 %. Komisja stwierdziła, że było tak w przypadku większości programów (70 %), przyznając jednocześnie, że nie stało się tak jeszcze w przypadku 30 % wszystkich programów wyraźnie określonych w rocznych sprawozdaniach z działalności za rok 2018. W tych i w potwierdzonych przypadkach, w których Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdził dodatkowe błędy, Komisja podejmie działania następcze i zastosuje niezbędne dodatkowe korekty finansowe, w tym korekty netto, gdy mają zastosowanie warunki ustanowione przez współustawodawcę.

W odniesieniu do tych programów Komisja zgadza się, że potrzebne są dalsze usprawnienia. Instytucje zarządzające i audytowe muszą wzmocnić swoje odpowiednie **kontrole zarządcze** i audyty, aby lepiej zapobiegać błędom w przyszłych latach obrachunkowych. Komisja biedzie pracować z przedmiotowymi organami w celu usprawnienia ich procedur kontrolnych.

6.76. *W* odniesieniu do dwóch **zaleceń z ubiegłych lat**, które Europejski Trybunał Obrachunkowy zgłosił jako niepodjęte w ogóle, Komisja zauważa, że:

— jedno zalecenie nie zostało zaakceptowane przez Komisję, a zatem nie wymaga podejmowania żadnych działań,

— działanie podjęto w celu wyjaśnienia i uproszczenia kwalifikowalności podatku VAT we wniosku Komisji w sprawie ram prawnych na lata po 2020 r.

Zob. również odpowiedzi Komisji do załącznika 6.3.

Zalecenie 6.1 (mechanizmy kontrolne dotyczące programów w ramach inicjatywy na rzecz MŚP)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

a) W zmienionym art. 40 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów określono nowy model uzyskiwania pewności, który obejmuje w szczególności sprawozdania z kontroli oraz sprawozdania z audytu audytorów zewnętrznych EBI/EFI, których modele zatwierdzono aktem wykonawczym.

EFI potwierdził, że jest przygotowany na dobrowolne rozszerzenie stosowania nowych rodzajów sprawozdań z audytu na wszystkie programy inicjatyw na rzecz MŚP. Nowy model uzyskiwania pewności rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz dobrowolne wdrożenie sprawozdań z audytu do inicjatyw na rzecz MŚP uznaje się za właściwe do realizacji zalecenia.

Zalecenie 6.2 (nieuzasadnione wstrzymywanie płatności przez organy państw członkowskich)

Komisja przyjmuje zalecenie i podejmie niezbędne kroki do zapewnienia, aby instytucje zarządzające i audytowe zwracały należną uwagę na zgodność z art. 132 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Zalecenie 6.3 (mechanizmy zamknięcia w okresie programowania 2014–2020)

Komisja systematycznie analizuje każdy program przed jego zamknięciem, aby zagwarantować, że poziom nieprawidłowych wydatków znajduje się poniżej progu istotności. Dotyczy to również programów na lata 2014–2020, których zamknięcie planuje się w przepisach na 2025 r.

a) Komisja przyjmuje zalecenie i podejmie działanie w celu wykrycia głównego ryzyka, które może wpłynąć na zamknięcie programów na lata 2014–2020, opierając się na wnioskach wyciągniętych podczas realizacji programu, w związku z przyszłymi wytycznymi dotyczącymi zamknięcia przeznaczonymi dla państw członkowskich.

b) Komisja zasadniczo przyjmuje tę część zalecenia, ale uważa, że opracowanie takich wytycznych nie jest sprawą pilną ze względu na regulacyjny harmonogram zamykania przewidziany na 2025 r. Ponadto w takich wytycznych dotyczących zamknięcia należy uwzględnić doświadczenia wyciągnięte z realizacji programów.

Część 2 – Ocena wyników projektów

6.81. Komisja zauważa, że nie istnieje żaden wymóg regulacyjny dotyczący określania **wskaźników rezultatu** na poziomie projektu. W przepisach dotyczących funduszy na lata 2007–2013 i 2014–2020 termin „wskaźniki rezultatu" jest wymieniony jedynie w kontekście osi priorytetowych.

Odpowiednio opracowana **logika interwencji** opisana w programach operacyjnych powinna zapewniać, by produkty i rezultaty na poziomie projektu przyczyniały się do osiągania oczekiwanych wyników programów operacyjnych, mając na uwadze, że na wyniki te mają również wpływ inne czynniki.

6.82 i 6.83. Komisja zauważa, że w 95 % badanych projektów **wskaźniki** produktu lub zarówno wskaźniki produktu, jak i wskaźniki rezultatu określono na poziomie projektu, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach UE mającymi zastosowanie do tego obszaru wydatków.

Ewaluacje wpływu będą pomocne także przy ocenie wkładu współfinansowanych operacji w osiągnięcie celów programu operacyjnego. Zdaniem Komisji istnieje różnica między bezpośrednimi wynikami na poziomie projektów a rezultatami, które mają zostać osiągnięte na poziomie PO.

Komisja zauważa także, że prawodawstwo regulujące okres programowania 2014–2020 przyczyniło się do podniesienia logiki interwencji i skoncentrowania się na wynikach.

6.84. Komisja z zadowoleniem zauważa, że wszystkie skontrolowane państwa członkowskie ustanowiły **systemy monitorowania** mające na celu rejestrowanie informacji na temat wyników. W przypadku okresu 2014–2020 informacje na temat wyników polityki stanowią istotny element silniejszego **skoncentrowania się na wynikach**, oparty na logice interwencji i monitorowaniu wspólnych wskaźników, które corocznie są zgłaszane Komisji poprzez roczne sprawozdania z realizacji.

6.85. W związku z niedawną zmianą rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 instytucje audytowe są obecnie zobowiązane do uwzględniania kwestii wiarygodności danych na temat osiągniętych wyników w audytach operacji – poza obowiązkiem uwzględnienia tej kwestii w audytach systemu. Przyczyni się to do zwiększenia pewności co do jakości i wiarygodności danych na temat osiągniętych wyników przekazywanych Komisji.

6.86. Komisja przeprowadziła łącznie 43 audyty oparte na analizie ryzyka w 17 państwach członkowskich, by ocenić wiarygodność danych na temat osiągniętych wyników zgłaszanych przez państwa członkowskie. W dziewięciu przypadkach wykryto poważne uchybienia. Sformułowano zalecenia w celu poprawy w kwestii sprawozdawczości i w stosownych przypadkach systemów informatycznych, a także w celu skorygowania danych na temat osiągniętych wyników. Wnioski wyciągnięte z tych audytów przekazano organom odpowiedzialnym za realizację programu, by podnieść świadomość ryzyka dotyczącego wiarygodności danych na temat osiągniętych wyników oraz dalszej poprawy w kwestii sprawozdawczości.

6.87 i 6.88. należy przypomnieć, że próba Europejskiego Trybunału Obrachunkowego składała się z projektów z okresu 2007–2013 i z okresu 2014–2020, przy czym wprowadzono znaczną zmianę podejścia do wyników i logiki interwencji programów w ramach rozporządzenia na lata 2014–2020. Zgłoszone wyniki przedstawiają zatem ograniczony obraz szczególnych wyników osiągniętych jak dotąd w okresie 2014–2020.

Komisja zauważa jednak, że 81 % projektów spełniło całkowicie lub częściowo wskaźniki wykonania, mając na uwadze, że wskaźniki rezultatu mogą nadal ulegać zmianom po fizycznym zakończeniu projektów.

Załącznik 6.3 – Działania następcze podjęte w związku z wcześniejszymi zaleceniami

Zalecenie 1 (2015 – mechanizm projektowania i realizacji funduszy ESI na następny okres programowania)

Komisja podkreśla, że jej wnioski ustawodawcze obejmują ponad 80 środków na rzecz uproszczenia, które zostały bezpośrednio zainspirowane pracami grupy wysokiego szczebla ds. uproszczenia, wcześniejszymi zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i wkładem innych zainteresowanych stron.

Zalecenie 2 (2015 – zapewnienie państwom członkowskim wytycznych na temat upraszczania i unikania zbędnie skomplikowanych lub obciążających przepisów)

Komisja stale ocenia przepisy krajowe dotyczące kwalifikowalności w odniesieniu do tych programów wysokiego ryzyka, które wybrano do kontroli na miejscu. Zakończono opracowywanie metodyki audytu w celu zapewnienia, aby audytorzy Komisji zgłaszali także zbędnie skomplikowane przepisy krajowe (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie) oraz przykłady dobrych praktyk. W rozporządzeniu zbiorczym Komisja zapewniła także instytucjom wdrażającym programy dodatkowe uproszczone formy kosztów oraz większą pewność prawa dzięki określeniu poziomów w rozporządzeniu; instytucje wdrażające programy mogą bezpośrednio wykorzystać te uproszczone formy kosztów w celu zmniejszenia złożoności, uproszczenia zarządzania i zasad dla beneficjentów oraz zwiększenia bezpieczeństwa prawnego wszystkich zainteresowanych stron.

Zalecenie 3 (2015 – rozszerzenie okresu kwalifikowalności instrumentów finansowych)

Komisja nie przyjęła tego zalecenia.

Zalecenie 1 (2017 – mechanizmy kontrolne dotyczące instrumentów EBI/EFI)

Komisja uważa, że zalecenie to zostało w pełni zrealizowane w odniesieniu do instrumentów EBI/EFI nieobjętych programami w ramach inicjatywy na rzecz MŚP. Jeżeli chodzi o programy operacyjne w ramach inicjatywy na rzecz MŚP przyjęte przed zmianą rozporządzenia zbiorczego, Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.36.

Zalecenie 2 (2017 – zwrot VAT po 2020 r.)

Komisja jedynie częściowo przyjęła zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące VAT. Komisja sporządziła wniosek w celu uproszczenia kwalifikowalności VAT w odniesieniu do wszystkich beneficjentów, niezależnie od publicznego/prywatnego lub związanego z VAT statusu beneficjentów w ramach prawnych po 2020 r. Komisja wyjaśniła logikę swojego wniosku i trudności, jakie wywołałoby zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. (Zob. odpowiedź Komisji do zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawozdaniu rocznym za 2017 r. oraz jej odpowiedzi do pkt 6.31–6.35 w sprawozdaniu rocznym za 2015 r.).

Zalecenie 3 (2017 – weryfikowanie prac instytucji audytowych)

Komisja prowadzi działania następcze w odniesieniu do wszystkich zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczących nadzoru i wspierania prac instytucji audytowych, a także zapewnia dalsze wytyczne dotyczące postępowania z płatnościami zaliczkowymi na instrumenty finansowe, płatnościami zaliczkowymi w ramach pomocy państwa, listą kontrolną audytu oraz dokumentacją kontrolną.

Zalecenie 6 (2017 – dostateczne kontrole instytucji audytowych na potrzeby sformułowania wniosków w rocznych sprawozdaniach z działalności publikowanych w następstwie roku, w którym zatwierdzono zestawienie wydatków)

Komisja zwraca uwagę, że przyjęła to zalecenie jedynie częściowo, ponieważ obiektywne trudności związane z postępowaniem kontradyktoryjnym dotyczącym kontroli Komisji oraz wymogi prawne dotyczące dodatkowych kontroli po zatwierdzeniu zestawienia wydatków nie zawsze umożliwiają ostateczne stwierdzenie wszystkich poziomów błędu ujętych w sprawozdaniach w ciągu jednego roku. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.64. W ocenie kluczowego wskaźnika wykonania 5 zgłoszonego w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja uwzględniła jednak projekt ustaleń dotyczących wyników audytu. W związku z tym Komisja uznaje, że wdrożyła to zalecenie w większości przypadków.

Rozdział 7 – Zasoby naturalne

Odpowiedzi Komisji na *Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r.*

Część 1: Prawidłowość transakcji

7.8. Komisja zauważa, że **98 % wydatków ujętych w tym rozdziale to wydatki na WPR**, w przypadku których **Komisja ustaliła poziom błędu wynoszący 2,15 %** i opublikowała ten poziom w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) za 2018 r. Poziom błędu ustalony przez Komisję wciąż maleje.

Komisja przyjmuje z zadowoleniem fakt, że poziom błędu w wydatkach w ramach WPR ustalony przez Komisję jest spójny z wnioskami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Komisja uważa, że **ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio uwzględnione w ramach zdolności naprawczej**, która obejmuje korekty finansowe netto i odzyskiwanie środków od beneficjentów. Zdolność naprawcza wskazana w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2018 r. wyniosła 1,90 % odpowiednich wydatków w ramach WPR. Dlatego ostateczną kwotę obarczoną ryzykiem oszacowano na 0,25 % odpowiednich wydatków na WPR.

7.11. Komisja przyjmuje z dużym zadowoleniem ustalenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym w płatnościach bezpośrednich EFRG, wynoszących 41,5 mld EUR w roku budżetowym 2018, nie wystąpił istotny poziom błędu. **Komisja oszacowała poziom błędu w płatnościach bezpośrednich na 1,83 %** (zob. roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2018 r.). Wynik ten jest spójny z wnioskami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

7.14. Komisja przyjmuje z zadowoleniem ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którą 77 transakcji odbyło się bez błędów, a w płatnościach bezpośrednich dla rolników występuje niższe ryzyko błędu. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 7.11.

7.15. Komisja uważa, że nie da się uniknąć drobnych błędów przy utrzymaniu rozsądnych kosztów.

7.17. Komisja przyjmuje z zadowoleniem **pozytywną ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącą roli systemu identyfikacji działek rolnych** w zapobieganiu błędom i obniżaniu ich poziomów.

7.18. Komisja docenia również ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącą **geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy**, który uważa ona za istotne narzędzie służące zapobieganiu błędom i przyczyniające się do wprowadzania uproszczeń dla rolników i agencji płatniczych. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 7.17.

7.19. Komisja zauważa, że na podstawie zawartego w **załączniku 7.2** przeglądu transakcji dokonanego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy nie można wyciągać wniosków co do względnego poziomu błędu w państwach członkowskich objętych próbą. Komisja zwraca uwagę, że szczegółowe informacje na temat wyników kontroli przeprowadzonych przez Komisję oraz państwa członkowskie są przedstawiane w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego w rocznych sprawozdaniach z działalności służb Komisji wdrażających unijne fundusze w ramach zarządzania dzielonego oraz w załącznikach technicznych do tych sprawozdań.

Ramka 7.3

*W **sprawie estońskiej***: Komisja zauważa, że transakcja **w momencie uiszczenia** w roku budżetowym 2018 była zgodna z prawem i prawidłowa oraz że spełnione zostały wszystkie warunki kwalifikowalności. Zmiany w strukturze gospodarstw rolnych wprowadzono po poprawnym przeprowadzeniu kontroli agencji płatniczych oraz dokonaniu płatności. Ponadto po zapowiedzi wizyty Europejskiego Trybunału Rachunkowego beneficjent skorygował kwestię włączenia do zarządu drugiego członka i wówczas estońskie władze uznały płatność za kwalifikowalną.

*W **sprawie włoskiej***: Jak wskazano wyżej, Komisja również zauważa, że transakcja **w momencie uiszczenia** w roku obrotowym 2018 była zgodna z prawem i prawidłowa oraz że spełnione zostały wszystkie warunki kwalifikowalności. O odzyskaniu należności zadecydowano w następstwie zmiany sytuacji po dokonaniu płatności. Komisja rozumie również, że władze włoskie dysponują procedurami, za pomocą których mogły odzyskać należność przed ostatecznym dokonaniem płatności nawet w przypadku braku wizyty Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

7.26. **Na rybołówstwo oraz działania na rzecz środowiska i klimatu** przeznacza się 2 % wydatków na cele „zasobów naturalnych", a **systemy zarządzania i kontroli różnią się od tych związanych z wydatkami w ramach WPR**.

W ramach cyklu kontroli Komisja zauważa, że w celu ochrony budżetu UE władze krajowe już dokonały lub wciąż mogą dokonać poprawek w związku ze wskazanymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy kwestiami, które mają raczej charakter administracyjny.

7.31. Komisja z zadowoleniem przyjmuje dokonaną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy pozytywną ocenę spójności **metodyki stosowanej przez DG AGRI**.

7.32 oraz ramka 7.6. **Prace jednostek certyfikujących** w zakresie legalności i prawidłowości wydatków miały wpływ na ogólny poziom błędu dla WPR, który wyniósł 2,15 %. Oznacza to, że w ponad 97 % wydatków na WPR nie wystąpiły błędy (zob. roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2018 r.) oraz że **jednostki certyfikujące w znacznym stopniu przyczyniły się do budowania wiarygodności, a ich działania miały charakter zapobiegawczy, jeśli chodzi o zmniejszenie liczby błędów w państwach członkowskich**.

Wiarygodność WPR budowana jest na podstawie kontroli akredytowanych agencji płatniczych, prac jednostek certyfikujących i własnych audytów DG AGRI. Aby DG AGRI mogła polegać na pracach jednostek certyfikujących w zakresie budowania swojej wiarygodności, nieustannie monitoruje i ocenia ona prace jednostek certyfikujących za pośrednictwem licznych audytów różnych jednostek certyfikujących przez cały rok, jak również poprzez roczne finansowe rozliczanie rachunków wszystkich jednostek certyfikujących (zob. również ramka 1.10 niniejszego sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego).

7.32 tiret pierwsze. DG AGRI uważa, że zasadniczo **metoda doboru próby jednostek certyfikujących** jest zgodna z wytycznymi Komisji i zapewnia wyniki uzasadnione pod względem statystycznym. Jednostkom certyfikującym wydano zalecenia dotyczące sposobów poprawy doboru próby, jednak uznaje się, że ich próby i ekstrapolowane błędy są reprezentatywne. Tylko w przypadku 3 populacji związanych z 3 jednostkami certyfikującymi Komisja napotkała problemy w zakresie doboru próby, które potencjalnie mogą podważyć statystyczną reprezentatywność próby jednostek certyfikujących.

7.32 tiret drugie. Komisja uważa, że chociaż prace tych 9 jednostek certyfikujących zapewniają pewien poziom wiarygodności, istnieje potrzeba poprawy **powtórnych weryfikacji kontroli kwalifikowalności tych jednostek certyfikujących.** W każdym razie nawet wówczas, gdy prace jednostek certyfikujących są niewystarczające, kwestia ta nie czyni pracy agencji płatniczych niewystarczającą czy niesolidną.

7.33. Komisja rzeczywiście polega na pracach jednostek certyfikujących i korzysta z ich prac, co wynika z rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2018 r. Wyniki jednostek certyfikujących można było wziąć pod uwagę w większym stopniu przy obliczaniu skorygowanego poziomu błędu DG AGRI dla roku budżetowego 2018 ze względu na **wyższy poziom wiarygodności w porównaniu z rokiem budżetowym 2017**.

Ponadto, co wynika z rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2018 r., Komisja ocenia prace jednostek certyfikujących w zakresie legalności i prawidłowości w podziale na populacje, w związku z czym możliwe jest oparcie się na jednej populacji lub kilku populacjach, gdy tylko jedną uważa się za mniej wiarygodną. Wnioski opisane w ramce 7.6 obejmują tylko niektóre populacje: szczegółowa ocena Komisji może opierać się na pracach tych jednostek certyfikujących w stosunku do innych populacji.

Komisja monitoruje jednostki certyfikujące w celu zapewnienia ciągłej poprawy jakości ich pracy.

7.34. Komisja podkreśla, że prace jednostek certyfikujących zostały wzięte pod uwagę w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2018 r. (zob. s. 92 załącznika do rocznego sprawozdania z działalności) w większym stopniu niż miało to miejsce w poprzednich latach. Informacje na temat poziomu błędu w rocznym sprawozdaniu z działalności znajdują się w odpowiedziach Komisji do pkt 7.8 i 7.35.

7.35. Komisja jest zdania, że **wnioski Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są spójne z poziomami błędu przedstawionymi w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI** (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 7.8 i 7.11). Komisja oszacowała, że poziom błędu dla ogólnych wydatków w ramach WPR jest bliski progowi istotności (2,15 %). Komisja uważa również, że ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio uwzględnione dzięki zdolności naprawczej, która obejmuje korekty finansowe netto i odzyskiwanie środków od beneficjentów. Zdolność naprawcza wskazana w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2018 r. wyniosła 1,90 % odpowiednich wydatków w ramach WPR. Dlatego też ostateczną kwotę obarczoną ryzykiem oszacowano na 0,25 % odpowiednich wydatków w ramach WPR, a więc znacznie poniżej progu istotności.

Wnioski

7.37. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wynik kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym poziom błędu dla płatności bezpośrednich nie jest istotny, co jest spójne z poziomem błędu ustalonym w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2018 r. (1,83 %). Komisja zauważa, że z uwagi na wykrycie w tym roku błędów również w obszarach działu 2 WRF poza zakresem WPR (zob. pkt 7.26) **nie jest możliwe bezpośrednie porównanie ustalonego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poziomu błędu dla tego rozdziału z poziomem błędu w WPR.** Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 7.35, 7.11 i 7.8.

7.38. Komisja przyjmuje z dużym zadowoleniem fakt, że **wnioski z kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy są spójne z ryzykiem w momencie dokonywania płatności zgłoszonym w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników oraz rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2018 r.** Te niskie poziomy błędu (zob. pkt 7.35) stanowią uzasadnienie wystarczającej pewności na potrzeby poświadczenia wiarygodności dyrektora generalnego DG AGRI.

7.40. Komisja aktywnie monitoruje kompletność i niezwłoczne wdrażanie planów działań zaradczych opracowywanych przez państwa członkowskie i będzie nadal wymagać takich planów działań w przypadku zidentyfikowania poważnych uchybień. Komisja w dalszym ciągu monitoruje i ocenia jakość pracy jednostek certyfikujących oraz zapewnia niezbędne wskazówki.

Część 2: Wyniki

7.53. Każde działanie w ramach WPR jest monitorowane przy pomocy odpowiednich wskaźników produktu i odpowiednio ujmowane w sprawozdaniu, jednak ocena jego skutków podlega ewaluacji. Ocena ta opiera się na odpowiednich pytaniach ewaluacyjnych, w przypadku których wskaźniki wspólnych ram monitorowania i oceny stanowią jedynie narzędzie i będą uzupełniane innymi informacjami. Większość z 35 skontrolowanych działań dotyczy płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (działanie 13), które stanowią zasadniczo system wsparcia dochodów, natomiast wskaźniki rezultatu dla odtwarzania, ochrony i wzmacniania ekosystemów koncentrują się na poprawie praktyk w zakresie rolnictwa. Liczbę i definicję **wspólnych wskaźników dla okresu 2014–2020** trzeba było opracować z uwzględnieniem kwestii opłacalności systemu i akceptowalnego obciążenia administracyjnego państw członkowskich.

7.55. Skuteczność i wydajność programów rozwoju obszarów wiejskich będzie oceniana za pośrednictwem rozszerzonych ocen – w przypadku których wskaźniki wspólnego systemu monitorowania i oceny stanowią jedynie narzędzie i które **będą uzupełniane innymi informacjami** w celu udzielenia odpowiedzi na pytania ewaluacyjne związane poszczególnymi obszarami docelowymi.

7.56. Wsparcie dla **młodych rolników** rozpoczynających działalność uzależnione jest od spełnienia minimalnych wymagań związanych z umiejętnościami i szkoleniami; takie warunki wspierają cel, jakim jest ułatwianie odpowiednio wykwalifikowanym (młodym) rolnikom wejścia do tego sektora.

Chociaż wsparcie to pozwala na monitorowanie skutków wsparcia dla populacji docelowej, ocena skutków wsparcia dla wymiany pokoleń jest kwestią wymagającą ewaluacji.

7.57. Wskaźników wykonania nie można zaprojektować w taki sposób, aby obejmowały każdą płatność.

7.58. **Wskaźniki rezultatu** mają na celu monitorowanie zamierzonych skutków działań. Gdy to tylko możliwe, określa się je jako odsetek, gdyż umożliwia to między innymi zmierzenie, jaka część populacji docelowej otrzymuje wsparcie. Wskaźniki oddziaływania służą do pomiaru oddziaływania interwencji politycznych w perspektywie długookresowej i w zakresie wykraczającym poza natychmiastowe skutki.

Aby można było ocenić, czy wsparcie skutecznie przyczyniło się do poprawy sytuacji w danym obszarze docelowym, niezbędne jest wyizolowanie skutków wywoływanych przez politykę spośród innych czynników mogących wywierać wpływ (fakty kontekstowe, inne powiązane polityki itp.). Należy zmierzyć tzw. **skutki netto.** Dokonuje się tego zazwyczaj w drodze oceny.

7.59. Wistocie na działaniach tych może potencjalnie skorzystać cała populacja gminy, w której je wdrożono; przykładowo nie wszyscy mieszkańcy tej miejscowości będą chcieli korzystać z nowej usługi/infrastruktury. Gdyby jednak chcieli, dana usługa/infrastruktura jest dla nich dostępna.

7.60. Sześć wskaźników rezultatu opiera się na badaniach prób przeprowadzonych w każdym z państw członkowskich. Chociaż wskazówki ogólne wydano już po rozpoczęciu realizacji projektu, udostępniono je jednak w odpowiednim czasie, aby możliwe było przeprowadzenie badania.

7.62. **Płatności bezpośrednie dla młodych rolników** mają na celu przede wszystkim przyczynienie się do osiągnięcia celu szczegółowego „wsparcie dochodów gospodarstw oraz zmniejszanie ich zmienności w sposób w jak najmniejszym stopniu zakłócającym handel" podobnie jak ma to miejsce w przypadku wszystkich płatności bezpośrednich.

Oczywiście gospodarstwa rolne o wyższych dochodach są w korzystniejszej sytuacji, jeśli chodzi o inwestowanie i zwiększanie swojej konkurencyjności. Jest to szczególnie istotne dla młodych rolników, którzy dopiero rozpoczynają działalność. Ponadto zwiększenie wsparcia na rzecz tych młodych rolników, którzy dopiero rozpoczynają działalność, służy również wspieraniu wymiany pokoleń w sektorze rolnictwa.

Podstawowe wskaźniki rezultatu to zatem przede wszystkim „udział wsparcia bezpośredniego w dochodzie z działalności rolniczej" oraz „zmienność dochodów gospodarstw".

7.63. Komisja uważa, że udział **obszarów objętych praktykami w zakresie zazieleniania** stanowi istotny wskaźnik, ponieważ przedstawia on w ujęciu liczbowym stopień objęcia danego obszaru praktykami w zakresie zazieleniania – jest to ważny element skuteczności tego wskaźnika.

7.64. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o dostarczenie danych dotyczących stosowania odstępstwa z tytułu użytkowania w szczególności gruntów ugorowanych określonych jako „obszar proekologiczny". Jakość otrzymanych danych nie pozwoliła jednak uzyskać wystarczająco wiarygodnego/wyczerpującego obrazu skali korzystania z odstępstwa.

Wnioski i zalecenia

7.65. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę dokonaną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zgodnie z którą **większość ukończonych działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich przyniosła zakładane rezultaty**.

Zastosowanie **uproszczonych form kosztów** do działań niezwiązanych z obszarem czy zwierzętami to możliwość przewidziana w rozporządzeniu i państwa członkowskie mogą z niej korzystać dobrowolnie. Komisja zauważa jednak, że skala stosowania uproszczonych form kosztów stopniowo zwiększała się przez cały okres programowania.

7.66. Propozycja wprowadzenia **modelu realizacji opartego na wynikach dla WPR po 2020 r.** opiera się na obowiązujących wspólnych ramach monitorowania i oceny, a biorąc pod uwagę ich słabe strony, ma na celu dalsze opracowywanie odpowiednich wskaźników. W ten sposób Komisja udoskonaliła system wskaźników dotyczących oceny płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich i programów sektorowych. Do wszystkich interwencji stosuje się wskaźniki produktu i rezultatu (wskaźniki rezultatu umożliwiają ustalanie celów). Wskaźniki produktu zapewniają ilościowe ujęcie interwencji (służą głównie do rozliczenia z realizacji celów), natomiast wskaźniki rezultatu odzwierciedlają cel lub cele oraz zamierzone skutki interwencji.

Zalecenie 7.1 (pomiar wyników WPR i sprawozdawczość)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (COM(2018) 392) w załączniku I określono wskaźniki oddziaływania, produktu, i rezultatu WPR. Proponowane wskaźniki rezultatu powinny służyć do (i) ustalenia celów operacyjnych dotyczących wdrażania odpowiednich interwencji ujętych w planach strategicznych WPR; oraz (ii) monitorowania postępów w osiąganiu tych celów. Pod tym względem wskaźniki rezultatu odgrywają fundamentalną rolę w planowaniu polityki i monitorowaniu jej wykonania. Wniosek Komisji jest obecnie przedmiotem negocjacji ze współprawodawcami (Radą i Parlamentem Europejskim). Komisja dołoży wszelkich starań w celu zapewnia, aby wskaźniki rezultatu odzwierciedlały zamierzone skutki interwencji.

Rozdział 8 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo

Odpowiedzi Komisji na Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r.

Część 1: Prawidłowość transakcji

8.6. W ramach **systemu kontroli Komisji** zastosowano konieczne środki zapobiegawcze poprzez niecałkowite rozliczenie rachunków z roku obrachunkowego 2017 r. w przypadku Hiszpanii podczas rozliczania rachunków w 2018 r. Ten sam rodzaj błędu stwierdzony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy został już stwierdzony przez **hiszpańską instytucję audytową** w trakcie audytu wydatków. Instytucja audytowa skontrolowała 20,35 % powiązanych wydatków i obliczyła poziom błędu, który wynosił 0,6 %.

Ramka 8.2

Komisja zauważa, że tylko w przypadku jednej z dziecięciu sesji dokumentacja nie była prawidłowo prowadzona (potwierdzenie nie zawierało wszystkich niezbędnych informacji lub było nieaktualne). Organy hiszpańskie podejmą działania, żeby beneficjent lepiej prowadził dokumentację w podobnych przypadkach.

W ramach **wewnętrznego systemu kontroli** wdrożonego przez Komisję błąd wykryto już w trakcie audytu przeprowadzonego przez instytucję audytową i skorygowano go w ramach procedury rozliczania rachunków. Zob. również odpowiedź do pkt 8.6.

Ramka 8.3

Komisja przeanalizuje **procedury wewnętrzne**, aby zidentyfikować kolejne środki, które byłyby racjonalne pod względem kosztów iumożliwiłyby ograniczenie ryzyka w podobnych przypadkach w przyszłości. W tym konkretnym przypadku Komisja zauważa, że beneficjent otrzymał wytyczne dotyczące prawidłowego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Ponadto do końcowego sprawozdania finansowego przedłożonego przez beneficjenta dołączono również świadectwo audytora w sprawie faktycznych ustaleń, podpisane przez zatwierdzonego audytora. Komisja informuje wszystkich beneficjentów zaangażowanych w program „Kultura" o zasadach dotyczących kosztów podwykonawstwa podczas spotkań inauguracyjnych. Ponadto opracowane przez Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego „Praktyczne wytyczne dotyczące zarządzania projektem" zawierają dalsze wskazówki dotyczące stosownych zasad udzielania zamówień.

Badanie wybranych systemów

Zarządzanie AMIF i ISF – tryb dzielony

8.8. Komisja angażuje się w ścisłe monitorowanie **wdrażania funduszy** poprzez ocenę rocznych sprawozdań z realizacji wysyłanych przez państwa członkowskie oraz podczas wizyt monitorujących.

Ramka 8.4 pokazuje pozytywną tendencję w odniesieniu do wykorzystania łącznej kwoty dostępnych **środków na poziomie państw członkowskich** (14 % w latach 2014–2015, 24 % w latach 2014–2016, 36 % w latach 2014–2017).

8.9. Komisja z zadowoleniem przyjmuje informację, że wszystkie **organy opracowały szczegółowe procedury**, które były ogólnie wystarczające do spełnienia wymogów rozporządzeń dotyczących AMIF i ISF.

Ramka 8.5

a) **Szwecja** podjęła działania mające na celu usunięcie stwierdzonych niedociągnięć, które w przypadku odpowiedniego wdrożenia pomogą w zadowalający sposób odnieść się do ustaleń.

b) **Państwa członkowskie** wprowadziły środki (zmienione listy kontrolne i kontrole), które w przypadku odpowiedniego wdrożenia pomogą w zadowalający sposób odnieść się do ustaleń.

c) Organy krajowe w **Niemczech** podjęły już działania w celu rozwiązania tego problemu. Komisja podjęła działania następcze zniemieckim organem odpowiedzialnym w celu wdrożenia zapowiedzianych środków (aktualizacja podręcznika wewnętrznego).

d) Komisja podejmie działania następcze z **belgijskim organem odpowiedzialnym** w celu usunięcia tych niedociągnięć.

W odniesieniu do **Hiszpanii** Europejski Trybunał Obrachunkowy wykrył błąd w obliczaniu płatności zaliczkowych. Jest to błąd rachunkowy, który koryguje się w trakcie płatności salda końcowego w odniesieniu do danych projektów. Sprawdzenie, czy kwoty końcowe rozliczane z rachunkami nie przekraczają wkładu UE, jest częścią kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przeprowadzanych przez organ odpowiedzialny.

Zarządzanie AMIF i ISF – tryb bezpośredni/pośredni

8.11. Komisja jest zadowolona, że **zarządzanie zaproszeniami do składania wniosków i wnioskami o udzielenie dotacji** jest skuteczne.

Ramka 8.6

a) opóźnienia odnotowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy wynikają z wysokiego wzrostu budżetu zarządzanego przez DG HOME i powinny być rozpatrywane w szerszym kontekście złożonego środowiska politycznego, w którym działa DG HOME (kryzys migracyjny). Priorytetem jest zawsze uzyskanie pewności co do treści oraz legalności i prawidłowości. Te opóźnienia były zroku na rok stopniowo zmniejszane.

b) W związku ze specyficznym charakterem **pomocy w sytuacjach kryzysowych** w dziedzinie migracji komitet oceniający nie zawsze posiada wszystkie niezbędne informacje na temat każdego elementu proponowanego działania. W wielu przypadkach komisja oceniająca uznała, że na etapie przygotowań do udzielenia dotacji sprawdzi z beneficjentem takie kwestie, jak zapewnienie odpowiednich wskaźników produktu i rezultatu, kwalifikowalność poszczególnych składników kosztów (w tym także to, czy są one konieczne do wdrażania poszczególnych poddziałań lub czy są one rozsądne). W niektórych przypadkach, jak np. w tym zidentyfikowanym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, wszystkie konkretne zaplanowane elementy można potwierdzić dopiero wtedy, kiedy projekt jest w trakcie realizacji.

c) Komisja zajęła się tym przypadkami poprzez zastosowanie ogólnych założeń wytycznych i zasad **rozporządzenia finansowego**.

d) Komisja dostosuje swoje **wewnętrzne wytyczne** i doprecyzuje informacje na temat wymaganej dokumentacji oraz na temat tego, w jakich przypadkach dokumenty i procedury beneficjentów zostaną sprawdzone.

Strategie kontrolne Komisji opierają się na analizie ryzyka i uwzględniają dostępne zasoby.

Ramka 8.7

a) Od 2016 r. Komisja zbierała informacje w celu zaktualizowania kosztów jednostkowych ustalonych w 2014 r., ale stwierdziła, że dostępne dane są niewystarczające lub zbyt niskiej jakości, aby na nowo obliczyć koszty jednostkowe. To oznacza, że koszty jednostkowe z 2014 r. wykorzystane w programach z 2017 r. i 2018 r. opierały się na najlepszych dostępnych wówczas danych.

b) Komisja dostosuje swoje **wewnętrzne wytyczne** i doprecyzuje informacje na temat wymaganej dokumentacji oraz na temat tego, w jakich przypadkach dokumenty i procedury beneficjentów zostaną sprawdzone.

Strategie kontrolne Komisji opierają się na analizie ryzyka i uwzględniają dostępne zasoby.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 8.1 (Kontrole dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia)

Komisja przyjmuje zalecenie 8.1.

Komisja dostosuje swoje wewnętrzne wytyczne i doprecyzuje informacje na temat wymaganej dokumentacji oraz na temat tego, w jakich przypadkach dokumenty i procedury beneficjentów zostaną sprawdzone.

Strategie kontrolne Komisji opierają się na analizie ryzyka i uwzględniają dostępne zasoby.

Komisja zaleci organom w państwach członkowskich podejmowanie odpowiednich działań zgodnie z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Część 2: Wyniki

8.20. Rozporządzenia dotyczące AMIF i ISF zawierają wspólne wskaźniki, a państwa członkowskie przekazują związane z nimi dane w ramach **rocznego sprawozdania z realizacji** przedkładanego Komisji.

Komisja sprawdza wiarygodność danych dostarczonych przez państwa członkowskie w ramach oceny sprawozdania i w następstwie zaleceń Służby Audytu Wewnętrznego; ta ocena wiarygodności danych wskaźnikowych została dodatkowo sformalizowana i włączona do listy kontrolnej pozycji podlegających ocenie.

Rozdział 9 – Globalny wymiar Europy

Odpowiedzi Komisji na Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r.

Część 1 – Prawidłowość transakcji

Ramka 9.3 – Wydatki niekwalifikowalne ujęte w zestawieniu poniesionych wydatków

Beneficjent oświadczył Komisji, że w tym czasie zwrócił się do kontrahenta, który przyznał, że koszty zgłoszone Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego były błędem księgowym i że zapisy ich dotyczące zostaną odpowiednio odwrócone.

9.11. W odniesieniu do **wsparcia budżetowego** kryteria kwalifikowalności poddaje się gruntownej ocenie podczas jego opracowywania i na etapach wypłat zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego. Konkluzje Rady dotyczące stanu wsparcia budżetowego z 2012 r.: „UE będzie stosować zindywidualizowane i dynamiczne podejście do kwalifikowalności, koncentrując się na postępach w realizacji wiarygodnych i istotnych strategii reform sektorowych".

9.12. W kontekście łączenia wkładu Komisji na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców ze środkami innych darczyńców w art. 155 ust. 5 rozporządzenia finansowego przewidziane jest **podejście założeniowe.** Jest ono stosowane we wszystkich przypadkach, w których podpisuje się umowę o delegowaniu zadań, a odnośne działania są współfinansowane z innymi darczyńcami/organizacjami.

Badanie poziomu błędu rezydualnego za 2018 r. przeprowadzone przez DG NEAR

9.15. Komisja uważa, że **badanie poziomu błędu rezydualnego spełnia swoje zadanie zapewnienia wiarygodności delegowanemu urzędnikowi zatwierdzającemu.** W dwóch ostatnich sprawozdaniach rocznych Europejski Trybunał Obrachunkowy ocenił metodykę badania poziomu błędu rezydualnego i uznał, że spełnia ona swoje zadanie. Komisja wdrożyła wszystkie zalecenia wydane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do badania poziomu błędu rezydualnego.

9.17. W kontekście badania poziomu błędu rezydualnego Komisja zaznacza, że kiedy w pełni polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, uwzględniono błędy stwierdzone przez wcześniejszych audytorów, które nie zostały skorygowane, aby obliczyć poziom błędu rezydualnego zgodnie z metodyką. W związku z tym Komisja uważa, że zidentyfikowane ryzyko dotyczące nieosiągnięcia celu jest niskie. Dodatkowo, kiedy w pełni polega się na wynikach wcześniejszych kontroli w przypadku poszczególnych transakcji, wykonywane są następujące procedury: szczegółowa kontrola wcześniejszej prac kontrolnych; dokumentacja ryzyka pozostałego błędu rezydualnego w następstwie prac kontrolnych; w stosownych przypadkach potwierdzenie odzyskania.

9.21. W odniesieniu do **rocznego sprawozdania z działalności i badanie poziomu błędu rezydualnego DG DEVCO**, zob. odpowiedzi Komisji do pkt od 28 do 34 sprawozdania rocznego dotyczącego EFR.

Wnioski i zalecenia

9.23. Komisja uważa, że część zaleceń dotyczących wykorzystania tabeli jakości weryfikacji zlecanych przez beneficjentów nie ma już zastosowania. Nowe, zmienione specyfikacje istotnych warunków zamówienia mają umożliwić osiągnięcie tego samego celu – poprawę jakości kontroli i weryfikacji wydatków.

Zalecenie 1 (organizacje międzynarodowe)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja wdroży system, który umożliwi natychmiastowy kontakt z organizacjami międzynarodowymi na szczeblu centralnym zawsze, gdy ich działania są objęte próbą Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Zalecenie 2 (badanie poziomu błędu rezydualnego DG NEAR)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 3 (zdolność naprawcza DG ECHO)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Część 2 – Osiągnięte wyniki

Ramka 9.6 – Problemy dotyczące wyników w skontrolowanych projektach

Przede wszystkim ze względu na warunki pogodowe liczba uczestników była mniejsza, niż przewidywano. Element szkoleniowy stanowi mniej niż 3,5 % finansowanych działań.

Dodatkowo na podstawie sprawozdania końcowego i finansowego delegatura oceniła, że w przypadku umowy osiągnięto wskaźniki oraz cele ogólne i szczegółowe (wpływ i wyniki).

Wspólne ćwiczenie pokazowe musiało zostać zastąpione ćwiczeniem opartym na rzeczywistych danych z powodu wzrostu poziomu rzeki Sawy i ogłoszenia sytuacji nadzwyczajnej w związku z powodziami w czasie ćwiczenia.

Rozdział 10 – Administracja

Odpowiedzi Parlamentu Europejskiego na Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r.

10.11. Parlament zgadza się, że z uwagi na szczególne okoliczności (wykonanie robót związanych z bezpieczeństwem w krótkim czasie i niewielka liczba dostawców oferujących potrzebne materiały) konkurencja nie była być może optymalna. Nowe umowy ramowe zawarte w tym sektorze z 5 wykonawcami opierają się na ponownym otwarciu na konkurencję w celu zapewnienia odpowiedniej konkurencji cenowej.

Odpowiedzi Komisji na Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r.

Prawidłowość transakcji

10.8. Komisja już wprowadziła kilka środków, aby jeszcze bardziej usprawnić aktualizację danych dotyczących sytuacji osobistej oraz administrowanie **dodatkami rodzinnymi.** Ponadto przeprowadza obecnie kontrolę wszystkich przypadków niezadeklarowanych dodatków otrzymanych z innych źródeł.

10.12 i 10.13. Komisja pragnie podkreślić, że wybrane **procedury związane z bezpieczeństwem** były procedurami o średniej i niskiej wartości, poniżej progów określonych w rozporządzeniu finansowym, z wyjątkiem jednej procedury o wysokiej wartości, w przypadku której nie stwierdzono żadnych problemów.

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi dotyczące procedur udzielania zamówień o średniej i niskiej wartości i pragnie zwrócić uwagę na szczególny kontekst, w jakim przeprowadzono działania, jak wspomniano w pkt 10.9. Najpierw zostanie przeanalizowany charakter ustaleń, a niedociągnięcia w kontroli wewnętrznej usunięte przez wdrożenie odpowiednio dostosowanego planu działania.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 10.1 (dodatki rodzinne)

Komisja przyjmuje to zalecenie i wprowadziła już środki, aby jeszcze bardziej poprawić sposób zarządzania dodatkami rodzinnymi i aktualizowania sytuacji osobistej, tj.:

— stosowanie przez pracowników narzędzia informatycznego SYSPER w celu łatwiejszego i bezpośredniego kodowania,

— prawa przyznawane na czas określony lub z konkretną datą końcową, umożliwiające regularne kontrole,

— szeroka komunikacja za pośrednictwem specjalnych kanałów i dotycząca wymiany informacji na temat obowiązku urzędników aktualizowania informacji.

Komisja prowadzi ponadto działania mające na celu aktualizację całej odnośnej dokumentacji, które mają zostać zakończone do końca 2019 r.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)

(2019/C 340/02)

SPIS TREŚCI

Strona

EFR – Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). 273

Odpowiedzi Komisji 295

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2018

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wstęp	1–5
Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju	2–5
Rozdział I – Realizacja finansowa ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR	6–9
Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	I–37
Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–XXI
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	10–37
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10–14
Wiarygodność rozliczeń	15
Prawidłowość transakcji	16–22
Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania	23–37
Wnioski i zalecenia	38–41
Wnioski	38–39
Zalecenia	40–41
Rozdział III – Osiąganie wyników	42–43

Załącznik I – Wyniki badania transakcji w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju

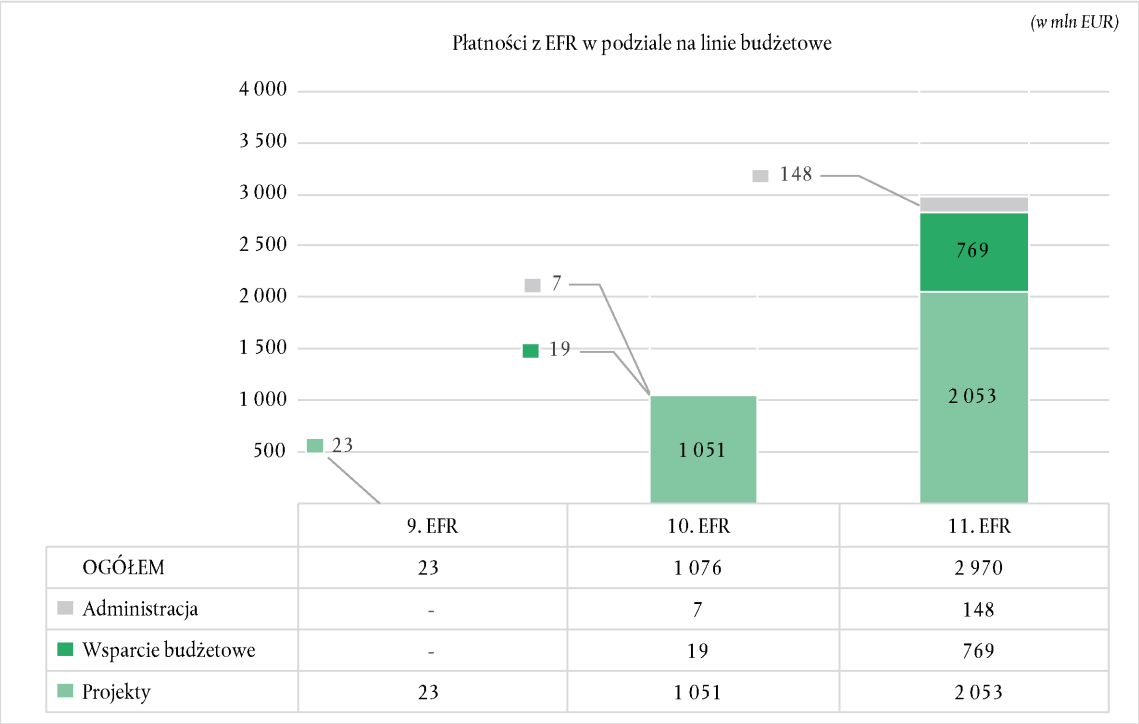
Załącznik II – Płatności EFR w 2018 r. w podziale na główne regiony

Załącznik III – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – Europejskie Fundusze Rozwoju

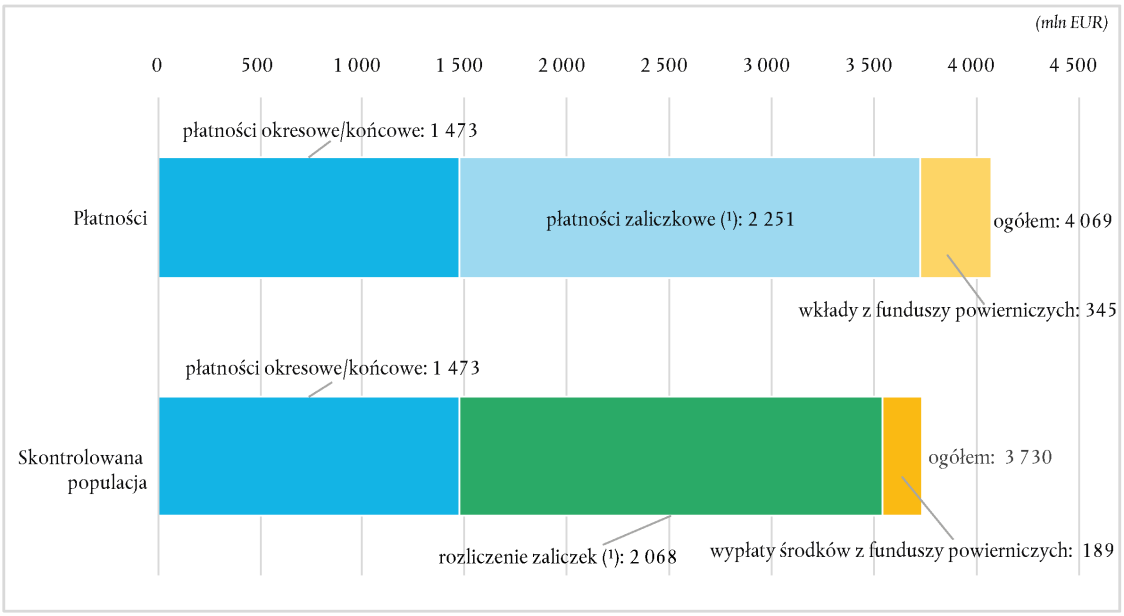
Wstęp

1. W niniejszym sprawozdaniu rocznym zawarto ustalenia dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W ***ramce 1*** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego obszaru w 2018 r.

Ramka 1
Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd finansowy za 2018 r.



	9. EFR	10. EFR	11. EFR
OGÓŁEM	23	1 076	2 970
Administracja	-	7	148
Wsparcie budżetowe	-	19	769
Projekty	23	1 051	2 053



(1) Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (zob. pkt 13 ***załącznika 1.1*** do sprawozdania rocznego Trybunału z wykonania budżetu za rok 2018).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie *skonsolidowanego sprawozdania finansowego* dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2018 r. i rocznego sprawozdania z działalności DG DEVCO za 2018 r.

Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejskie Fundusze Rozwoju zostały uruchomione w 1959 r., a ich kolejne edycje stanowią główny instrument pomocy w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, którą Unia Europejska (UE) zapewnia państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajom i terytoriom zamorskim. Obowiązującą umową ramową regulującą relacje między UE a państwami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi jest *umowa o partnerstwie* podpisana w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu"). Ma ona służyć zmniejszaniu, a docelowo wyeliminowaniu ubóstwa.

3. Szczególny charakter EFR polega na tym, że:

a) są finansowane przez państwa członkowskie zgodnie z kwotami zwanymi „kluczami do ustalenia wkładu", określanymi przez rządy krajowe na forum Rady Unii Europejskiej;

b) są zarządzane przez Komisję poza zakresem budżetu ogólnego UE oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI);

c) ze względu na międzyrządowy charakter EFR Parlament Europejski odgrywa bardziej ograniczoną rolę w ich funkcjonowaniu niż w przypadku instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu ogólnego UE, a mianowicie nie uczestniczy w ustanawianiu i przydzielaniu zasobów EFR. Parlament Europejski pozostaje jednak organem udzielającym *absolutorium*, z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza EBI, a który zatem nie wchodzi w zakres niniejszej kontroli ([1]) ([2]);

d) w przypadku EFR nie ma zastosowania zasada *jednoroczności* – zobowiązania w ramach EFR są zaciągane zwykle na okres od pięciu do siedmiu lat, a płatności mogą być realizowane przez znacznie dłuższy okres.

4. EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyrekcję Generalną Komisji ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO) ([3]).

5. Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji ([4]).

Rozdział I – Realizacja finansowa ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR

6. W ramach 8. EFR (lata 1995–2000) dostępne były środki w wysokości 12 840 mln euro, w ramach 9. EFR (lata 2000–2007) – 13 800 mln euro, a w ramach 10. EFR (lata 2008–2013) – 22 682 mln euro.

7. Wewnętrzna umowa ustanawiająca 11. Europejski Fundusz Rozwoju ([5]) (lata 2015–2020) weszła w życie w dniu 1 marca 2015 r. ([6]) 11. EFR dysponuje środkami w wysokości 30 506 mln euro ([7]). Z tej kwoty 29 089 mln euro przeznaczono dla państw AKP, a 364,5 mln euro – dla krajów i terytoriów zamorskich.

8. W ***ramce 2*** przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR w 2018 r. oraz w ujęciu kumulatywnym.

([1]) Zob. art. 43, 48–50 i 58 rozporządzenia Rady (UE) 2015/323 z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 58 z 3.3.2015, s. 17).

([2]) W 2012 r. zasady dotyczące kontroli tych operacji przez Trybunał określono w porozumieniu trójstronnym między EBI, Komisją i Trybunałem (art. 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1)). Instrument inwestycyjny nie jest uwzględniany w wydawanym przez Trybunał poświadczeniu wiarygodności.

([3]) Z wyjątkiem 5 % wydatków z EFR w 2018 r. zarządzanych przez Dyrekcję Generalną ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

([4]) Takich jak zamówienia na roboty budowlane/realizację dostaw/świadczenie usług, dotacje, wsparcie budżetowe czy prognozy programów.

([5]) Dz.U. L 210 z 6.8.2013, s. 1.

([6]) W latach 2013–2015 środki były przydzielane za pośrednictwem *instrumentu pomostowego*, aby zapewnić ciągłość finansowania w oczekiwaniu na ratyfikację 11. EFR.

([7]) W tym 1 139 mln euro, którymi zarządza EBI.

Ramka 2
Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

(w mln EUR)

	Stan na koniec 2017 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2018 (netto) ([6])					Stan na koniec 2018 r.					
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ([2])	8. EFR ([3])	9. EFR ([3])	10. EFR	11. EFR ([3])	**Ogólna kwota**	8. EFR	9. EFR	10. EFR	11. EFR	**Ogólna kwota**	Wskaźnik wykonania ([2])
A – ZASOBY ([1])	**76 924**		–7	–40	–65	126	**14**	10 378	15 390	21 423	29 747	**76 938**	
B – WYKORZYSTANIE													
1. Zobowiązania globalne ([4])	**65 852**	8,6 %	–4	–33	–147	4 332	4 148	10 378	15 358	20 905	23 359	**70 000**	9,1 %
2. Zobowiązania indywidualne ([5])	**59 243**	7,7 %	0	16	236	4 687	**4 939**	10 376	15 305	20 361	18 140	**64 182**	8,3 %
3. Płatności	**49 498**	6,4 %	0	23	1 076	2 970	**4 069**	10 375	15 187	18 829	9 176	**53 567**	7,0 %
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	**16 354**	2,1 %						3	171	2 076	14 183	**16 433**	2,1 %
D – Dostępne saldo (A-B1)	**11 072**	1,4 %						0	32	518	6 388	**6 938**	0,9 %

([1]) Wstępny przydział na 8., 9., 10. i 11. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.
([2]) Jako odsetek zasobów.
([3]) Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.
([4]) Zobowiązania globalne dotyczą decyzji w sprawie finansowania.
([5]) Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.
([6]) Zobowiązania netto po odjęciu środków anulowanych. Płatności netto po odjęciu środków odzyskanych.
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2018 r. Przedstawione wartości nie obejmują części EFR zarządzanej przez EBI.

9. W 2018 r. DG DEVCO czyniła w dalszym ciągu starania, by obniżyć poziom zadawnionych *płatności zaliczkowych* i zadawnionych *zobowiązań* pozostających do spłaty. Cel w tym zakresie wyznaczono na poziomie 25 % ([8]) (zob. ***ramka 3***).

Ramka 3
Kluczowe wskaźniki efektywności dotyczące obniżenia poziomu zadawnionych płatności zaliczkowych i zobowiązań pozostających do spłaty oraz ograniczenia liczby zadawnionych umów, które wygasły

DG DEVCO osiągnęła wartość docelową z naddatkiem, obniżając poziom zadawnionych płatności zaliczkowych o 43,79 % w odniesieniu do całego obszaru swojej odpowiedzialności (40,33 % w zakresie EFR), a poziom zadawnionych zobowiązań pozostających do spłaty – o 39,71 % (37,10 % w zakresie EFR).

Osiągnęła ona także wartość docelową kluczowego wskaźnika efektywności dotyczącego udziału zadawnionych umów, które wygasły (wartość docelowa poniżej 15 %), obniżając go do 13,88 % w ujęciu ogólnym. Wartość docelowa z zakresu EFR nie została wprawdzie osiągnięta, jednak w porównaniu z 2017 r. procentowy wynik poprawił się. Tak jak w poprzednich latach różnica w zakresie wyników między EFR a pozostałym obszarem odpowiedzialności DG DEVCO jest spowodowana przede wszystkim faktem, że zamykanie zawartych w ramach EFR umów, które obejmują niezrealizowane nakazy odzyskania środków, jest skomplikowane pod względem technicznym. Z zastosowaniem nowej procedury ustanowionej we wrześniu 2017 r. DG DEVCO obniżyła odsetek zadawnionych umów z zakresu EFR, które wygasły, z poziomu 18,75 % w 2017 r. do 17,27 % w 2018 r.

([8]) Został on przyjęty jednocześnie jako cel ogólny w odniesieniu do całego obszaru odpowiedzialności DG DEVCO i jako cel szczegółowy w zakresie EFR.

Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR

Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego kontrolera

Opinia

I. Trybunał zbadał:

a) roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR, obejmujące bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 26 czerwca 2019 r.;

b) *legalność i prawidłowość transakcji* leżących u podstaw tego sprawozdania, za zarządzanie którymi odpowiada Komisja ([9]).

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Wydatki

Opinia negatywna na temat legalności i prawidłowości wydatków

IV. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości wydatków, w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wydatków za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. występuje istotny poziom *błędu*.

Podstawa wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC *Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej* (ISA) i kodeksami etyki oraz Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów i kodeksów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera. Trybunał spełnił wymogi dotyczące niezależności i wywiązał się z innych obowiązków etycznych określonych w Kodeksie etyki zawodowych księgowych wydanym przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych. Trybunał uważa, że uzyskane przezeń dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

([9]) Na mocy art. 43, art. 48–50 oraz art. 58 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje środków EFR, którymi zarządza EBI.

Uzasadnienie wydania opinii negatywnej na temat legalności i prawidłowości wydatków

VI. W wydatkach zaksięgowanych w 2018 r. w ramach ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR występuje istotny poziom błędu. Według obliczeń Trybunału *szacowany poziom błędu* w wydatkach zatwierdzonych w zestawieniach wynosi 5,2 %.

Kluczowe obszary badania

VII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze dla kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

Rozliczenia międzyokresowe bierne

VIII. Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu finansowym (zob. informacja dodatkowa 2.8), które w dużym stopniu podlegają oszacowaniu. Na koniec 2018 r. Komisja oszacowała, że wydatki kwalifikowalne poniesione, ale jeszcze nie zgłoszone przez beneficjentów, wyniosły 5 133 mln euro (na koniec 2017 r. było to 4 653 mln euro).

IX. Trybunał zbadał sposób obliczenia tych szacunkowych wartości oraz dokonał przeglądu próby 30 umów, tak aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych. Wyniki wykonanych prac pozwoliły stwierdzić, że rozliczenia międzyokresowe bierne wykazane w ostatecznym sprawozdaniu finansowym były prawidłowe.

Potencjalny wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na sprawozdanie finansowe EFR za 2018 r.

X. W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo oficjalnie poinformowało Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z UE. W dniu 19 marca 2018 r. Komisja opublikowała projekt umowy o wystąpieniu, w którym przedstawiła postępy poczynione w negocjacjach ze Zjednoczonym Królestwem. W projekcie tym stwierdzono, że Zjednoczone Królestwo pozostanie stroną EFR aż do momentu *zamknięcia* jedenastego EFR i wszystkich EFR, które nie zostały wcześniej zamknięte, oraz że weźmie na siebie takie same obowiązki jak państwa członkowskie zgodnie z umową wewnętrzną, na mocy której utworzono jedenasty EFR, jak również obowiązki związane z poprzednimi EFR aż do momentu ich zamknięcia.

XI. Projekt umowy o wystąpieniu stanowi również, że w przypadku gdy na kwoty pochodzące z projektów realizowanych w ramach dziesiątego EFR lub poprzednich EFR nie zaciągnięto zobowiązań lub kwoty te zostały umorzone według stanu na dzień wejścia w życie tej umowy, udział Zjednoczonego Królestwa w tych kwotach nie zostanie ponownie wykorzystany. To samo ma zastosowanie do udziału Zjednoczonego Królestwa w środkach, na które nie zaciągnięto zobowiązań, lub środkach umorzonych w ramach jedenastego EFR po dniu 31 grudnia 2020 r. W związku z tym, że negocjacje dotyczące wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej są nadal w toku, ostateczny tekst umowy nie został jeszcze potwierdzony.

XII. W tej sytuacji Trybunał jest zdania, że nie ma finansowego wpływu, który należałoby odnotować w ramach sprawozdania finansowego EFR za 2018 r. Trybunał stwierdza, że w sprawozdaniu finansowym EFR na dzień 31 grudnia 2018 r. prawidłowo odzwierciedlono stan procesu występowania Zjednoczonego Królestwa z UE na ten dzień.

Zadania kierownictwa

XIII. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego dotyczącego jedenastego EFR kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw sprawozdania finansowego EFR.

XIV. Przy sporządzaniu sprawozdania finansowego EFR Komisja odpowiada za ocenę zdolności EFR do kontynuacji działalności, za ujawnienie, w stosownych przypadkach, problematycznych kwestii związanych z kontynuacją działalności oraz za prowadzenie rachunkowości przy założeniu kontynuacji działalności, chyba że zamierza zlikwidować jednostkę lub zaprzestać działalności albo nie ma żadnej realnej alternatywy dla likwidacji lub zaprzestania działalności.

XV. Nadzór nad sprawozdawczością finansową EFR należy do zadań Komisji.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli sprawozdania finansowego EFR i transakcji leżących u jego podstaw

XVI. Celem Trybunału jest uzyskanie wystarczającej pewności, że sprawozdanie finansowe EFR nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe, a także przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, *poświadczenia wiarygodności* dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości leżących u ich podstaw transakcji. Wystarczająca pewność oznacza wysoki poziom pewności, lecz nie stanowi gwarancji, że kontrola wykaże wszystkie przypadki istotnych zniekształceń lub niezgodności, które mogą zaistnieć. Mogą one być spowodowane nadużyciem lub błędem i są uważane za istotne, jeżeli można zasadnie oczekiwać, że pojedynczo lub łącznie wpłyną one na decyzje gospodarcze podejmowane na podstawie sprawozdania finansowego EFR.

XVII. W ramach kontroli przeprowadzanej zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej (ISA) i Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) Trybunał stosuje profesjonalny osąd i zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres trwania kontroli. Ponadto Trybunał:

— Określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym EFR lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami ram prawnych EFR. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zmową, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe.

— Dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej.

— Ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji.

— Wyraża opinię, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz na podstawie uzyskanych dowodów kontroli ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność EFR do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odnośne informacje w sprawozdaniu finansowym EFR bądź – jeśli takie informacje są nieodpowiednie – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności.

— Ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść sprawozdania rocznego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to rzetelnie odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw.

XVIII. Trybunał informuje kierownictwo m.in. o planowanym zakresie i terminach przeprowadzenia kontroli, jak również o istotnych ustaleniach, w tym o wszelkich poważnych uchybieniach w systemie kontroli wewnętrznej.

XIX. Jeśli chodzi o dochody, Trybunał bada wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami.

XX. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (z wyjątkiem zaliczek) w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez *odbiorcę* środków dowodów ich właściwego wykorzystania oraz przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki, co może mieć miejsce dopiero w kolejnym roku.

XXI. Spośród kwestii omówionych z Komisją Trybunał wskazuje te, które miały największe znaczenie w kontroli sprawozdania finansowego EFR i które w związku z tym określane są mianem kluczowych obszarów badania w bieżącym okresie. Trybunał opisuje te kwestie w swoim sprawozdaniu, chyba że przepisy prawa zakazują podania ich do wiadomości publicznej bądź jeśli, w niezmiernie rzadkich przypadkach, Trybunał stwierdzi, że dana kwestia nie powinna zostać poruszona w sprawozdaniu, ponieważ można racjonalnie założyć, że negatywne konsekwencje takiego kroku przewyższą korzyści dla interesu publicznego.

11 lipca 2019 r.
Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, Luksemburg, LUKSEMBURG

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10. Podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawiono w ***załączniku 1.1*** do sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu za rok 2018.

11. Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR są oparte na sprawozdaniach finansowych ([10]) dotyczących ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym dotyczącym EFR ([11]) wraz z oświadczeniem księgowego otrzymanym w dniu 27 czerwca 2019 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez Komisję oraz ogólnej prezentacji sprawozdań finansowych.

12. W celu skontrolowania prawidłowości transakcji Trybunał zbadał próbę obejmującą 125 transakcji, dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów płatności w ramach EFR. Składała się ona z 96 płatności zatwierdzonych przez 19 delegatur UE ([12]) i z 29 płatności zatwierdzonych przez centralę Komisji ([13]). W związku z tym, że część populacji skontrolowanej przez Trybunał została objęta przeprowadzonym przez DG DEVCO badaniem *poziomu błędu rezydualnego* ([14]) za 2018 r., Trybunał uwzględnił w próbie kolejne 14 transakcji, do których zastosował, po odpowiednim dostosowaniu, wyniki ([15]) tego badania. Próba objęła zatem łącznie 139 transakcji, co jest zgodne z modelem uzyskiwania pewności stosowanym przez Trybunał. W przypadku, gdy w transakcjach wykryte zostały błędy, dokonano analizy stosownych systemów, by zidentyfikować niedociągnięcia.

13. W 2018 r. Trybunał zbadał ponadto:

a) wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;

b) niektóre systemy stosowane w DG DEVCO i delegaturach UE, w tym: (i) kontrole *ex ante* przeprowadzone przez pracowników Komisji, audytorów zewnętrznych (na zlecenie Komisji lub beneficjentów) lub zewnętrzne podmioty nadzorujące przed dokonaniem płatności oraz (ii) monitorowanie i nadzór, w szczególności działania następcze podjęte w wyniku kontroli zewnętrznych oraz wspomniane wyżej badanie dotyczące poziomu błędu rezydualnego;

c) wiarygodność informacji na temat prawidłowości wydatków zawartych w *rocznym sprawozdaniu z działalności* DG DEVCO, spójność metodyki wykorzystywanej do szacowania kwot obarczonych ryzykiem, przyszłych korekt i środków do odzyskania, a także ich uwzględnienie w sprawozdaniu rocznym Komisji na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników;

d) działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń Trybunału.

14. Jak wskazano w pkt 4, DG DEVCO zajmuje się wdrażaniem większości instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych zarówno z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, jak i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące systemów, wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego za 2018 r. odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności DG DEVCO.

([10]) Zob. art. 39 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

([11]) Zob. art. 38 rozporządzenia (UE) 2018/1877.

([12]) Angola, Barbados, Botswana, Burkina Faso, Czad, Dżibuti, Etiopia, Gwinea, Haiti, Jamajka, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mozambik, Niger, Sierra Leone, Sudan, Tanzania i Zimbabwe.

([13]) DG DEVCO – 124 płatności; DG ECHO – jedna płatność z tytułu pomocy humanitarnej.

([14]) DG DEVCO rokrocznie zleca przeprowadzenie badania poziomu błędu rezydualnego mającego na celu oszacowanie w całym obszarze jej odpowiedzialności poziomu błędów, którym nie zapobieżono w ramach kontroli zarządczych bądź których nie wykryto i nie skorygowano. Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru usługi atestacyjnej ani kontroli – prowadzone jest w oparciu o odnośną metodykę i wytyczne z podręcznika udostępnionego przez DG DEVCO.

([15]) Przeprowadzone przez Trybunał przeglądy badań poziomu błędu rezydualnego wykazały, że w metodyce, na podstawie której prowadzone są te badania, założono dużo mniejszą niż w przypadku prac kontrolnych Trybunału liczbę kontroli na miejscu (co najwyżej dziewięć), a także bardziej ograniczony zakres badania postępowań o udzielenie zamówienia. Z tego względu w tym roku Trybunał dostosował wyniki badania poziomu błędu rezydualnego tak, aby odzwierciedlić skalę niezgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Podstawą tego dostosowania były ustalenia dotyczące EFR w ramach wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za lata 2014–2017.

Wiarygodność rozliczeń

15. W wyniku kontroli sprawozdania rocznego UE Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia.

Prawidłowość transakcji

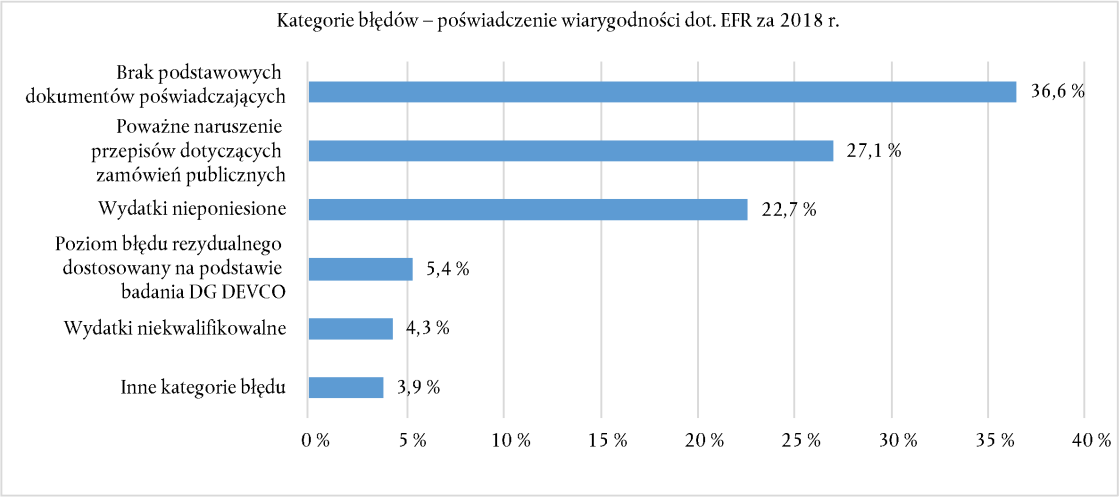
D o c h o d y

16. W transakcjach związanych z dochodami nie wystąpił istotny poziom błędu.

P ł a t n o ś c i

17. W ***załączniku I*** przedstawiono przegląd wyników badania transakcji. Na 125 zbadanych transakcji po stronie płatności błędy wystąpiły w 51 transakcjach (41 %). Na podstawie 39 skwantyfikowanych błędów i dostosowanych wyników badania poziomu błędu rezydualnego za 2018 r. (zob. pkt 12) Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 5,2 % ([16]). Z 39 transakcji po stronie płatności zawierających *błędy kwantyfikowalne* dziewięć (23 %) stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*. W ***ramce 4*** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2018 r. W ***ramce 5*** przedstawiono przykłady tych błędów.

Ramka 4
Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

18. Tak jak w poprzednich latach Komisja i jej partnerzy wdrażający popełnili więcej błędów w transakcjach dotyczących *prognoz programów*, *dotacji*, *umów o przyznanie wkładu* zawieranych z organizacjami międzynarodowymi oraz *umów o delegowaniu zadań* zawartych z agencjami współpracy w państwach członkowskich UE niż w przypadku innych form wsparcia ([17]). Błędy kwantyfikowalne, składające się na 62,5 % szacowanego poziomu błędu, wystąpiły w 33 (54 %) spośród 61 zbadanych transakcji tego rodzaju.

([16]) Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 1,2 % a 9,1 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

([17]) Takich jak zamówienia na roboty budowlane/realizację dostaw/świadczenie usług.

Ramka 5
Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach dotyczących projektów

a) Wydatki nieponiesione

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą zarządzania ryzykiem wystąpienia katastrof naturalnych na Karaibach. Całkowita wartość umowy i wkładu unijnego wyniosła 12,29 mln euro. Organizacja zrealizowała niektóre części projektu za pomocą dotacji przekazanych innym organizacjom w systemie kaskadowym. W toku badania 10 poszczególnych pozycji wydatków kontrolerzy Trybunału wykryli cztery przypadki, w których organizacja międzynarodowa zadeklarowała płatności zaliczkowe wypłacone innym organizacjom jako poniesione koszty. Ustalili oni, że owe inne organizacje albo nie podjęły, albo nie ukończyły jeszcze działań w ramach projektu, a tym samym zadeklarowane wydatki (w kwocie 573 494 euro) nie zostały dotychczas poniesione.

b) Brak podstawowych dokumentów poświadczających

Komisja zawarła ze stowarzyszeniem umowę o udzielenie dotacji na realizację projektu w dziedzinie kultury i edukacji w Belize. Łączna wartość umowy wyniosła 0,5 mln euro, a maksymalny wkład unijny ustalono na poziomie 0,4 mln euro. Komisja błędnie zaakceptowała koszty projektu (360 000 euro) jeszcze przed otrzymaniem końcowego sprawozdania finansowego, wniosku o płatność lub sprawozdania z weryfikacji wydatków, których przedłożenie należało do obowiązków umownych.

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o zarządzanie dotyczącą programu na rzecz zmniejszania ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych w państwach AKP. Całkowita wartość umowy i wkładu unijnego wyniosła 74,5 mln euro. Organizacja zrealizowała niektóre części projektu dzięki dotacjom przekazanym innym organizacjom w systemie kaskadowym. W czasie badania 10 poszczególnych pozycji wydatków kontrolerzy Trybunału nie otrzymali dokumentacji poświadczającej w odniesieniu do dwóch przypadków, w których wydatki poniesione przez stronę trzecią (247 497 euro) zostały zadeklarowane jako koszty projektu.

c) Błąd dotyczący zamówienia publicznego (nieuzasadniona decyzja komisji oceniającej)

Komisja zawarła z organizacją pozarządową (NGO) umowę o udzielenie dotacji na realizację projektu na rzecz poprawy warunków sanitarnych na Haiti. Łączna wartość umowy wyniosła 2,86 mln euro, a maksymalny wkład unijny ustalono na poziomie 2 mln euro. Kontrolerzy Trybunału zbadali 10 poszczególnych pozycji wydatków, w tym płatność końcową (8 768 euro) na budowę instalacji sanitarnych. Organizacja pozarządowa ogłosiła przetarg publiczny i oceniła złożone oferty na podstawie kryteriów technicznych i finansowych. Umowę podpisano nie z oferentem, który uzyskał najwyższy wynik w postępowaniu, lecz z tym, który znalazł się na drugiej pozycji; nie udzielono przy tym żadnych dalszych wyjaśnień.

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą wsparcia na rzecz zarządzania finansami publicznymi na Jamajce. Całkowita wartość umowy i wkładu unijnego wyniosła 5 mln euro. Przy realizacji dostaw (na kwotę 193 700 euro) na potrzeby projektu organizacja uznała za kwalifikowalnych dostawców tylko tych, którzy pochodzili z jej państw członkowskich. Wykluczono na tej podstawie kilka państw, w tym niektóre państwa członkowskie UE, które powinny kwalifikować się do realizacji projektów finansowanych ze środków EFR.

d) *Koszty pośrednie* za deklarowane jako bezpośrednie

Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą realizacji projektu z zakresu odżywiania się i dobrostanu w Kenii. Całkowita wartość umowy i wkładu unijnego wyniosła 19 mln euro. W toku badania 10 poszczególnych pozycji wydatków kontrolerzy Trybunału wykryli, że koszty pośrednie poniesione przez podmiot partnerski tej organizacji międzynarodowej (24 278 euro) zostały zadeklarowane jako koszty bezpośrednie. Jako że organizacja międzynarodowa zadeklarowała koszty pośrednie na poziomie 7 % w oparciu o łączne koszty bezpośrednie zadeklarowane w sprawozdaniu finansowym, koszty pośrednie podmiotu partnerskiego powinny były zostać uwzględnione w ramach stawki ryczałtowej uzgodnionej przez Komisję i tę organizację międzynarodową.

19. W przypadku 10 transakcji realizowanych przez organizacje międzynarodowe podmioty te nie przekazały głównych dokumentów poświadczających w rozsądnym terminie, co niekorzystnie wpłynęło na planowanie i przebieg prac kontrolnych – na przykład w niektórych przypadkach kontrolerzy nie byli w stanie przeprowadzić kontroli projektów na miejscu (zob. ***ramka 6***). Opisany brak współpracy jest niezgodny z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu UE ([18]), na mocy którego Trybunał Obrachunkowy ma prawo uzyskać informacje, o które się zwraca. W opinii nr 10/2018 ([19]) Trybunał zaleca, aby Komisja rozważyła położenie większego nacisku na obowiązek organizacji międzynarodowych, by przekazywać Trybunałowi niezbędne dokumenty, tak aby mógł on ukończyć prowadzone kontrole.

([18]) Art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „[…] osoby fizyczne lub prawne otrzymujące płatności z budżetu […] przekazują Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego żądanie, wszelkie dokumenty lub informacje niezbędne do wykonywania jego zadania".

([19]) Pkt 18 opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 10/2018 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

Ramka 6
Brak współpracy ze strony organizacji międzynarodowych

We wrześniu 2018 r. kontrolerzy Trybunału powiadomili Komisję o wizycie kontrolnej planowanej w Mozambiku w celu skontrolowania projektu dotyczącego dostaw wody i poprawy warunków sanitarnych realizowanego przez UNICEF oraz projektu dotyczącego bezpieczeństwa żywnościowego i zapobiegania niedożywieniu wdrażanego przez Światowy Program Żywnościowy.

Z myślą o przygotowaniu wizyty kontrolnej i zaplanowaniu kontroli projektów na miejscu kontrolerzy zwrócili się do tych organizacji o przekazanie niezbędnych dokumentów na temat pozycji wydatków objętych próbą. W obu przypadkach informacje, o które się zwrócili, otrzymali w listopadzie 2018 r., po przybyciu do Mozambiku w celu rozpoczęcia kontroli. Z powodu braku współpracy kontrolerzy nie byli w stanie przeprowadzić wizyt kontrolnych na miejscu. Ponadto dokumentacja dostępna w siedzibach organizacji po przybyciu kontrolerów do Mozambiku była nadal niekompletna, w związku z czym nie byli oni w stanie stwierdzić, czy pozycje objęte próbą rzeczywiście istniały. Część dokumentacji została z kolei przekazana dopiero po wizycie kontrolnej, co znacznie opóźniło ukończenie prac kontrolnych.

Zespół kontrolny Trybunału stanął także przed problemem braku współpracy ze strony innych organizacji międzynarodowych, takich jak Komisja Unii Afrykańskiej, Karaibski Bank Rozwoju, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju i Grupa Banku Światowego.

20. W przypadku dziewięciu błędów kwantyfikowalnych i ośmiu błędów niekwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby im zapobiec lub aby wykryć i skorygować te błędy przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu byłby o 1,3 punktu procentowego niższy. Trybunał wykrył pięć innych transakcji, w przypadku których błędy powinny były zostać wykryte przez audytorów zewnętrznych i podmioty nadzorujące. Wkład tych błędów do szacowanego poziomu błędu wyniósł 1,1 punktu procentowego ([20]).

21. Ponadto kolejne 17 transakcji zawierających błędy kwantyfikowalne ([21]) zostało objętych audytami lub weryfikacjami wydatków. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli/weryfikacji na temat rzeczywiście wykonanych prac nie były wystarczające, by na ich podstawie Trybunał mógł ocenić, czy podczas tych kontroli *ex ante* możliwe było wykrycie i skorygowanie błędów.

22. W przypadku dwóch obszarów w zbadanych transakcjach nie odnotowano błędów. Pierwszy z tych obszarów to *wsparcie budżetowe* ([22]) (dziewięć zbadanych transakcji). Drugi obszar obejmuje natomiast przypadki, w ramach których zastosowano tak zwane „podejście założeniowe" w odniesieniu do projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe (dziewięć zbadanych transakcji). Więcej szczegółów na temat właściwości obu tych obszarów można znaleźć w pkt 9.9–9.12 rozdziału 9 sprawozdania rocznego Trybunału z wykonania budżetu za 2018 r.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

23. Od 2012 r. DG DEVCO umieszcza w każdym rocznym sprawozdaniu z działalności *zastrzeżenie* dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, w związku z czym przyjęto plan działania mający na celu wyeliminowanie uchybień we wdrażaniu przez DG DEVCO systemu kontroli.

24. W zeszłym roku Trybunał poinformował o zadowalających postępach osiągniętych w ramach planu działania na 2016 r. – 10 działań zrealizowano w pełni, dwa z nich zrealizowano częściowo, a dwa były w trakcie realizacji.

25. W planie działania na 2017 r. DG DEVCO zaplanowała dalsze starania zmierzające do obniżenia poziomu błędu przez podejmowanie działań ukierunkowanych na bieżące lub wcześniej rozpoznane obszary wysokiego ryzyka, tj. środki zarządzane pośrednio przez organizacje międzynarodowe oraz dotacje w ramach *zarządzania bezpośredniego*. Niektóre działania wiązały się z kolei z przeprowadzeniem dostosowań w celu zapewnienia spójności z nowym *rozporządzeniem finansowym* – termin realizacji części z nich przesunięto z powodu opóźnionego przyjęcia samego rozporządzenia. Do kwietnia 2019 r. zrealizowano w pełni dziewięć działań, jedno zrealizowano częściowo, a cztery kolejne były w trakcie realizacji.

([20]) W jednym przypadku (0,1 punktu procentowego) Komisja sama popełniła błąd, natomiast w 11 przypadkach (2,5 punktu procentowego) błąd popełnili beneficjenci.
([21]) Wkład tych błędów w szacowany poziom błędu wyniósł 1,7 punktu procentowego.
([22]) Płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z EFR w 2018 r. wyniosły 796 mln euro.

26. Plan działania na 2018 r. rozbudowano o dwa nowe ukierunkowane działania, stanowiące odpowiedź na konieczność doprecyzowania i promowania *uproszczonych form kosztów* i systemu finansowania opartego na rezultatach. Oba te rozwiązania zostały wprowadzone przepisami nowego rozporządzenia finansowego. Podjęte już wcześniej działanie służące doprecyzowaniu procedury udzielania dotacji zostało przeformułowane, a działanie ukierunkowane na oceny spełnienia wymogów dotyczących filarów dokonywane przez organizacje międzynarodowe – rozbite na trzy odrębne elementy. Plan na 2018 r. objął łącznie 13 działań, z których siedem zostało przeniesionych z poprzednich lat, cztery podjęto w następstwie działań z poprzednich lat, a dwa działania były nowe.

27. System kontroli DG DEVCO opiera się na kontrolach *ex ante* przeprowadzanych przed zaakceptowaniem wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów. W tym roku ponownie częstość występowania błędów wykrytych przez Trybunał – w tym błędów w ostatecznych zestawieniach poniesionych wydatków, które wcześniej zostały poddane kontrolom zewnętrznym i weryfikacji wydatków *ex ante* – wskazuje na niedociągnięcia w tych kontrolach.

Badanie błędu rezydualnego za 2018 r.

28. W 2018 r. DG DEVCO po raz siódmy przeprowadziła badanie poziomu błędu rezydualnego mające na celu oszacowanie w całym obszarze jej odpowiedzialności ([23]) poziomu błędów, którym nie zapobieżono bądź których nie wykryto i nie skorygowano w ramach kontroli zarządczych. Oszacowany w badaniu poziom błędu rezydualnego po raz trzeci z rzędu nie przekraczał ustalonego przez Komisję *progu istotności* wynoszącego 2 % ([24]).

29. Badanie poziomu błędu rezydualnego nie ma charakteru *usługi atestacyjnej* ani kontroli – prowadzone jest w oparciu o odnośną metodykę i wytyczne z podręcznika udostępnionego przez DG DEVCO. Tak jak w poprzednich latach, Trybunał wykrył ograniczenia takie jak bardzo nieliczne kontrole transakcji na miejscu ([25]), niepełne kontrole w zakresie postępowań o udzielenie *zamówienia publicznego* i zaproszeń do składania wniosków ([26]) oraz szacunki dotyczące błędów ([27]). Wszystkie powyższe ograniczenia przyczyniły się do obniżenia poziomu błędu rezydualnego, który nie odzwierciedla stanu faktycznego.

30. Wykonawca badania poziomu błędu rezydualnego ma duży margines swobody przy interpretacji metodyki, a podręcznik do tego badania zawiera przede wszystkim ogólne wytyczne, a nie szczegółowe instrukcje. Ponadto umowa na wykonanie badania jest zawierana każdorazowo na okres jednego roku, co oznacza, że wykonawca i podejście do badania mogą się rokrocznie zmieniać. Bardziej kompleksowa metodyka wykonywania badania i wytyczne dostarczane przez DG DEVCO mogłyby podwyższyć poziom spójności i pewności, nawet w przypadku zmiany wykonawcy.

31. W wyniku przeglądu przeprowadzonego przez wykonawcę badania poziomu błędu rezydualnego Trybunał wykrył, że w obliczeniach poszczególnych błędów i ich ekstrapolacji wystąpiły przypadki nieprawidłowości i braku spójności. Kontrolerzy zaobserwowali także błędy w dokumentacji roboczej wykonawcy – odkryli omyłki arytmetyczne oraz stwierdzili, że w kontroli nie uwzględniono wszystkich kryteriów kwalifikowalności wydatków. Gdyby poprawiono wykryte błędy, poziom błędu rezydualnego byłby wyższy.

32. W sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2017 r. zwrócono uwagę, że w badaniu poziomu błędu rezydualnego za 2017 r. liczba transakcji, w przypadku których nie przeprowadzono żadnych badań bezpośrednich, ponieważ całkowicie polegano na wcześniejszych pracach kontrolnych, była znacznie wyższa niż w poprzednich badaniach. W tym roku Trybunał stwierdził, że odsetek transakcji, w przypadku których całkowicie polegano na wynikach poprzednich kontroli, powrócił do poziomu z badania za 2016 r. Należy jednak zauważyć, że w przypadku gdy w ramach poprzednich prac kontrolnych zbadano jedynie część wydatków, stwierdzone błędy nie są ekstrapolowane na ich niezbadaną część. W badaniu zakłada się zatem, że w niezbadanej części wydatków błędy nie występują, co powoduje obniżenie poziomu błędu rezydualnego.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności za 2018 r.

33. W oświadczeniu dyrektora generalnego zawierającym poświadczenie wiarygodności i ujętym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2018 r. sformułowano dwa zastrzeżenia. Pierwsze zastrzeżenie odnosi się do dotacji zarządzanych przez DG NEAR w imieniu DG DEVCO. Drugie zastrzeżenie dotyczy zarządzania pośredniego sprawowanego przez organizację międzynarodową i odnosi się konkretnie do programów zarządzanych przez Komisję Unii Afrykańskiej, których realizacja obejmowała postępowanie o udzielenie sporego zamówienia publicznego. Zastrzeżenie to sformułowano w 2017 r. i podtrzymano w 2018 r.

([23]) EFR i budżet ogólny UE.

([24]) 2016 r. – 1,7 %; 2017 r. – 1,18 %, 2018 r. – 0,85 %.

([25]) W badaniu za 2018 r. tylko w przypadku pięciu z 219 zbadanych transakcji przeprowadzono prace kontrolne w terenie w państwie, w którym realizowano projekt.

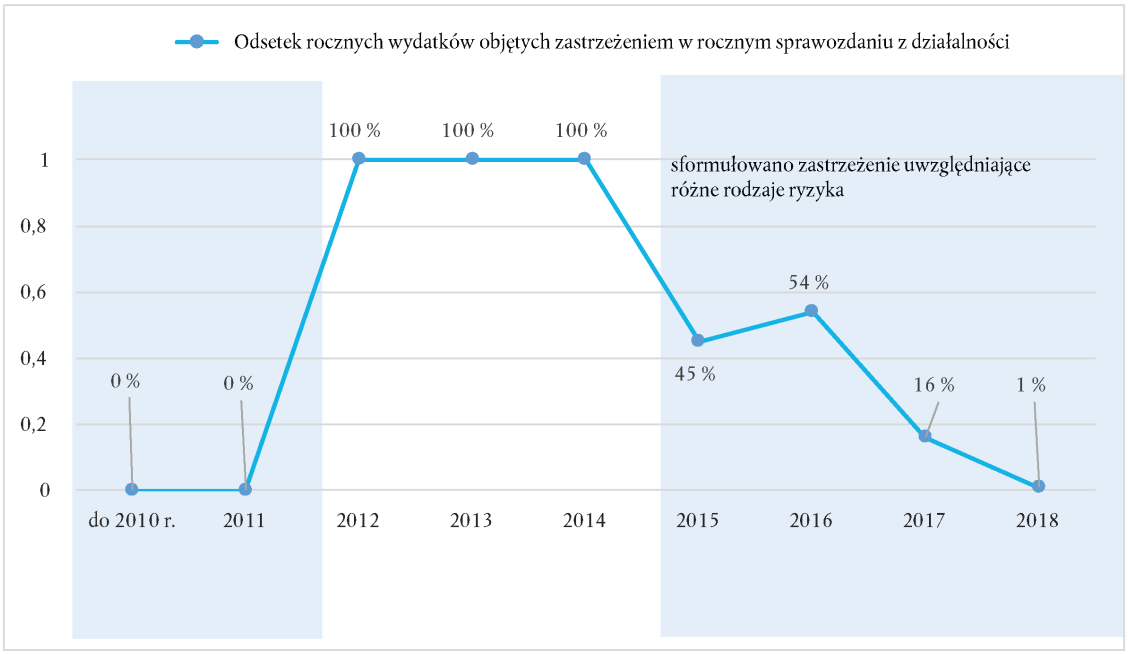
([26]) W badaniu poziomu błędu rezydualnego nie uwzględniono w wystarczającym zakresie niektórych aspektów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, takich jak powody odrzucenia niewybranych kandydatów czy spełnienie przez zwycięskiego oferenta wszystkich kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia. W toku badania nie skontrolowano też procedur zaproszeń do składania wniosków ani uzasadnień w przypadku bezpośredniego udzielenia zamówienia.

([27]) Metoda stosowana do szacowania błędu rezydualnego daje dużą możliwość dokonania oceny uznaniowej przy szacowaniu poziomu poszczególnych błędów (np. w przypadku brakujących dokumentów i zasadności przyczyn ich braku).

34. Zakres pierwszego z zastrzeżeń znacznie zawężono zarówno w 2017, jak i w 2018 r., po części dlatego, że przez trzy kolejne lata poziom błędu rezydualnego znajdował się poniżej progu istotności. Biorąc pod uwagę ograniczenia badania poziomu błędu rezydualnego w 2018 r. (zob. pkt 29–32) ([28]), nie ma jednak wystarczającego uzasadnienia zawężenia zakresu pierwszego zastrzeżenia. Badanie poziomu błędu rezydualnego stanowi jeden z kluczowych elementów oceny ryzyka przeprowadzanej przez DG DEVCO, a zatem musi ono opierać się na dostatecznie szczegółowych wytycznych, tak aby zapewnić wiarygodną podstawę do sformułowania zastrzeżenia. W ***ramce 7*** przedstawiono ocenę zastrzeżeń zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2011–2018.

Ramka 7
Zastrzeżenia sformułowane przez DG DEVCO w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2011–2018

Odsetek wydatków objętych zastrzeżeniami znacząco się obniżył



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

35. DG DEVCO oszacowała, że ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie zamknięcia wynosiła 49,8 mln euro ([29]). Z badania poziomu błędu rezydualnego wynika, że ta szacunkowa wartość jest o 29 % niższa niż w roku ubiegłym. Wpływ na szacunkową wartość kwot obarczonych ryzykiem mają także uwagi Trybunału odnoszące się do badania poziomu błędu rezydualnego.

36. DG DEVCO oszacowała, że ogólna kwota obarczona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosiła 64,7 mln euro ([30]) (tj. 1 % wydatków za 2018 r.). Szacuje się, że 14,9 mln euro (23 % tej kwoty) zostanie skorygowane w ramach kontroli w kolejnych latach ([31]).

([28]) Zob. sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące EFR za 2017 r., pkt 34–38.
([29]) Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG DEVCO za 2018 r., s. 69.
([30]) Jest to najlepszy ostrożny szacunek kwoty wydatków, które zostały zatwierdzone w ciągu roku, lecz były niezgodne z przepisami umownymi i prawnymi obowiązującymi w chwili dokonywania płatności.
([31]) Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG DEVCO za 2018 r., s. 69.

37. W 2018 r. DG DEVCO podjęła działania zmierzające do poprawy jakości danych służących do obliczenia jej *zdolności naprawczej* oraz wyeliminowania niedociągnięć wskazanych przez Trybunał w poprzednich latach. Wzmocniła monitorowanie i kontrole nakazów odzyskania środków oraz podjęła dalsze starania na rzecz szerzenia wiedzy na temat ich prawidłowego klasyfikowania – dołączyła przykładowo szczegółową instrukcję dotyczącą odzyskiwania środków do noty na temat procesu zamknięcia za 2018 r. Co się tyczy obliczania zdolności naprawczej za 2018 r., Trybunał nie wykrył żadnych błędów w badanej próbie ([32]).

Wnioski i zalecenia

Wnioski

38. Ogólne dowody kontroli wskazują, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2018 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

39. Ogólne dowody kontroli wskazują, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2018 r.:

a) w dochodach w ramach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;

b) w transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 17–22). Na podstawie badania transakcji przeprowadzonego przez Trybunał, z uwzględnieniem dostosowanych wyników badania poziomu błędu rezydualnego, Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 5,2 % (zob. ***załącznik I***).

Zalecenia

40. W ***załączniku III*** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie sześciu zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r. ([33]) – DG DEVCO zrealizowała ([34]) w pełni zalecenia 2, 3, 4 i 6, a zalecenie 5 – częściowo. Zalecenie 1 przestało być aktualne w związku z decyzją DG DEVCO o poprawie jakości kontroli i weryfikacji wydatków poprzez zmianę zakresu zadań z uwzględnieniem tabeli jakości.

41. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków dotyczących 2018 r. Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 1

Do 2020 r. Komisja powinna podjąć działania mające na celu położenie większego nacisku na ciążący na organizacjach międzynarodowych obowiązek przekazywania Trybunałowi – na jego żądanie – wszelkich dokumentów i informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań, jak przewidziano w TFUE (zob. pkt 19).

Zalecenie 2

Do 2020 r. Komisja powinna udoskonalić metodykę i podręcznik badania poziomu błędu rezydualnego, tak aby zawarte w nich wytyczne dotyczące kwestii wymienionych w niniejszym sprawozdaniu były bardziej kompleksowe, dzięki czemu wyniki badania poziomu błędu rezydualnego będą stanowiły odpowiednie wsparcie dla DG DEVCO w przeprowadzaniu oceny ryzyka leżącej u podstaw zastrzeżeń (zob. pkt 29–34).

([32]) Zbadano 12 nakazów odzyskania środków, których łączna wartość wyniosła 10,5 mln euro, tj. 58 % łącznej populacji (18,2 mln euro).

([33]) Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2015 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

([34]) Celem tego przeglądu było sprawdzenie, czy w odpowiedzi na zalecenia Trybunału wprowadzono środki naprawcze. Przegląd nie miał natomiast na celu oceny skuteczności ich realizacji.

Rozdział III – Osiąganie wyników

42. W wyniku przeprowadzonych kontroli na miejscu Trybunał był w stanie nie tylko zbadać prawidłowość transakcji, ale także sformułować uwagi na temat kwestii związanych z wynikami wybranych transakcji.

43. W czasie kontroli na miejscu, w wyniku weryfikacji, czy zakupione pozycje rzeczywiście istnieją, kontrolerzy zaobserwowali przypadki, w których pozycje te były skutecznie wykorzystywane i przyczyniały się do osiągnięcia celów projektu. Zaobserwowali oni jednak także przypadki, w których nie postąpiono zgodnie z zasadami wydajności i skuteczności, gdyż zakupione pozycje/instalacje nie były użytkowane zgodnie z planem.

Ramka 8
Przykłady uwag dotyczących wyników

a) Wydajne i skuteczne wykorzystywanie zakupionych pozycji/instalacji

Na Saint Lucia Komisja zawarła umowę na dostawę wyposażenia szpitala i realizację związanych z nim usług. Podczas wizyty kontrolnej na miejscu kontrolerzy Trybunału ustalili, że pozycje objęte kontrolą zostały dostarczone, zarządzano nimi i wykorzystywano je zgodnie z założonym celem; przyczyniono się tym samym do osiągnięcia celów działania, a zatem beneficjent końcowy odniósł niezaprzeczalne korzyści.

b) Zagrożona trwałość projektu

Komisja zawarła umowę o wykonanie robót polegających na budowie zakładu odsalania wody morskiej w Dżibuti. W toku wizyty kontrolnej na miejscu kontrolerzy ustalili, że powierzchnia obszaru pierwotnie przeznaczonego na budowę znacznie się zmniejszyła, a w bezpośrednim sąsiedztwie zakładu odsalania wody morskiej zbudowano nowy port i bazę wojskową. Roboty budowlane, a następnie działalność operacyjna portu i bazy wojskowej mogą mieć niekorzystny wpływ na prądy morskie i jakość wody, a także na lokalizację ujęcia wody. Wszystkie powyższe czynniki mogą mieć znaczny wpływ na rentowność zakładu odsalania wody morskiej i w perspektywie długoterminowej stanowić zagrożenie dla jej trwałości.

c) Przypadek niewykorzystywania zakupionych pozycji/instalacji

Komisja zawarła z pewną organizacją międzynarodową umowę o przyznanie wkładu dotyczącą wsparcia na rzecz zarządzania finansami publicznymi na Jamajce. Organizacja międzynarodowa realizowała projekt w całości za pośrednictwem podmiotów partnerskich. Podczas kontroli na miejscu w 2019 r. kontrolerzy Trybunału zaobserwowali, że jeden z dwóch serwerów zakupionych na potrzeby projektu na początku 2017 r. został zamontowany w biurze, które w czasie przeprowadzania kontroli nie było wykorzystywane. Drugi serwer, prawie dwa lata po dostawie, nie został jeszcze wyjęty z opakowania.

Na Haiti Komisja zawarła z organizacją pozarządową (NGO) umowę o udzielenie dotacji na realizację projektu dotyczącego warunków sanitarnych na Haiti. W wyniku kontroli publicznych toalet zbudowanych w ramach tej dotacji kontrolerzy Trybunału odkryli, że toalety te są niesprawne, a niektóre z nich – wyłączone z użytku.

d) Nieprzestrzeganie zasady oszczędności

W Mozambiku Komisja zawarła z organizacją międzynarodową umowę o udzielenie dotacji w celu poprawy dostępu do żywności i zapewnienia możliwości właściwego odżywiania się. Jedną z pozycji poddanych badaniu Trybunału była płatność na rzecz emisji audycji radiowej w odcinkach mającej promować trwałą zmianę zachowań. Kwota płatności została ustalona na podstawie porozumienia międzyagencyjnego zawartego przez organizację międzynarodową i związaną z nią pokrewną organizację. Na mocy tego porozumienia organizacja międzynarodowa zgodziła się dokonać wpłaty 180 000 euro na rzecz owej siostrzanej organizacji. Kontrolerzy Trybunału ustalili, że kwota ta nie została uzgodniona w wyniku analizy kosztów, tylko przyjęta odgórnie przez dwie powiązane ze sobą organizacje międzynarodowe na podstawie dostępnego finansowania unijnego.

ZAŁĄCZNIK I

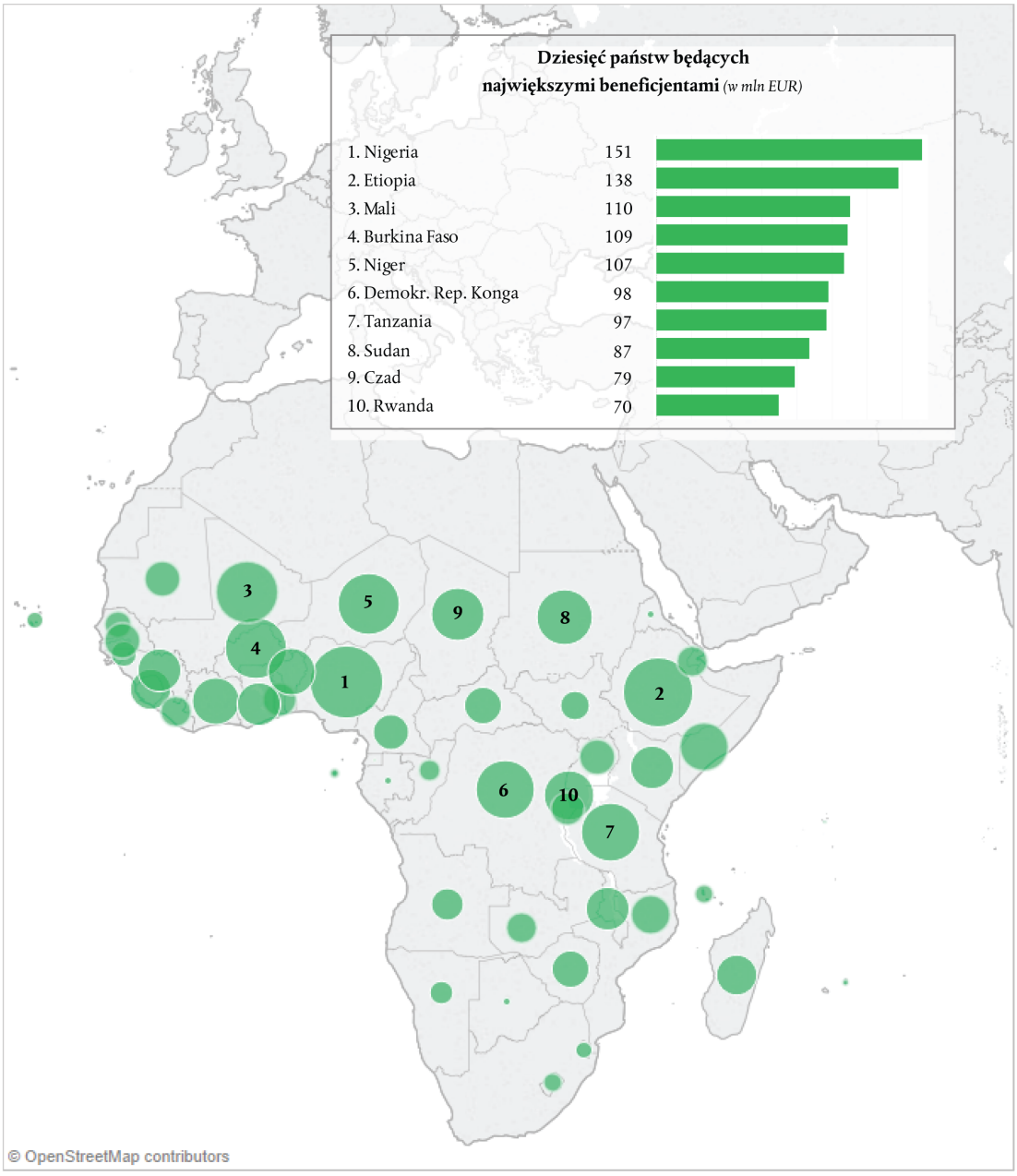
WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2018	2017
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	**139**	**142**
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	**5,2 %**	**4,5 %**
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	**9,1 %**	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	**1,2 %**	

ZAŁĄCZNIK II

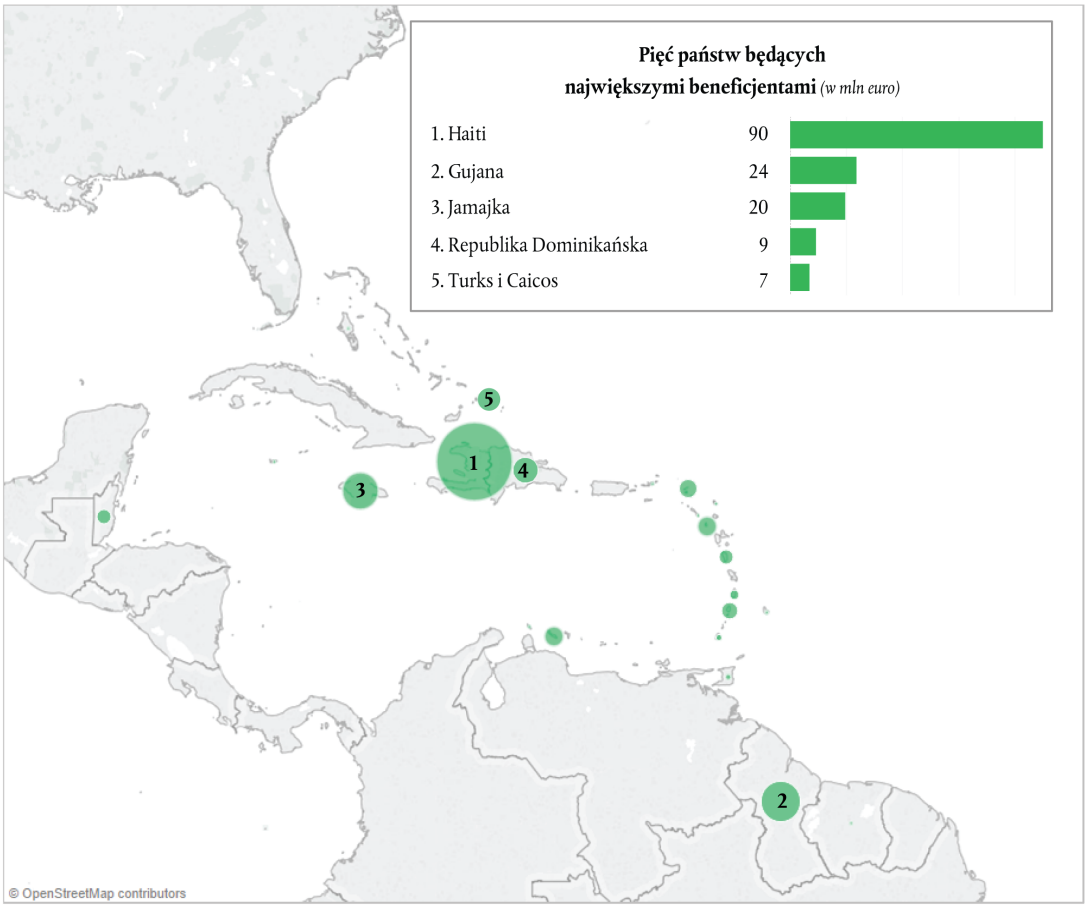
PŁATNOŚCI EFR W 2018 R. W PODZIALE NA GŁÓWNE REGIONY

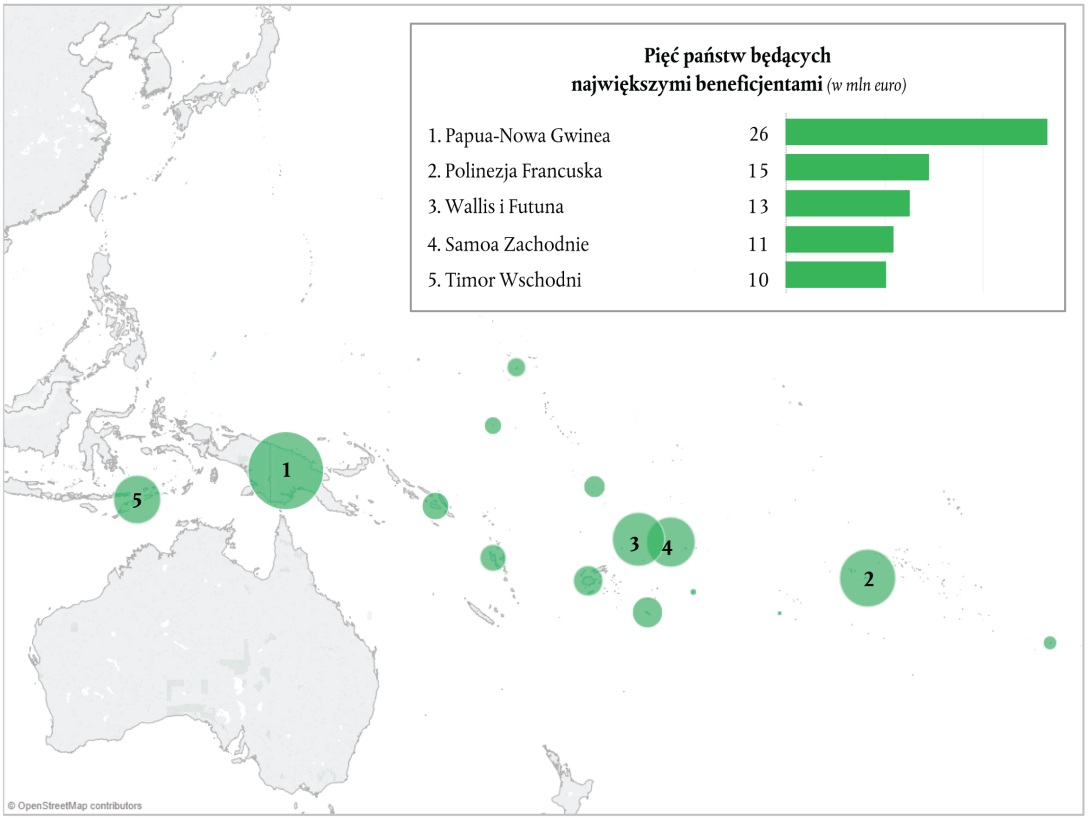
Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – Afryka



Źródło: Mapa ogólna © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za rok budżetowy 2018.

Płatności z Europejskiego Funduszu Rozwoju – państwa Karaibów i Pacyfiku





Źródło: Mapa ogólna © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za rok budżetowy 2018.

ZAŁĄCZNIK III

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

Rok	Zalecenie Trybunału	Analiza dokonanych postępów przeprowadzona przez Trybunał					
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane			
2015	**Zalecenie 1:** Należy rozszerzyć wykorzystanie tabeli jakości na kontrole i weryfikacje wydatków zlecane bezpośrednio przez beneficjentów.					x	
	Zalecenie 2: Należy dostosować zakres zadań w ramach kontroli i weryfikacji wydatków w celu uzyskania wszelkich informacji na temat rzeczywiście wykonanych prac, jakie są niezbędne do oceny jakości takich kontroli przy użyciu nowej tabeli jakości.	x					
	Zalecenie 3: Należy ocenić koszty i korzyści wynikające z poprawy monitorowania kontroli i weryfikacji wydatków zleconych bezpośrednio przez beneficjentów poprzez uwzględnienie tych kontroli w nowej aplikacji audytowej.	x					
	Zalecenie 4: Należy zastosować odpowiednie sankcje w stosunku do podmiotów, które nie wywiązują się z obowiązku przedstawienia podstawowych dokumentów poświadczających na potrzeby kontroli przeprowadzanej przez Trybunał.	x					
	Zalecenie 5: Należy, w przypadku płatności dokonywanych w ramach zarządzania pośredniego z udziałem państw beneficjentów: (i) opierać poświadczenie wiarygodności na statystycznie najbardziej wiarygodnych dostępnych dowodach oraz (ii) rozróżniać formy pomocy o różnych profilach ryzyka, tak jak ma to miejsce w przypadku płatności w ramach zarządzania bezpośredniego.		x				
	Zalecenie 6: Należy skorygować szacunkową przyszłą zdolność naprawczą, wyłączając z tych wyliczeń (i) odzyskane kwoty niewydanych zaliczek i dochody z tytułu odsetek oraz (ii) anulowane nakazy odzyskania środków.	x					

ODPOWIEDZI KOMISJI DO SPRAWOZDANIA ROCZNEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCEGO DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (EFR) ZA ROK BUDŻETOWY 2018

Rozdział II – Wydawane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR

Ramka 6 – Brak współpracy ze strony organizacji międzynarodowych

Komisja zwróciła się do zainteresowanych organizacji międzynarodowych na wszystkich szczeblach, aby ułatwić dostarczenie dokumentów potwierdzających, o które wnioskuje Europejski Trybunał Obrachunkowy. Obecnie Komisja analizuje konkretne przypadki zgłoszone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Komisja wprowadzi system, który umożliwi natychmiastowe kontaktowanie się z organizacjami międzynarodowymi na szczeblu centralnym zawsze, gdy ich działania są objęte próbą Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

27. W odniesieniu do **systemu kontroli DG DEVCO** zmieniona specyfikacja istotnych warunków zamówienia w odniesieniu do weryfikacji wydatków została przyjęta pod koniec marca 2018 r. Oczekuje się, że przyczyni się ona do lepszych wyników kontroli *ex ante*.

28. **Badanie poziomu błędu rezydualnego jest jednym z kilku elementów procesu budowania wiarygodności**. Ograniczenia odnotowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy są dobrze znane Komisji i są uwzględniane przez Komisję przy ocenie mocnych i słabych stron jej systemu zarządzania. Wszystkie te elementy, rozpatrywane łącznie, gwarantują, że roczne sprawozdanie z działalności DEVCO przedstawia w sposób prawdziwy i rzetelny informacje na temat zarządzania.

30. Jeżeli chodzi o **podręcznik do badania poziomu błędu rezydualnego**, poziom jego szczegółowości i przewidziana w nim metodyka muszą zapewniać równowagę między wyczerpującym a elastycznym charakterem. **Badanie poziomu błędu rezydualnego zleca się co rok** w celu zachowania pewnej elastyczności przy określaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Wtedy można wziąć pod uwagę ustalenia i zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

31. Różnice w błędach kwantyfikowalnych stwierdzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy faktycznie przełożą się na wzrost poziomu błędy rezydualnego. Większa część tego wzrostu pochodzi jednak tylko z jednej operacji, którą zdaniem Komisji wdrożono w wyjątkowych okolicznościach. Komisja nie podziela wniosku Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w tym konkretnym przypadku.

32. **Podejście to nie zmieniło się w porównaniu z poprzednim rokiem**. Błędy zidentyfikowane w poprzednim sprawozdaniu z kontroli, na którym całkowicie polegano, nie są ekstrapolowane, jeżeli istnieją dowody na to, że Komisja wystawiła odnośne nakazy odzyskania środków lub skorygowała płatność salda końcowego za działanie na podstawie wykrytej niekwalifikowanej kwoty.

Prace wykonawcy obejmują przeprowadzenie profesjonalnej oceny w celu ustalenia, kiedy i w jakim stopniu dopuszcza się ekstrapolację ustaleń lub jej się wymaga.

34. Komisja przeanalizuje możliwości wprowadzenia bardziej kompleksowych **wytycznych**.

Nawet w przypadku innych segmentów, które nie są objęte **zastrzeżeniem**, wysiłki w zakresie kontroli nie są ograniczone. W opisie zastrzeżenia wyjaśniono, że wprawdzie zastrzeżenie odnosi się tylko do dotacji podlegających zarządzaniu bezpośredniemu, ale działania dotyczące innych obszarów wydatków również będą kontynuowane.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 1 (organizacje międzynarodowe)

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja wprowadzi system, który umożliwi natychmiastowe kontaktowanie się z organizacjami międzynarodowymi na szczeblu centralnym zawsze, gdy ich działania są objęte próbą Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Zalecenie 2 (metodyka i podręcznik badania poziomu błędu rezydualnego)

Komisja przyjmuje to zalecenie i przeanalizuje możliwości wprowadzenia bardziej kompleksowych wytycznych.

Rozdział III – Osiąganie wyników

Ramka 8 – Przykłady uwag dotyczących wyników

b) Zagrożona trwałość projektu: Komisja planuje audyt techniczny i ocenę, aby ocenić stan realizacji projektu i zidentyfikować potencjalne zagrożenia w celu zapewnienia rentowności projektu. Komisja również zapewnia ścisłe monitorowanie sytuacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

c) Przypadek niewykorzystywania zakupionych pozycji/instalacji: Komisja przeanalizuje oba zagadnienia w celu sprawdzenia stanu wykorzystania odpowiedniego wyposażenia i instalacji.

d) Nieprzestrzeganie zasady oszczędności: Komisja pragnie podkreślić, że wkład został uzgodniony w umowie między dwiema organizacjami międzynarodowymi, a płatności zostały dokonane na podstawie postanowień umownych. Sprawozdanie z postępów potwierdza pozytywne wyniki audycji w odcinkach, które zostały przeanalizowane przez niezależne przedsiębiorstwa zajmujące się badaniem mediów.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
L-2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL