PL

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2016

Kontrola UE w skrócie

Wprowadzenie do sprawozdań rocznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016 r.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

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

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

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2017

Print	ISBN 978-92-872-7536-3	doi:10.2865/606	QJ-04-17-451-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-7537-0	doi:10.2865/33139	QJ-04-17-451-PL-N
HTML	ISBN 978-92-872-7553-0	doi:10.2865/759084	QJ-04-17-451-PL-Q

PL

2016 Kontrola UE w skrócie

Wprowadzenie do sprawozdań rocznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016 r.

Spis treści

Strona

03 **Słowo wstępne Prezesa**

04 **Ocena ogólna**

04 Najważniejsze ustalenia

06 O Trybunale

06 Zakres kontroli

08 Ustalenia Trybunału

08 Sprawozdanie finansowe UE daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji

08 Wydatki UE są legalne i prawidłowe, z wyjątkiem płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów

15 Wyzwania w zakresie zarządzania budżetem i finansami

18 Należy położyć większy nacisk na osiąganie wyników

21 **Szczegółowa analiza dochodów i obszarów wydatków**

22 Dochody

23 Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

26 Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

30 Zasoby naturalne

34 Bezpieczeństwo i obywatelstwo

36 Globalny wymiar Europy

39 Administracja

41 Europejskie Fundusze Rozwoju

44 **Ogólne informacje**

Słowo wstępne Prezesa

W tym roku Europejski Trybunał Obrachunkowy obchodzi 40. rocznicę powstania. Od ponad 20 lat Trybunał wydaje poświadczenie wiarygodności dotyczące rozliczeń UE, a także legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw.

Po raz pierwszy od 1994 r. Trybunał wydał opinię z zastrzeżeniem (a nie opinię negatywną) na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2016 r. Świadczy to o znaczącej poprawie w zarządzaniu finansami unijnymi. W znacznej części wydatków skontrolowanych w 2016 r. nie wystąpił istotny poziom błędu. Zaobserwowano również stopniową poprawę, jeśli chodzi o szacowany poziom błędu w płatnościach dokonanych z budżetu UE w ostatnich trzech latach – z 4,4% w 2014 r. obniżył się on do 3,8% w 2015 r., a następnie do 3,1% w 2016 r. Ponadto, podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał stwierdza, że w sprawozdaniu finansowym UE za 2016 r. przedstawiono prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej UE.

Zgodnie z założeniami przedstawionymi w strategii na lata 2018–2020 Trybunał postanowił, że w najbliższej przyszłości na nowo przyjrzy się swoim metodom kontrolowania budżetu UE. W szczególności zamierza on w większym stopniu uwzględnić różne poziomy kontroli wewnętrznej w Komisji Europejskiej, jak i w organach administracji państw członkowskich odpowiedzialnych za zarządzanie wydatkami unijnymi. Takie podejście pozwoli uzyskać więcej informacji na temat obszarów, w których nadal występują niedociągnięcia, a także pomoże w propagowaniu rozliczalności i przyczyni się do dalszej poprawy zarządzania finansami UE.

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Ocena ogólna

04

Najważniejsze ustalenia

Podsumowanie poświadczenia wiarygodności za 2016 r.

W odniesieniu do wiarygodności sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2016 Europejski Trybunał Obrachunkowy wydaje opinię bez zastrzeżeń.

Dochody za 2016 r. jako całość są legalne i prawidłowe, podobnie jak w latach ubiegłych.

Płatności za 2016 r. są legalne i prawidłowe, z wyjątkiem płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów.

Pełny tekst poświadczenia wiarygodności znajduje się w rozdziale 1 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

- **Sprawozdanie finansowe UE za 2016 r.** zostało przygotowane zgodnie z międzynarodowymi standardami oraz daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji we wszystkich istotnych aspektach. Z tego względu, jak miało to miejsce co roku, począwszy od 2007 r., Trybunał wydaje opinię bez zastrzeżeń na temat jego wiarygodności.

- W ostatnich kilku latach zaobserwowano stopniową poprawę, jeśli chodzi o szacowany poziom błędu w **płatnościach** dokonanych z budżetu UE: w 2016 r. wynosił on 3,1%; w 2015 – 3,8%, a w 2014 – 4,4%. Ponadto w 2016 r. w znacznej części skontrolowanych wydatków – *płatnościach opartych na uprawnieniach* – nie wystąpił istotny poziom błędu. W związku z tym po raz pierwszy od 1994 r., kiedy to Trybunał zaczął sporządzać poświadczenie wiarygodności, Trybunał wydaje *opinię z zastrzeżeniem* na temat płatności za 2016 r.

- *Płatności oparte na uprawnieniach* dokonywane są na rzecz beneficjentów za spełnienie określonych wymogów, a nie na zasadzie zwrotu kosztów. Stanowią one około połowy wydatków skontrolowanych w 2016 r. i obejmują pomoc bezpośrednią dla rolników – największą część wydatków w ramach działu „Zasoby naturalne: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia" (szacowany poziom błędu – 1,7%) – oraz dział „Administracja" (0,2%). W obydwu tych obszarach szacowany poziom błędu nie przekracza progu istotności wynoszącego 2%. Inne działania finansowane za pośrednictwem płatności opartych na uprawnieniach to stypendia dla studentów i stypendia badawcze oraz płatności rolnośrodowiskowe.

- *Płatności na zasadzie zwrotu kosztów* są dokonywane na rzecz beneficjentów, którzy ponieśli koszty kwalifikujące się do refundacji ze środków unijnych. Obejmują one wydatki w obszarach o najwyższych poziomach błędu: „Zasoby naturalne: rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo" (szacowany poziom błędu – 4,9%) oraz „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" (4,8%). Inne rodzaje działalności finansowane za pośrednictwem tego rodzaju płatności to: projekty badawcze, programy szkoleń oraz programy w dziedzinie rozwoju.

- **Sprawozdania Komisji na temat prawidłowości** pokrywają się zasadniczo w większości obszarów z wynikami prac Trybunału. Komisja również stwierdziła, że ogólnie poziom błędu jest istotny.

Ocena ogólna

- **Działania naprawcze** podjęte przez organy państw członkowskich i Komisję miały pozytywny wpływ na szacowany poziom błędu. Gdyby nie podjęto tego rodzaju działań, ogólny szacowany poziom błędu byłby o 1,2% wyższy. Dostępne były wystarczające informacje, aby zapobiec znacznej części błędów lub wykryć je i skorygować. Gdyby informacje te wykorzystano w celu skorygowania błędów, szacowany poziom błędu w wydatkach ogółem w działach „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" i „Globalny wymiar Europy" w 2016 r. byłby poniżej progu istotności wynoszącego 2%.

- **W tym roku łączna kwota płatności, jakich UE zobowiązała się dokonać z przyszłych budżetów, osiągnęła rekordowo wysoki poziom**. Przewiduje się, że kwota ta będzie rosła w dalszym ciągu do 2020 r. Wyeliminowanie tych zaległości i podjęcie działań zapobiegających powstawaniu nowych zaległości powinno stanowić priorytet w trakcie planowania wieloletnich ram finansowych (WRF) na okres rozpoczynający się w 2020 r.

- Trybunał porównał **ramy sprawozdawczości na temat wyników** stosowane przez Komisję z dobrymi praktykami przyjętymi w innych organach administracji. Na tej podstawie stwierdził, że Komisja powinna uprościć procedury pomiaru osiągniętych wyników, np. poprzez zdecydowane obniżenie liczby celów i wskaźników.

Pełny tekst sprawozdań rocznych Trybunału za 2016 r. dotyczących budżetu UE oraz działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju znajduje się na stronie internetowej Trybunału (http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=41732).

O Trybunale

Misją Trybunału jako zewnętrznego kontrolera UE jest przyczynianie się do usprawniania zarządzania finansami UE, promowanie rozliczalności i przejrzystości, a także działanie w charakterze niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli UE.

Trybunał ostrzega przed zagrożeniami, poświadcza wiarygodność, wskazuje uchybienia i sukcesy oraz formułuje wskazówki dla decydentów UE na temat tego, jak poprawić zarządzanie polityką i programami unijnymi. Wykonując swoje zadania, zapewnia on obywatelom Europy informacje o tym, jak wydawane są ich pieniądze.

Zakres kontroli

Poświadczenie wiarygodności dotyczące budżetu UE wydawane przez Trybunał

Budżet ogólny UE uzgadniany jest corocznie przez Parlament Europejski i Radę w kontekście wieloletnich ram finansowych (WRF). Za właściwe wydatkowanie środków budżetowych odpowiada głównie Komisja.

Co roku Trybunał przeprowadza kontrolę dochodów i wydatków w ramach budżetu UE oraz sprawdza, w jakim stopniu roczne sprawozdanie finansowe jest wiarygodne. Upewnia się również, czy transakcje po stronie dochodów i płatności są zgodne z obowiązującymi przepisami na poziomie UE i państw członkowskich.

Na tej podstawie Trybunał wydaje poświadczenie wiarygodności, które ma obowiązek przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zgodnie z art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Budżet UE na 2016 r. w liczbach

Wydatki budżetowe pełnią istotną rolę w osiąganiu celów politycznych UE.

W 2016 r. wydatki z budżetu wyniosły łącznie 136,4 mld euro, czyli około 267 euro w przeliczeniu na jednego obywatela. Średnio wydatki UE odpowiadały 2,0% łącznych wydatków publicznych państw członkowskich UE.

Skąd pochodzą środki finansowe?

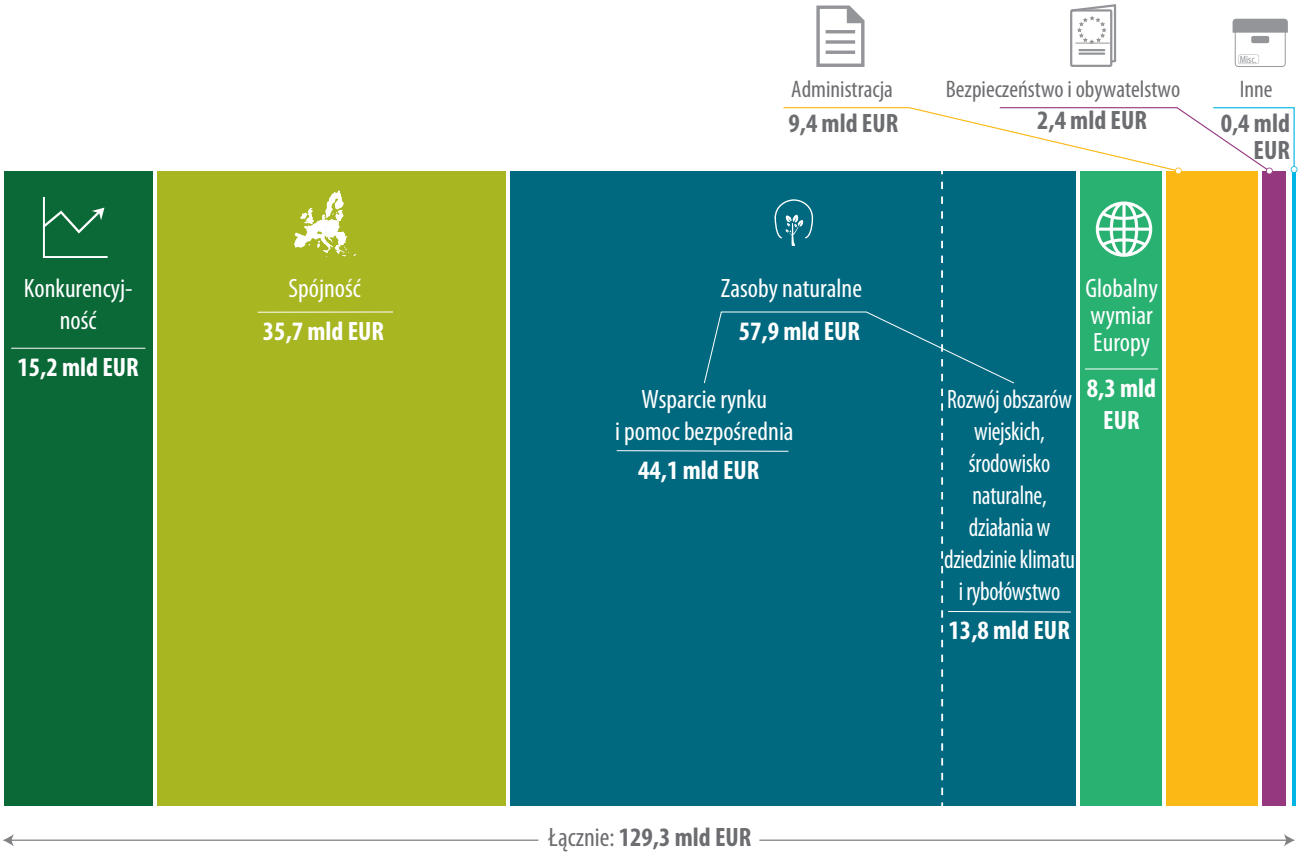
Budżet UE jest finansowany z różnych źródeł. Największą część (95,6 mld euro) wpłacają państwa członkowskie proporcjonalnie do swojego dochodu narodowego brutto. Inne źródła to cła (20,1 mld euro), jak również podatek od wartości dodanej (VAT) pobierany przez państwa członkowskie (15,9 mld euro).

Na co wydatkowane są środki finansowe?

Środki z rocznego budżetu UE wydatkowane są w wielu różnych obszarach (zob. ***wykres 1***).

Wykres 1

Wydatki za 2016 r. objęte kontrolą



Płatności są dokonywane na rzecz szerokiego zakresu rodzajów działalności, takich jak rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich i miejskich, projekty infrastruktury transportowej, badania naukowe, szkolenia dla osób bezrobotnych, wsparcie dla krajów, które chcą przystąpić do UE, lub pomoc dla krajów sąsiadujących z UE i rozwijających się.

Około dwóch trzecich wydatków z budżetu objętych jest tak zwanym „zarządzaniem dzielonym", w ramach którego poszczególne państwa członkowskie rozdzielają środki i zarządzają wydatkami zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi (dzieje się tak na przykład w przypadku wydatków w działach „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" czy „Zasoby naturalne").

Ustalenia Trybunału

Sprawozdanie finansowe UE daje prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji

Sprawozdanie finansowe UE za 2016 r. zostało sporządzone zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego. Daje ono prawdziwy i rzetelny obraz wyników finansowych UE za ten rok oraz aktywów i zobowiązań na koniec roku we wszystkich istotnych aspektach.

W odniesieniu do wiarygodności sprawozdania finansowego Trybunał był więc w stanie wydać opinię bez zastrzeżeń (zaaprobować je), podobnie jak co roku, począwszy od 2007 r.

Wydatki UE są legalne i prawidłowe, z wyjątkiem płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów

Trybunał bada próbę transakcji dobranych z całego budżetu UE w celu oszacowania stopnia, w jakim dochody i różne obszary wydatków są obarczone błędem. Więcej informacji na temat podejścia kontrolnego Trybunału oraz szacowanego poziomu błędu można znaleźć na s. 45 i 46.

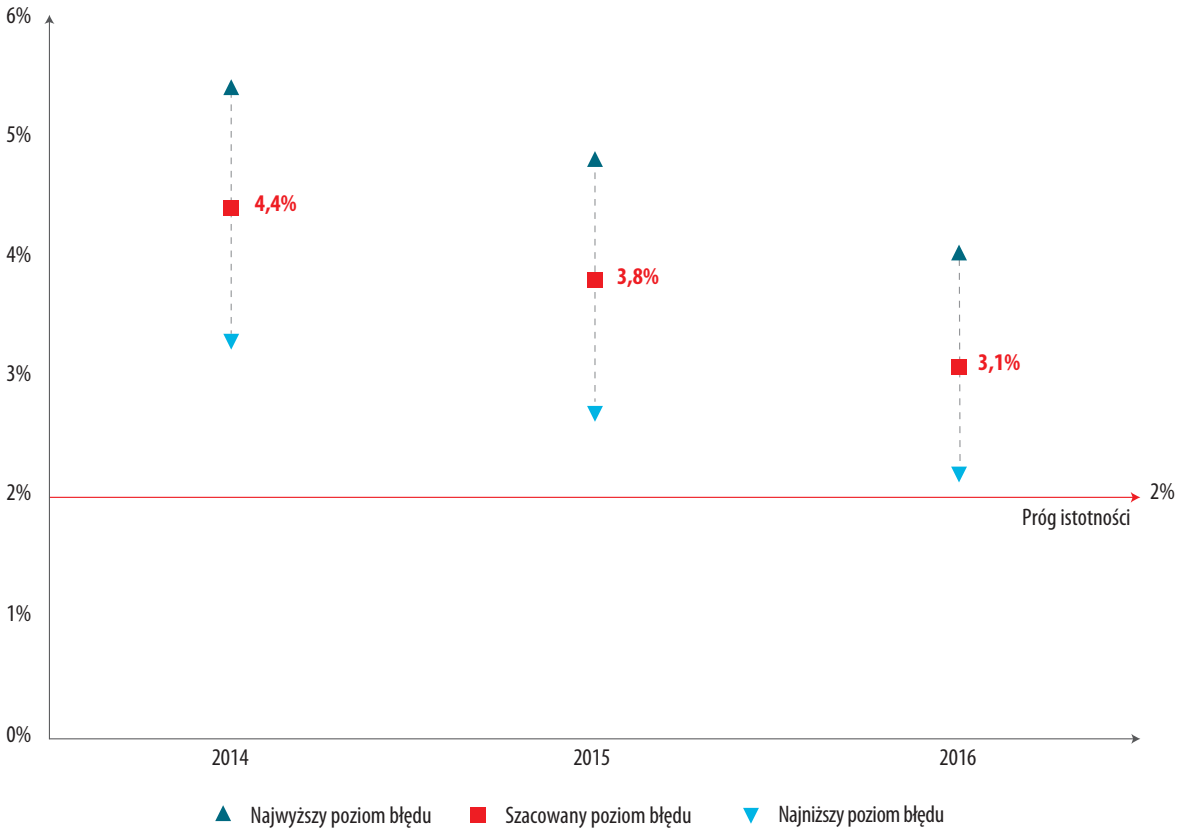
Trybunał stwierdził, że **w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu**.

W odniesieniu do 2016 r. Trybunał wydaje **opinię z zastrzeżeniem** na temat płatności dokonanych z budżetu UE. Ma to miejsce po raz pierwszy, odkąd Trybunał zaczął sporządzać poświadczenie wiarygodności w 1994 r.

Trybunał szacuje, że poziom błędu w **wydatkach** ogółem wynosi 3,1% (zob. ***wykres 2***), w porównaniu z 3,8% w 2015 r. i 4,4% w 2014 r.

Wykres 2

Szacowany poziom błędu w odniesieniu do budżetu UE jako całości (lata 2014–2016)

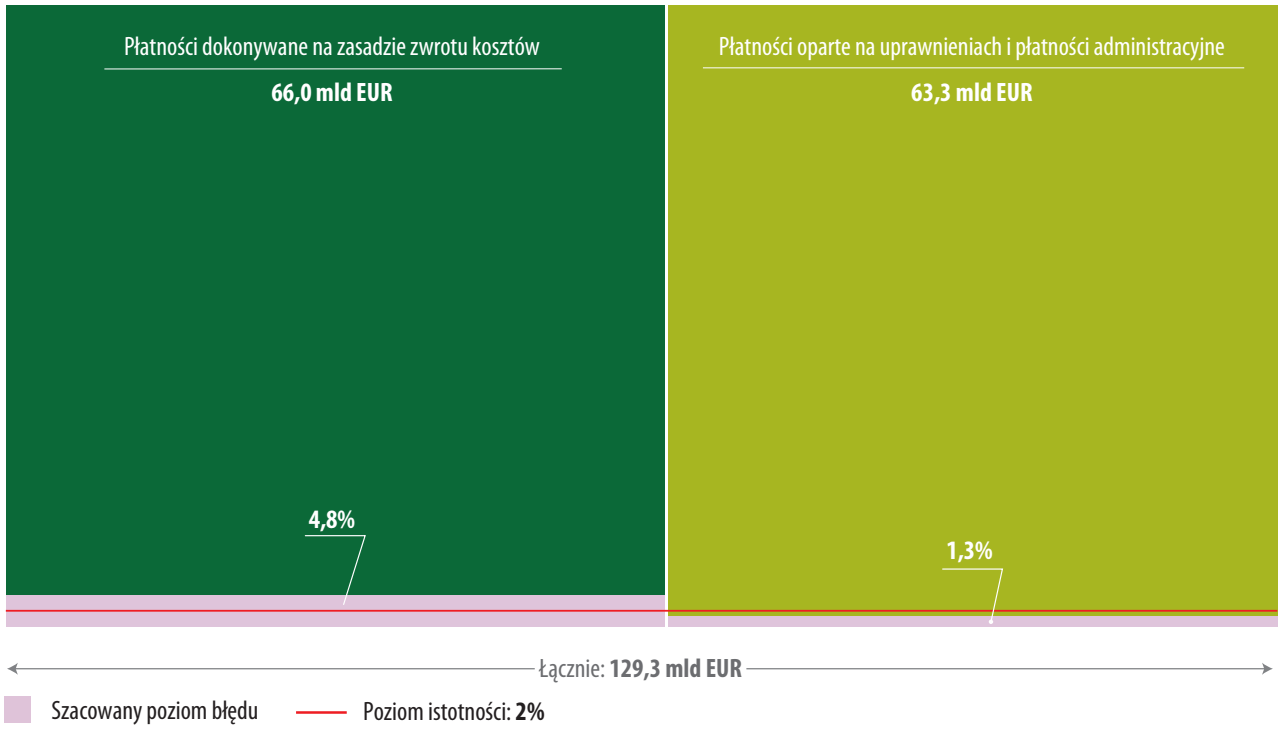


Uwaga: W celu oszacowania poziomu błędu Trybunał stosuje standardowe techniki statystyczne. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że poziom błędu w kontrolowanej populacji sytuuje się pomiędzy najniższym i najwyższym poziomem błędu (szczegółowe informacje można znaleźć w załączniku 1.1 do rozdziału 1 sprawozdania rocznego za 2016 r.).

Błędy występowały głównie w **płatnościach dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów**, w przypadku których Trybunał szacuje, że poziom błędu wyniósł 4,8%. Jeśli chodzi o **płatności oparte na uprawnieniach**, poziom błędu oszacowany przez Trybunał wynosi 1,3%, czyli jest poniżej progu istotności ustalonego na poziomie 2% (zob. ***wykres 3***).

Wykres 3

W około połowie wydatków w 2016 r. nie występuje istotny poziom błędu



Trybunał stwierdza zatem, że **płatności za 2016 r.** są legalne i prawidłowe, z wyjątkiem płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów.

Na czym polegają płatności oparte na uprawnieniach i płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów?

Wydatki UE można podzielić na dwie kategorie, z których każda wiąże się z innym rodzajem ryzyka:

- płatności oparte na uprawnieniach, uzależnione od spełnienia określonych warunków. Są to na przykład stypendia dla studentów i stypendia badawcze (w ramach wydatków w obszarze konkurencyjności), pomoc bezpośrednia dla rolników (w ramach działu „Zasoby naturalne") czy wynagrodzenia oraz renty i emerytury (dział „Administracja");

- płatności dokonywane na zasadzie zwrotu kosztów, w ramach których UE refunduje koszty kwalifikowalne poniesione w związku z realizacją działań kwalifikowalnych. Tego rodzaju płatności dokonywane są na przykład na rzecz projektów badawczych (w ramach wydatków w obszarze konkurencyjności), inwestycji w zakresie rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich oraz programów szkoleń (w ramach wydatków w działach „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" i „Zasoby naturalne") czy projektów rozwojowych (dział „Globalny wymiar Europy").

Wydatki podlegające zarządzaniu dzielonemu mają proporcjonalny udział w ogólnym poziomie błędu

Na ***wykresie 4*** przedstawiono wyniki kontroli dla poszczególnych obszarów wydatków. Sposób zarządzania wydatkami UE – bezpośrednio lub pośrednio przez Komisję bądź w trybie dzielonym z państwami członkowskimi – ma ograniczony wpływ na ich prawidłowość. W odniesieniu do 2016 r. szacowane poziomy błędu w przypadku wydatków podlegających zarządzaniu dzielonemu i wszystkich pozostałych form wydatków operacyjnych są niemal identyczne.

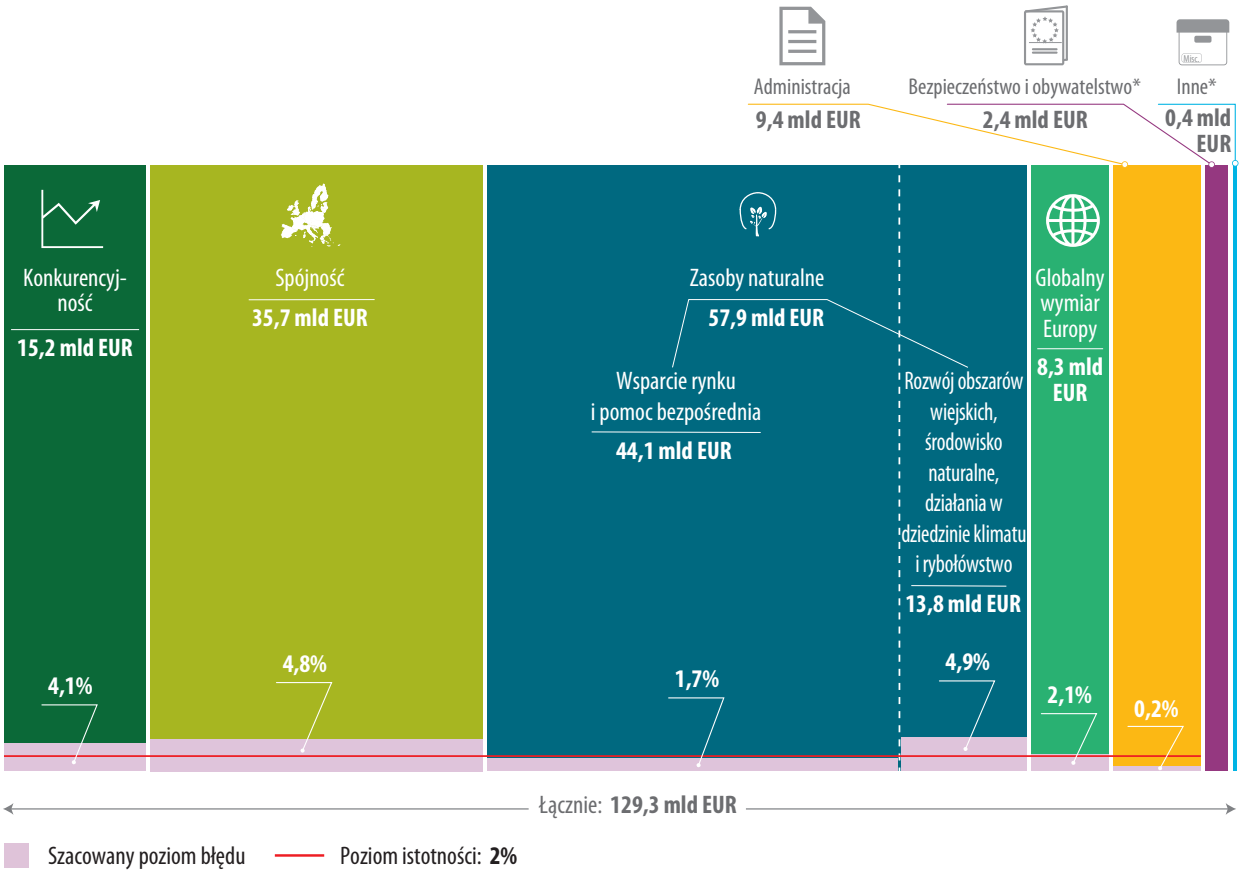
Największa część skontrolowanych wydatków (45%) przypadła na dział „Zasoby naturalne". Ponad trzy czwarte tego obszaru stanowi „Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia" obejmujące głównie płatności bezpośrednie dla rolników. W poddziale tym nie wystąpił istotny poziom błędu (szacowany poziom błędu – 1,7%). Drugi poddział w tym obszarze to „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo", w którym stwierdzono istotny poziom błędu (szacowany poziom błędu – 4,9%).

Druga pod względem wielkości część skontrolowanych wydatków (28%) przypada na dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna". Błędy w tym obszarze wiążą się głównie z niekwalifikującymi się beneficjentami lub niekwalifikowalnymi działaniami, projektami bądź wydatkami (około 70%). Niemal wszystkie wydatki w tym obszarze mają formę płatności dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów. Rok budżetowy 2016 to ostatni rok, w którym wszystkie wydatki skontrolowane przez Trybunał dotyczyły WRF na lata 2007–2013. W nadchodzących latach można się spodziewać, że zwiększać się będzie udział środków wydatkowanych w WRF na lata 2014–2020.

Ogólnie rzecz biorąc, błędy w tych dwóch obszarach objętych zarządzaniem dzielonym składają się na 79% poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał za 2016 r.

Wykres 4

Wyniki badania w poszczególnych obszarach wydatkowania UE w 2016 r.



% Szacowany poziom błędu oblicza się na podstawie błędów kwantyfikowalnych wykrytych w toku prac Trybunału, w szczególności w wyniku badania próby transakcji. W celu dobrania próby i oszacowania poziomu błędu Trybunał stosuje standardowe techniki statystyczne (zob. załącznik 1.1 do rozdziału 1 sprawozdania rocznego za 2016 r.).

* Trybunał nie przedstawia oceny szczegółowej w odniesieniu do wydatków w dziale 3 WRF („Bezpieczeństwo i obywatelstwo"), w dziale 6 WRF („Wyrównania") ani w odniesieniu do innych wydatków (instrumenty szczególne nieobjęte WRF na lata 2014–2020, takie jak rezerwa na pomoc nadzwyczajną czy instrument elastyczności). Wyniki prac w tych obszarach uwzględniane są jednak w ogólnych wnioskach Trybunału dotyczących wydatków za 2016 r.

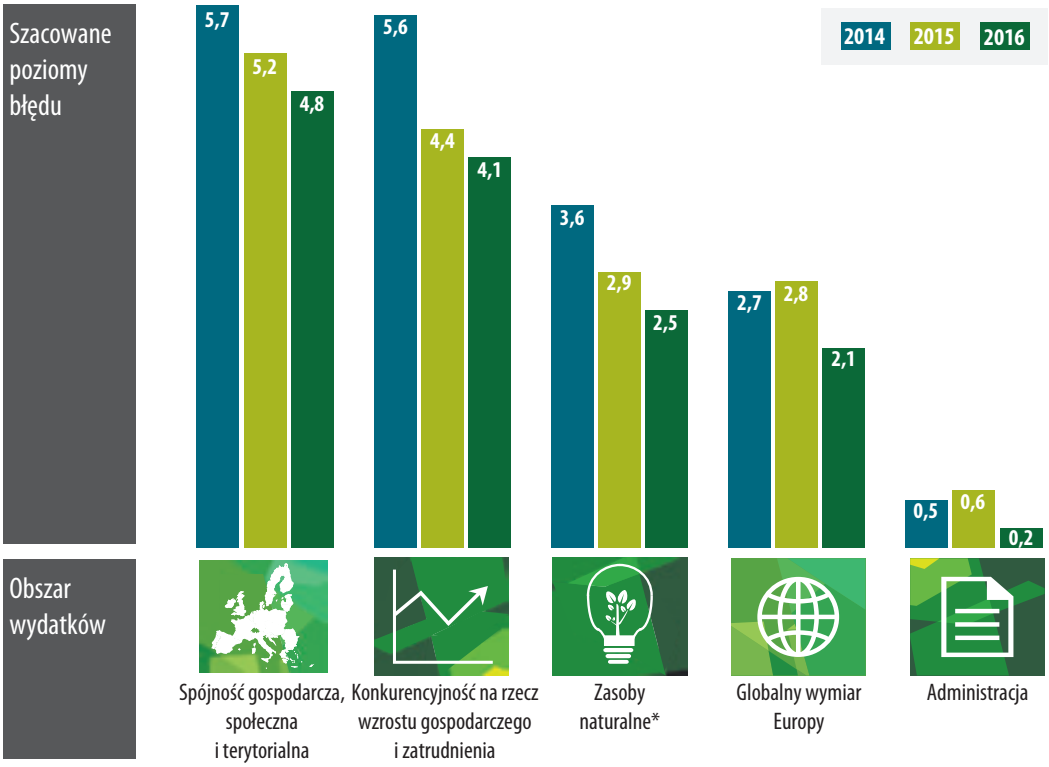
Szacowany poziom błędu w wydatkach na „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" utrzymuje się powyżej poziomu błędu w budżecie UE jako całości (3,1%). Większość błędów polegała na zwrocie niekwalifikowalnych kosztów osobowych lub kosztów pośrednich zadeklarowanych przez beneficjentów projektów badawczych.

W przypadku działu „Globalny wymiar Europy" dwie trzecie łącznego szacowanego poziomu błędu wynikało z braku niezbędnej dokumentacji oraz rozliczenia przez Komisję zaliczek, które nie zostały potwierdzone w sprawozdaniach finansowych

Na ***wykresie 5*** przedstawiono porównanie szacowanych poziomów błędu w poszczególnych obszarach wydatków UE między rokiem 2014 i 2016. Więcej informacji na temat dochodów i poszczególnych obszarów wydatków podano na s. 21–43 oraz w odpowiednich rozdziałach sprawozdania rocznego za 2016 r.

Wykres 5

Porównanie szacowanych poziomów błędu w poszczególnych obszarach wydatków UE (lata 2014–2016)



% Szacowany poziom błędu oblicza się na podstawie błędów kwantyfikowalnych wykrytych w toku prac Trybunału, w szczególności w wyniku badania próby transakcji. W celu dobrania próby i oszacowania poziomu błędu Trybunał stosuje standardowe techniki statystyczne (zob. załącznik 1.1 do rozdziału 1 sprawozdania rocznego za 2016 r.).

* W 2014 r. Trybunał uwzględnił w badaniu transakcji zasadę wzajemnej zgodności, a wkład tych błędów w ogólny szacowany poziom błędu w dziale WRF „Zasoby naturalne" wyniósł 0,6 punktu procentowego. W 2015 i 2016 r., ze względu na zmiany w ramach prawnych WPR, transakcje te nie zostały już uwzględnione.

W pewnych okolicznościach Trybunał uwzględnia działania naprawcze w szacowanym przez siebie poziomie błędu

W przypadku nieprawidłowości w wydatkach i gdy błędy w płatnościach nie zostały wykryte na wcześniejszym etapie, państwa członkowskie i Komisja stosują środki naprawcze. Trybunał stara się uwzględniać te środki w wynikach swoich kontroli w sytuacji, gdy zostały one podjęte przed dokonaniem płatności lub przed kontrolą Trybunału, sprawdzając, czy korekty zostały zastosowane właściwie, i – w stosownych przypadkach – korygując szacowany poziom błędu.

Gdyby w odniesieniu do zbadanych przez Trybunał płatności za 2016 r. nie zastosowano środków naprawczych, ogólny szacowany poziom błędu wyniósłby 4,3%, a nie 3,1%.

Ponadto dostępne były wystarczające informacje, aby zapobiec znacznej części błędów lub wykryć je i skorygować przed złożeniem do Komisji deklaracji wydatków. Gdyby informacje te wykorzystano w celu skorygowania błędów, szacowany poziom błędu w wydatkach ogółem w działach „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" i „Globalny wymiar Europy" w 2016 r. byłby poniżej progu istotności wynoszącego 2%. Oznacza to, że nie ma potrzeby przeprowadzania dodatkowych kontroli wydatków UE. Należy za to dopilnować, by kontrole już istniejące były odpowiednio egzekwowane.

Przedstawiane przez Komisję informacje na temat prawidłowości wydatków pokrywają się zasadniczo z wynikami prac Trybunału

Każda dyrekcja generalna (DG) Komisji sporządza roczne sprawozdanie z działalności. Obejmuje ono oświadczenie, w którym dyrektor generalny zaświadcza, że w sprawozdaniu prawidłowo przedstawiono informacje finansowe i że transakcje znajdujące się w jego gestii są legalne i prawidłowe. Wszystkie DG przedstawiły oszacowane poziomy błędu, które w większości przypadków pokrywały się zasadniczo z poziomami obliczonymi przez Trybunał.

Trybunał zgłasza przypadki podejrzeń nadużycia finansowego do OLAF-u

Nadużycie finansowe jest aktem umyślnego oszustwa w celu odniesienia korzyści. Szacowany przez Trybunał poziom błędu w budżecie UE nie jest zatem miarą nadużyć finansowych ani braku wydajności czy marnotrawstwa. Jest to oszacowanie kwot, które nie powinny były zostać wypłacone, ponieważ nie zostały wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Trybunał zgłasza przypadki podejrzenia nadużycia stwierdzone podczas swoich kontroli unijnemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który następnie decyduje, czy wszcząć dochodzenie i podjąć dalsze kroki, w razie potrzeby we współpracy z krajowymi organami sądowymi. W około 1000 transakcji skontrolowanych na potrzeby poświadczenia wiarygodności i w toku innych kontroli wykonania zadań lub zgodności Trybunał wykrył **11 przypadków podejrzenia nadużycia finansowego** (w 2015 r. – 12).

Zostały one przekazane do OLAF-u, podobnie jak pięć innych przypadków zgłoszonych Trybunałowi przez obywateli. Przypadki podejrzenia nadużycia finansowego dotyczyły sztucznego stworzenia warunków w celu spełnienia kryteriów kwalifikowalności; niedostarczenia towarów lub usług; zadeklarowania kosztów, które nie spełniały kryteriów kwalifikowalności, oraz konfliktu interesów i nieprawidłowości w dziedzinie zamówień.

Pełne informacje na temat najważniejszych ustaleń można znaleźć w rozdziale 1 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r. Pełny tekst sprawozdania rocznego Trybunału znajduje się na stronie internetowej Trybunału (http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=41732).

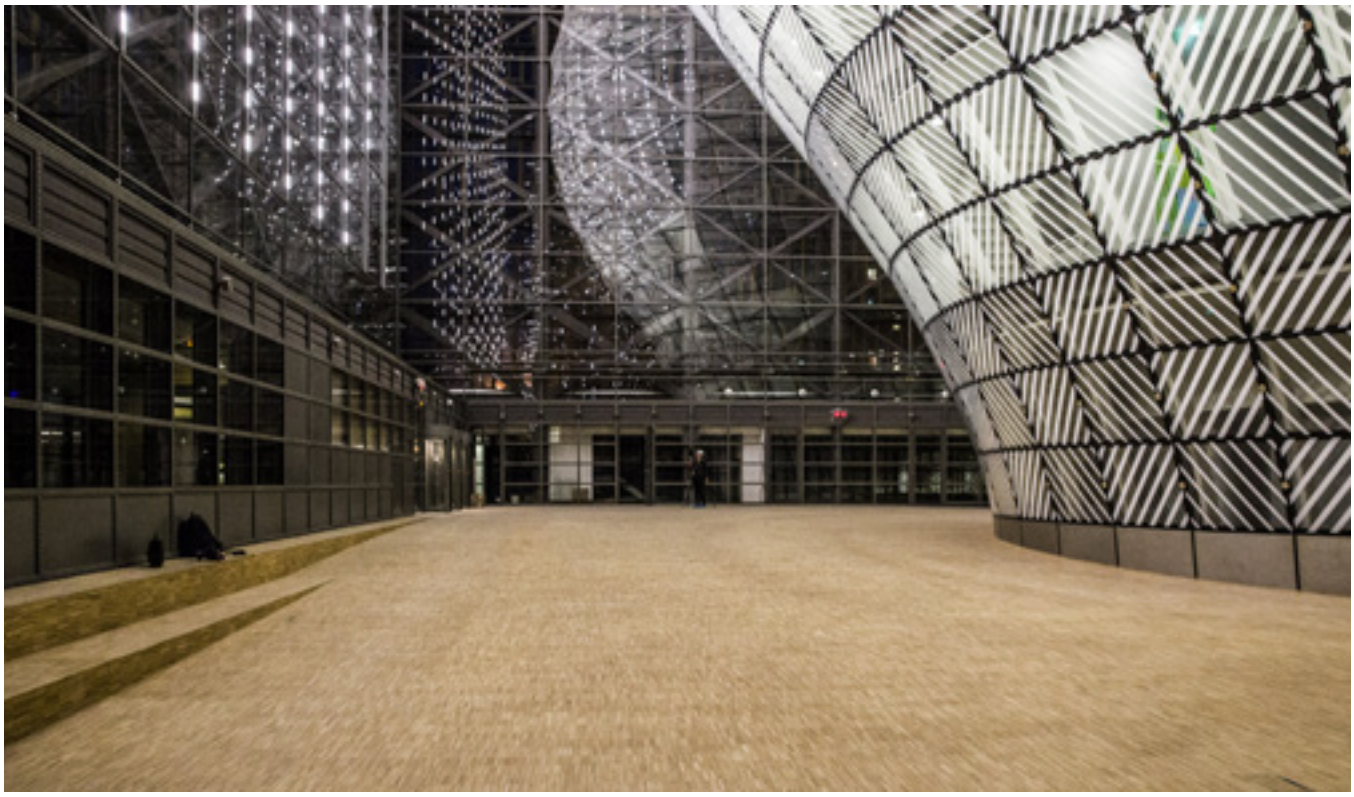
Wyzwania w zakresie zarządzania budżetem i finansami

Kwoty pozostające do zapłaty w kolejnych latach osiągnęły rekordowo wysoki poziom

W 2016 r. UE dokonała mniej płatności niż pierwotnie planowano. Wynikało to głównie z poważnych opóźnień w rozpoczęciu wypłaty środków z wielu programów objętych zarządzaniem dzielonym w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014–2020, zwłaszcza z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w zakresie spójności i rozwoju obszarów wiejskich.

Jednocześnie przyszłe zobowiązania zostały zaaprobowane praktycznie zgodnie z planem. W rezultacie kwoty pozostające do zapłaty w kolejnych latach osiągnęły rekordowo wysoki poziom około 238,8 mld euro. Wyeliminowanie tych zaległości i zapobieganie powstawaniu nowych zaległości powinno stanowić priorytet w trakcie planowania WRF na okres po 2020 r.

Nastąpił również wzrost ogólnej ekspozycji finansowej budżetu UE, do czego przyczyniły się znaczne zobowiązania długoterminowe, gwarancje i zobowiązania prawne. Wskazuje to na potrzebę ostrożnego zarządzania w przyszłości, tak by ograniczyć ryzyko dla budżetu UE w tym obszarze.

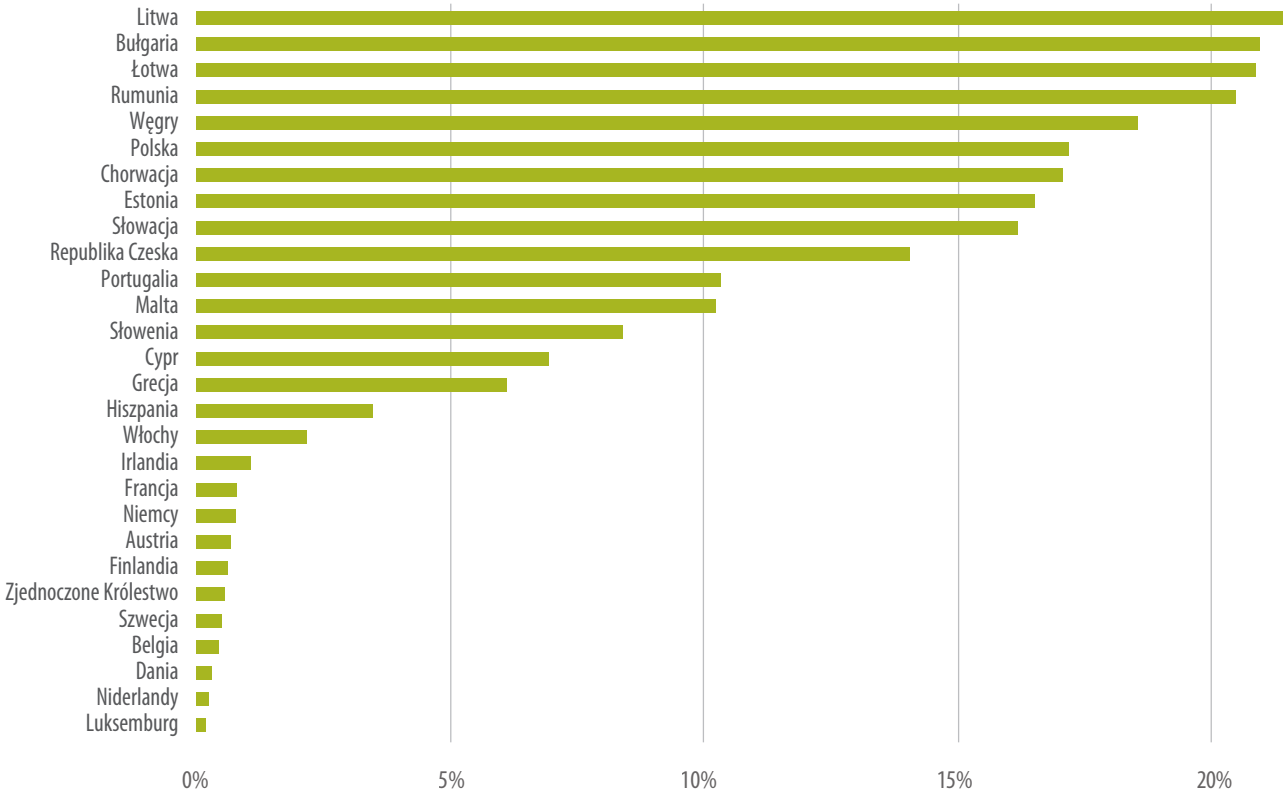


Państwa członkowskie mogą mieć trudności z wykorzystaniem części dostępnych środków unijnych

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Funduszu Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki) stanowią około jedną trzecią wydatków UE i składają się na znaczną część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych niektórych państw członkowskich (zob. ***wykres 6***).

Wykres 6

Wydatki pozostające do spłaty w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (według stanu na koniec 2016 r., jako odsetek wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2016 r.)



W sytuacji gdy w WRF na lata 2014–2020 wciąż dostępne są znaczne środki na zobowiązania, państwa członkowskie, w których środki z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych stanowią dużą część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, mogą mieć trudności ze wskazaniem projektów wystarczająco wysokiej jakości, na które można by przeznaczyć dostępne środki unijne lub które można by objąć współfinansowaniem.

Trybunał zauważył, że ogólnie wpływy z budżetu UE stanowią znaczny odsetek inwestycji kapitałowych niektórych państw członkowskich w danym roku. Oznacza to, że wielkość i termin otrzymania tego rodzaju wpływów mogą mieć istotne skutki makroekonomiczne, np. w zakresie inwestycji, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Skutki te należy odpowiednio uwzględnić podczas planowania przyszłych wydatków w budżecie UE.

Budżet UE w niewielkim stopniu zapewnia elastyczność wymaganą do reagowania na nieprzewidziane wydarzenia

Unijny system budżetowy ma zapewniać przewidywalne finansowanie na rzecz długofalowych programów wydatków UE. UE dysponuje również szeregiem instrumentów na potrzeby elastycznego reagowania na sytuacje nadzwyczajne. W minionych latach z instrumentów tych korzystano w coraz większym stopniu, np. w odpowiedzi na kryzys uchodźczy.

Mając na względzie opóźnienia w dokonywaniu płatności z wielu programów objętych WRF na lata 2014–2020, Trybunał uważa, że w nadchodzących latach istnieje ryzyko wyczerpania pułapów wydatków w toku normalnego wydatkowania środków. Oznaczałoby to mniejszą swobodę w elastycznym dysponowaniu środkami z budżetu UE, koniecznym na wypadek nieprzewidzianych zdarzeń.

Unijne mechanizmy finansowania stają się coraz bardziej skomplikowane

Budżet UE jest jednolitym mechanizmem, który podlega szczegółowym przepisom. Pomaga to zapewnić rozliczalność i przejrzystość zarówno względem obywateli UE, jak i ich przedstawicieli.

Z uwagi jednak na potrzebę pozyskania dodatkowych środków umożliwiających reagowanie na nowe wyzwania (takie jak kryzys finansowy, działania w dziedzinie klimatu, migracja i kryzys uchodźczy czy pobudzenie inwestycji w UE) w minionych latach mechanizmy finansowania uległy istotnym przeobrażeniom. W rezultacie liczba podmiotów i instrumentów zaangażowanych w finansowanie wdrażania polityk unijnych znacznie wzrosła, co utrudnia skuteczne zarządzanie wydatkami UE, ich kontrolę, nadzór oraz sprawozdawczość na ich temat, a także sprawia, że uzyskanie pełnego obrazu sytuacji jest bardziej skomplikowane.

Zdaniem Trybunału kontynuacja tych tendencji stwarza zagrożenie dla rozliczalności i przejrzystości budżetu UE.

Pełne informacje na temat głównych ustaleń w zakresie zarządzania budżetem i finansami można znaleźć w rozdziale 2 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Należy położyć większy nacisk na osiąganie wyników

Ramy sprawozdawczości na temat wyników stosowane przez Komisję mogłyby zostać ulepszone poprzez uwzględnienie w nich międzynarodowych dobrych praktyk

Środki UE powinny być wydatkowane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, czyli w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. Komisja korzysta ze złożonych i zróżnicowanych ram w celu pomiaru wyników i sprawozdawczości na temat rezultatów osiągniętych ze środków z budżetu UE. Trybunał porównał ramy stosowane przez Komisję ze standardami międzynarodowymi i dobrymi praktykami przyjętymi przez rządy krajowe i inne organizacje międzynarodowe. Na tej podstawie wskazał on kilka obszarów, w których Komisja mogłaby skorzystać z doświadczeń innych podmiotów i udoskonalić swój system sprawozdawczości dotyczącej osiągniętych wyników. W odniesieniu do niniejszej sekcji Trybunał zaleca, co następuje:

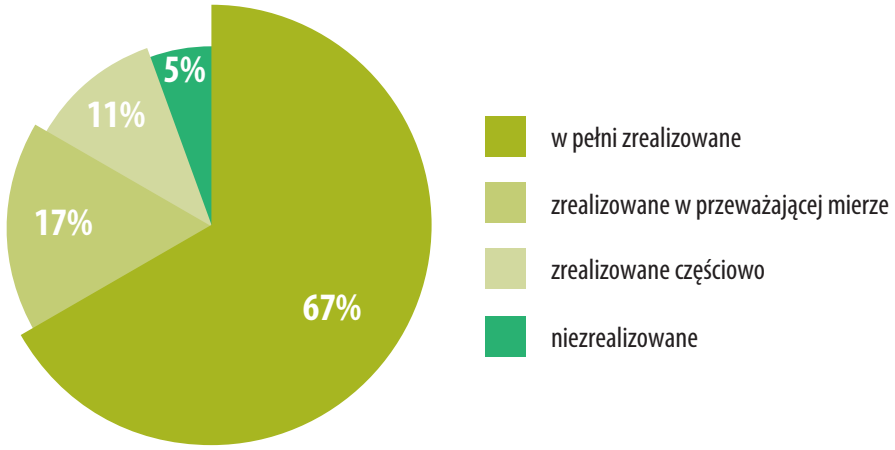
- Komisja powinna uprościć procedury pomiaru osiągniętych wyników, np. poprzez dalsze obniżenie liczby celów i wskaźników.
- Komisja powinna lepiej wyważyć sprawozdawczość dotyczącą osiągniętych wyników, np. zamieszczając w swoich najważniejszych sprawozdaniach na temat wyników informacje o głównych problemach związanych z osiąganiem rezultatów.
- Komisja powinna dążyć do tego, by jej sprawozdania na temat wyników były bardziej przyjazne dla użytkowników, np. poprzez wykorzystanie na większą skalę graficznych i interaktywnych narzędzi prezentacji danych.
- Komisja powinna lepiej wykazać, że wyniki ocen są dobrze wykorzystywane, np. poprzez bardziej systematyczne podejmowanie działań następczych.
- Komisja powinna wskazywać w swoich najważniejszych sprawozdaniach na temat wyników, czy wedle jej najlepszej wiedzy jakość przedstawionych informacji na temat wyników jest wystarczająca.
- Komisja powinna zapewnić większą dostępność informacji na temat osiągniętych wyników.

Komisja przyjmuje i realizuje znaczny odsetek zaleceń sformułowanych przez Trybunał

Tegoroczna analiza dotyczyła działań podjętych w związku ze 108 zaleceniami skierowanymi przez Trybunał pod adresem Komisji w latach 2010–2013. Komisja zrealizowała 90 zaleceń w pełni lub w przeważającej mierze. W większości przypadków zastosowała się ona nawet do tych zaleceń, których początkowo nie zaakceptowała. Trybunał wykrył jedynie sześć zaleceń, które nie zostały zrealizowane w ogóle (zob. ***wykres 7***).

Wykres 7

Wiele zaleceń Trybunału zostało zrealizowanych w całości



W ubiegłym roku Trybunał przyjął rekordową liczbę sprawozdań specjalnych poświęconych różnorodnym zagadnieniom

W swoich sprawozdaniach specjalnych Trybunał regularnie dokonuje oceny osiągniętych wyników. Większość z tych sprawozdań sporządzana jest w następstwie kontroli wykonania zadań lub na podstawie ocen zgodności przeprowadzanych w połączeniu z ocenami wyników. W 2016 r. Trybunał przyjął 36 sprawozdań specjalnych, co stanowi rekordową liczbę. Wszystkie sprawozdania specjalne opublikowane w 2016 r. są wymienione na stronie podanej poniżej.

Pełne informacje na temat dokonanej przez Trybunał oceny wykonania zadań można znaleźć w rozdziale 3 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Wykres 8

Sprawozdania specjalne Trybunału — dotyczące głównie kontroli wykonania zadań – są dostępne w 23 językach UE na stronie Trybunału (http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special).

Szczegółowa analiza dochodów i obszarów wydatków

21

Dochody
144,7 mld euro

Zakres kontroli

Kontrola objęła dochody budżetu UE, z których Unia finansuje swoje wydatki. Trybunał zbadał kluczowe systemy kontroli stosowane na potrzeby obliczania i poboru zasobów własnych, jak również próbę transakcji po stronie dochodów.

Wkłady państw członkowskich oparte na ich dochodzie narodowym brutto (DNB) oraz podatku od wartości dodanej (VAT) oblicza się na podstawie statystyk i szacunków makroekonomicznych przedstawionych przez państwa członkowskie. W 2016 r. dochody UE oparte na DNB i VAT złożyły się odpowiednio na 66% i 11% łącznych dochodów Unii.

14% dochodów UE pochodziło z tradycyjnych zasobów własnych, głównie ceł od przywozu towarów pobieranych przez organy administracji państw członkowskich w imieniu UE. Pozostałe 9% pochodzi z innych źródeł (są to np. wkłady i zwroty związane z realizacją porozumień i programów unijnych oraz grzywny nałożone przez Komisję za naruszenie reguł konkurencji).

Ustalenia Trybunału

Czy wystąpił istotny poziom błędu?
Nie

Szacowany poziom błędu
0,0% (w 2015 r. – 0,0%)

Systemy związane z dochodami poddane kontroli Trybunału były ogólnie skuteczne. Jeśli chodzi o tradycyjne zasoby własne, Trybunał uznał natomiast, że niektóre mechanizmy kontroli były jedynie częściowo skuteczne. Stwierdził również, że w pewnych obszarach Komisja może ulepszyć stosowane przez siebie metody oraz usprawnić proces weryfikacji w celu ustalenia konsekwencji działalności międzynarodowej dla szacowania DNB (zwłaszcza w przypadku metod traktowania skapitalizowanych składników aktywów w dziedzinie badań i rozwoju). Może mieć to wpływ na obliczenie wysokości wkładów państw członkowskich do budżetu UE.

Zalecenia

Trybunał zaleca, co następuje:

- Komisja powinna przeanalizować we współpracy z państwami członkowskimi wszelkie ewentualne konsekwencje działalności przedsiębiorstw międzynarodowych dla procesu szacowania DNB oraz zapewnić państwom wytyczne na temat sposobu uwzględniania tej działalności podczas kompilowania danych dotyczących DNB.

- Komisja powinna potwierdzić, że aktywa w dziedzinie badań i rozwoju zostały poprawnie ujęte w rachunkach narodowych państw członkowskich.

Pełne informacje na temat przeprowadzonej przez Trybunał kontroli dochodów UE można znaleźć w rozdziale 4 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia
15,2 mld euro

Zakres kontroli

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła wydatki na badania naukowe i innowacje, systemy edukacji i wspieranie zatrudnienia, jednolity rynek cyfrowy, energię ze źródeł odnawialnych i efektywność energetyczną, modernizację sektora transportu oraz poprawę otoczenia biznesowego, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

W 2016 r. wydatki objęte kontrolą w tym obszarze wyniosły 15,2 mld euro. Środki są w większości wydatkowane w formie dotacji dla prywatnych lub publicznych beneficjentów uczestniczących w projektach. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości polega na tym, że beneficjenci mogą zadeklarować koszty niekwalifikowalne, co nie zostanie wykryte ani skorygowane przed dokonaniem zwrotu tych kosztów przez Komisję.

Wydatki w obszarze badań i innowacji, które stanowiły 59% wydatków w tym poddziale, są dokonywane na podstawie siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju na lata 2007–2013 (7PR) oraz programu ramowego „Horyzont 2020" na lata 2014–2020.

Ustalenia Trybunału

Czy wystąpił istotny poziom błędu?
Tak

Szacowany poziom błędu
4,1% (w 2015 r. – 4,4%)

Większość błędów dotyczyła zwrotu niekwalifikowalnych kosztów osobowych, innych niekwalifikowalnych kosztów bezpośrednich (np. kosztów podróży lub wyposażenia niezwiązanych z projektem) bądź niekwalifikowalnych kosztów pośrednich zadeklarowanych przez beneficjentów. Polegały one na błędach w obliczeniach, braku dokumentów poświadczających zadeklarowane koszty oraz deklarowaniu kosztów poniesionych poza dozwolonym okresem (zob. przykłady w ramce).

Przykłady: Koszty niekwalifikowalne

W jednym przypadku organ publiczny spoza UE, uczestniczący w projekcie w dziedzinie technologii biopaliw, nieprawidłowo obliczył koszty osobowe oraz naliczył koszty, których związek z projektem nie został wystarczająco udokumentowany.

W innym przypadku MŚP, uczestniczące w projekcie dotyczącym rozwoju skoordynowanych sposobów reagowania na sytuacje kryzysowe w UE związane ze zdrowiem, zadeklarowało zawyżone koszty osobowe oraz naliczyło kwoty związane z kosztami osobowymi poniesionymi poza okresem, który obejmowało zestawienie poniesionych wydatków.

Dostępne były wystarczające informacje, aby zapobiec znacznej części błędów lub wykryć je i skorygować. Gdyby informacje te wykorzystano w celu skorygowania błędów, szacowany poziom błędu w wydatkach ogółem w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" wyniósłby 2,9%.

W kilku przypadkach Trybunał stwierdził również opóźnienia w rozdzielaniu środków unijnych przez koordynatora projektu pomiędzy pozostałych uczestników projektu. Może to mieć poważne konsekwencje finansowe dla uczestników projektu, zwłaszcza dla MŚP dysponujących niewielkim kapitałem obrotowym.

Zasady finansowania obowiązujące w programie „Horyzont 2020" są mniej skomplikowane niż w 7PR, a Komisja dołożyła znacznych starań, aby uprościć procedury administracyjne. Uproszczenie procedur jest ważne, ponieważ pozwala zmniejszyć obciążenie administracyjne i może ograniczyć ryzyko braku pewności prawa i nierównego traktowania beneficjentów. W 2016 r. Komisja zaproponowała dalsze działania mające na celu uproszczenie procedur (takie jak ukierunkowane wsparcie dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność i korzystanie na szerszą skalę z kwot zryczałtowanych). Trybunał widzi możliwości dalszego uproszczenia ram prawnych, ale i zagrożenia się z tym wiążące.

Roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji, ds. Edukacji i Kultury i ds. Mobilności i Transportu zawierały rzetelną ocenę prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a przedstawione w nich informacje potwierdzały ustalenia i wnioski Trybunału. Niemniej jednak Trybunał zauważył różnice w metodach stosowanych przez poszczególne dyrekcje generalne do obliczania poziomów błędu i kwot obarczonych ryzykiem.

Od 2014 r. Wspólna Służba Audytu jest odpowiedzialna za przeprowadzanie audytów *ex post* dotyczących projektów realizowanych w programach ramowych w zakresie badań. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji skontrolowała Wspólną Służbę Audytu i zaleciła jej skrócenie czasu potrzebnego do ukończenia audytów oraz usprawnienie procedur wewnętrznych dotyczących planowania i monitorowania oraz sprawozdawczości z audytów projektów z programu „Horyzont 2020".

Oprócz przeprowadzania kontroli finansowych przed dokonaniem zwrotu kosztów Komisja ocenia również aspekty wykonania zadań w przypadku każdego projektu dotyczącego badań naukowych i innowacji. Trybunał dokonał przeglądu ocen wykonania zadań przeprowadzonych przez Komisję w odniesieniu do 60 wspólnych projektów badawczych i innowacyjnych, które znalazły się w próbie. Komisja stwierdziła, że w większości tych projektów osiągnięto oczekiwane rezultaty, przy czym jedna piąta z nich była szczególnie udana. Jednocześnie, jak podała Komisja, w przypadku 15% projektów wystąpiły opóźnienia. W odniesieniu do 7% projektów Komisja uznała, że zgłoszone koszty nie były racjonalne w stosunku do poczynionych postępów.

Zalecenia

Trybunał zaleca, co następuje:

- W celu zmniejszenia braku pewności prawa Komisja powinna w większym stopniu uprościć zasady i procedury programu „Horyzont 2020", korzystając na większą skalę z form kosztów uproszczonych (takich jak koszty jednostkowe, kwoty ryczałtowe, finansowanie w oparciu o stawki ryczałtowe oraz nagrody), o których mowa w zmienionym rozporządzeniu finansowym.
- Komisja powinna stosować spójne podejście do obliczania poziomów błędu i ogólnych kwot obarczonych ryzykiem.
- Komisja powinna skrócić czas potrzebny do ukończenia audytów *ex post* oraz usprawnić procedury wewnętrzne dotyczące ich planowania i monitorowania oraz sprawozdawczości.

Pełne informacje na temat przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wydatków UE w dziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" można znaleźć w rozdziale 5 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna
35,7 mld euro

Zakres kontroli

Celem tego obszaru wydatków jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi regionami, restrukturyzacja podupadających stref przemysłowych oraz wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

W 2016 r. wydatki objęte kontrolą w tym obszarze wyniosły 35,7 mld euro. Rok 2016 był ostatnim rokiem, w którym wszystkie płatności podlegające kontroli Trybunału odnosiły się do okresu programowania 2007–2013. Wydatki dotyczą dwóch głównych części: polityki regionalnej i miejskiej oraz zatrudnienia i spraw społecznych.

- Polityka regionalna i miejska UE jest realizowana głównie za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności, na które łącznie przypadło 76% wydatków w obszarze spójności w 2016 r. Z EFRR finansowane są projekty w zakresie infrastruktury, tworzenie lub utrzymanie miejsc pracy, inicjatywy na rzecz regionalnego rozwoju gospodarczego oraz działania wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Fundusz Spójności służy finansowaniu inwestycji w infrastrukturę w dziedzinie środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej.

- W 2016 r. 21% wydatków w obszarze spójności przypadło na politykę dotyczącą zatrudnienia i spraw społecznych, która jest finansowana głównie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Wydatki w tym obszarze mają na celu poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.

Są one realizowane w trybie zarządzania dzielonego z udziałem państw członkowskich, zakładającego współfinansowanie programów operacyjnych, w ramach których finansowane są projekty. Zasady kwalifikowalności kosztów podlegających zwrotowi ustanawia się na poziomie krajowym lub regionalnym, stąd mogą się one różnić w zależności od państwa członkowskiego lub programu.

Około 3% wydatków w obszarze spójności realizowanych jest za pośrednictwem innych instrumentów i funduszy, takich jak Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) czy Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD).

Ustalenia Trybunału

Czy wystąpił istotny poziom błędu?
Tak

Szacowany poziom błędu
4,8% (w 2015 r. – 5,2%)

Głównymi źródłami błędu w wydatkach w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" jako całości są: włączanie kosztów niekwalifikowalnych do deklaracji beneficjentów, wybór niekwalifikowalnych projektów, działań czy niekwalifikujących się beneficjentów (zob. przykłady w ramce) oraz naruszanie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

Przykłady

Zadeklarowanie niekwalifikowalnych kosztów: Beneficjent projektu badawczego współfinansowanego ze środków EFRR w Hiszpanii dopuścił się naruszenia szeregu przepisów unijnych i krajowych – koszty zostały zadeklarowane dwukrotnie, uprzednio określona metoda wyliczania kosztów pośrednich została zastosowana niepoprawnie, a jej wybór był niedostatecznie uzasadniony, podatek VAT podlegający odzyskaniu został błędnie zadeklarowany do współfinansowania.

Niekwalifikujący się beneficjent: W zaproszeniu do składania wniosków w związku z projektem współfinansowanym ze środków EFRR w Republice Czeskiej zastrzeżono, że o wsparcie ubiegać się mogą wyłącznie MŚP. Ostatecznie dofinansowanie przyznano jednak beneficjentowi niebędącemu MŚP.

W przypadku znacznej części transakcji, które zawierały błędy kwantyfikowalne, organy państw członkowskich miały wystarczające informacje, aby zapobiec tym błędom lub wykryć je i skorygować przed złożeniem wniosku o zwrot kosztów do Komisji. Gdyby informacje te wykorzystano w celu skorygowania błędów przed zadeklarowaniem wydatków Komisji, szacowany poziom błędu w wydatkach ogółem w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" wyniósłby 1,1%, tj. znajdowałby się poniżej progu istotności 2%.

Instrumenty finansowe w ramach EFRR i EFS

Na koniec 2015 r. średni wskaźnik wydatkowania z instrumentów finansowych na poziomie odbiorców końcowych wyniósł 75% w porównaniu z 57% w roku poprzednim. Instrumenty finansowe przybierają formę inwestycji kapitałowych, pożyczek lub gwarancji i są wykorzystywane w celu zapewnienia wsparcia przedsiębiorstwom lub na rzecz projektów miejskich. Według stanu na koniec 2015 r. ustanowiono ogółem 1052 instrumenty finansowe wyposażone w środki finansowe w wysokości około 16,9 mld euro w ujęciu kumulatywnym. Wiele państw członkowskich miało trudności z pełnym wykorzystaniem dostępnych środków, przy czym Hiszpania, Włochy, Niderlandy i Słowacja znajdowały się w tym zakresie znacznie poniżej średniej unijnej. Brak wypłaty wszystkich dostępnych środków oznacza, że nie w pełni realizowana jest jedna z głównych korzyści płynących z tego instrumentu – możliwość wykorzystania środków więcej niż jeden raz.

Proces uzyskiwania pewności przez Komisję w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013

W sprawozdaniu specjalnym nr 36/2016 na temat przygotowań do zamknięcia programów z lat 2007–2013 Trybunał odnotował, że Komisja opracowała stosowne mechanizmy na potrzeby zamykania przez państwa członkowskie programów operacyjnych w obszarze spójności. W sprawozdaniu specjalnym nr 4/2017 dotyczącym korekt finansowych nakładanych przez Komisję w obszarze spójności w okresie programowania 2007–2013 Trybunał stwierdził ponadto, że Komisja w skuteczny sposób stosowała środki, którymi dysponowała, w celu ochrony budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami.

Roczne sprawozdania z działalności za 2016 r. zapewniają wstępne informacje na temat kwot obarczonych ryzykiem i ryzyka rezydualnego w przypadku zarówno zamknięcia okresu programowania 2007–2013, jak i rocznego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w odniesieniu do okresu 2014–2020. Termin przedstawienia oceny dokumentów zamknięcia przez Komisję upływa dopiero w dniu 31 sierpnia 2017 r. Komisja przedstawi zatem wynik swojej oceny dotyczącej wskaźników ryzyka rezydualnego, które zostały zgłoszone przez instytucje audytowe, w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r.

Proces uzyskiwania pewności przez Komisję w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020

Trzy lata po rozpoczęciu okresu programowania 2014–2020 państwa członkowskie wyznaczyły zaledwie 77% organów odpowiedzialnych za realizację programów w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Trybunał ustalił również, że według stanu na połowę 2017 r. opóźnienia w wykonaniu budżetu były większe niż w tym samym momencie okresu programowania 2007–2013.

Komisja powinna doprecyzować, w jaki sposób instytucje audytowe państw członkowskich mają wyznaczać populacje do objęcia kontrolą w przypadku instrumentów finansowych. Przyjęcie za kontrolowaną populację początkowego wyposażenia kapitałowego, a nie wydatków kwalifikowalnych ujętych w rocznym zestawieniu wydatków, prowadzi do niedoszacowania poziomu błędu resztowego. Podobny problem występuje w przypadku płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa.

Ocena wyników projektów

Na podstawie przeglądu 168 fizycznie ukończonych projektów Trybunał stwierdził, że zaledwie jedna trzecia z nich była objęta systemem pomiaru wyników, w którym wskaźniki produktu i rezultatu były powiązane z celami programu operacyjnego. W większości skontrolowanych projektów osiągnięto przynajmniej częściowo założone cele dotyczące produktu. W przypadku 42% projektów nie wyznaczono jednak żadnych wskaźników rezultatu ani wartości docelowych, co uniemożliwiło ocenę tego, w jakim stopniu każdy z nich przyczynił się do osiągnięcia ogólnych celów programu.

W sprawozdaniu specjalnym nr 2/2017 na temat negocjacji Komisji dotyczących umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020 Trybunał przeanalizował istotne różnice w korzystaniu ze wskaźników produktu i – nawet w jeszcze większym stopniu – rezultatu w ramach poszczególnych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Różnice pod tym względem występują również między obszarami polityki, co utrudnia porównywanie rezultatów osiągniętych w ramach poszczególnych działów budżetu UE.

Zalecenia

Trybunał zaleca, co następuje:

- Komisja powinna zwrócić szczególną uwagę na te obszary, w których występuje wyższe ryzyko wystąpienia niekwalifikowalnych wydatków lub podania niepoprawnych informacji, które mogą prowadzić do zawyżonych zwrotów podczas zamykania programów na lata 2007–2013.

- Jeśli chodzi o okres programowania 2014–2020, Komisja powinna rozwiązać kwestie, które mogą uniemożliwić wiarygodne obliczenie poziomu błędu resztowego.

- Podczas ponownego rozpatrywania koncepcji i mechanizmów wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po 2020 r. Komisja powinna w większym stopniu ukierunkować programy na wyniki. Ponadto powinna uprościć mechanizm dokonywania płatności, zachęcając w odpowiednich przypadkach do wprowadzenia takich rozwiązań, które uzależniałyby wysokość płatności od osiągniętych wyników, w miejsce tych, które polegają na zwrocie kosztów.

Pełne informacje na temat przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wydatków UE w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna" można znaleźć w rozdziale 6 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Zasoby naturalne
57,9 mld euro

Zakres kontroli

Omawiany obszar wydatków obejmuje wspólną politykę rolną (WPR), wspólną politykę rybołówstwa oraz działania w dziedzinie środowiska.

Wydatki UE na rolnictwo dokonywane są w ramach WPR. Celem tej polityki jest zwiększenie wydajności rolnictwa, a tym samym zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw po rozsądnych cenach.

W 2016 r. wydatki objęte kontrolą w tym obszarze wyniosły 57,9 mld euro. Wydatki w ramach WPR są realizowane w trybie zarządzania dzielonego z udziałem państw członkowskich. Są one dokonywane za pomocą dwóch funduszy:

- Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansuje się całość pomocy bezpośredniej i środków rynkowych UE i na który przypadło 77% wydatków w tym obszarze;
- Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który jest przeznaczony na współfinansowanie – wraz z państwami członkowskimi – programów rozwoju obszarów wiejskich i na który przypadło 21% wydatków.

Środki z obu funduszy są wydatkowane za pośrednictwem około 80 agencji płatniczych, które odpowiadają za kontrolę kwalifikowalności wniosków o przyznanie pomocy i dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów.

Wspólna polityka rybołówstwa jest realizowana głównie za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, którym zarządzają wspólnie Komisja i państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego.

Unijną polityką ochrony środowiska zarządza centralnie Komisja, a największym instrumentem wydatkowania środków w tym obszarze jest program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE).

Ustalenia Trybunału

Czy wystąpił istotny poziom błędu?

Rolnictwo – wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia:

Nie

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo:

Tak

Dział „Zasoby naturalne" ogółem:

Tak

Szacowany poziom błędu

Rolnictwo – wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia:

1,7%
(2015 r. – 2,2%)

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo:

4,9%
(2015 r. – 5,3%)

Dział „Zasoby naturalne" ogółem:

2,5%
(2015 r. – 2,9%)

Wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia (EFRG)

Powierzchnia gruntów rolnych to najważniejsza zmienna w przypadku płatności w ramach pomocy bezpośredniej. Za sprawą ciągłych usprawnień w systemach kontroli poziom błędu w przypadku EFRG udało się po raz pierwszy obniżyć do poziomu poniżej progu istotności wynoszącego 2%. Przyczyniły się do tego głównie: zmiana definicji trwałych użytków zielonych, ulepszenia w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) oraz nowa procedura z wykorzystaniem geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy.

Płatności z tytułu zazieleniania stanowią dodatkowe wsparcie finansowe dla rolników, którzy spełniają wymogi w zakresie ochrony środowiska. Trybunał zbadał próbę 63 takich płatności i stwierdził, że rolnicy przestrzegali wymogów dotyczących dywersyfikacji upraw i ochrony trwałych użytków zielonych. Pewne błędy wykryto w przypadku obszarów proekologicznych. Trybunał stwierdził, że niektóre agencje płatnicze albo nie posiadały wiarygodnych informacji na temat kategorii gruntów w swoich systemach LPIS, albo nie wykorzystywały ich przy weryfikacji wniosków.

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo

Charakter i rozkład błędów w wydatkach w ramach EFRROW i w innych obszarach wydatków w dziale „Zasoby naturalne" różnią się od siebie.

Oprócz niekwalifikujących się beneficjentów oraz niekwalifikowalnych działań, projektów i pozycji wydatków Trybunał wykrył błędy dotyczące gruntów niekwalifikowalnych oraz zawyżonej liczby kwalifikowalnych hektarów. W tym roku trzy z największych błędów w zakresie kwalifikowalności dotyczyły beneficjentów, którzy – wbrew wymogom przepisów unijnych lub krajowych – nie ujawnili, że są kontrolowani przez przedsiębiorstwa powiązane, składają wnioski wspólnie z nimi lub dokonują od nich zakupów (zob. przykład).

Przykład: Niekwalifikujący się beneficjent – wsparcie na rzecz MŚP przyznane spółdzielni należącej do dużej spółki międzynarodowej

Trybunał zbadał wsparcie inwestycyjne przyznane litewskiej spółdzielni na rzecz przetwarzania i wprowadzania na rynek produktów rolnych. Zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi wsparcie takie jest dostępne jedynie dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, co ustala się na podstawie liczby pracowników, rocznego obrotu i rocznej sumy bilansowej. W obliczeniach tych należy uwzględnić powiązane przedsiębiorstwa, takie jak spółka matka czy spółka córka. Trybunał stwierdził, że przedmiotowa spółdzielnia należała do dużej spółki międzynarodowej, w związku z czym nie kwalifikowała się do wsparcia jako mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo.

W przypadku znacznej części transakcji, które zawierały błędy kwantyfikowalne, organy krajowe miały wystarczające informacje, aby zapobiec tym błędom lub wykryć je i skorygować przed złożeniem wniosku o zwrot kosztów do Komisji. Gdyby informacje te wykorzystano w celu skorygowania błędów przed zadeklarowaniem wydatków Komisji, szacowany poziom błędu w wydatkach ogółem w dziale „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo" wyniósłby 3,4%.

Sprawozdawczość DG AGRI na temat legalności i prawidłowości

Skorygowany poziom błędu w dziale „Zasoby naturalne" podany w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2016 r. pokrywa się z wnioskami z kontroli przeprowadzonej przez Trybunał, zgodnie z którymi ogólny poziom błędu w tym obszarze wydatków jest istotny.

W sprawozdaniu specjalnym nr 7/2017 Trybunał pozytywnie odniósł się do nowej roli jednostek certyfikujących w zakresie kontrolowania legalności i prawidłowości wydatków w ramach WPR. Wykrył on jednak szereg istotnych uchybień i zalecił wprowadzenie usprawnień w zakresie doboru próby, badania transakcji oraz obliczania poziomów błędu.

Ocena wykonania zadań

Analiza wyników osiągniętych w ramach wybranych projektów inwestycyjnych z zakresu rozwoju obszarów wiejskich wykazała, że 95% inwestycji zrealizowano zgodnie z planem.

W 34% przypadków brakowało jednak wystarczających dowodów na racjonalność kosztów. Stosowanie w miarę możliwości form kosztów uproszczonych skutecznie obniża ryzyko zawyżonych cen – o ile odnośne stawki są ustalone na prawidłowym poziomie. Obecnie Trybunał analizuje tę kwestię bardziej szczegółowo, ponieważ w 2018 r. zamierza opublikować sprawozdanie specjalne na ten temat.

W toku swoich prac dotyczących efektywności płatności z tytułu zazieleniania Trybunał stwierdził pewne pozytywne zmiany w zakresie wykorzystania gruntów, które nastąpiły w wyniku wprowadzenia tego systemu, zwłaszcza jeśli chodzi o tworzenie obszarów proekologicznych w celu ochrony i zwiększania różnorodności biologicznej. W dobranej próbie obszar użytków rolnych, na których Trybunał zaobserwował pozytywne zmiany, stanowił około 3,5% powierzchni gruntów ornych.

Zalecenia

Trybunał zaleca, co następuje:

- Komisja powinna dokonać przeglądu podejścia agencji płatniczych do klasyfikowania i uaktualniania kategorii gruntów w ich systemach LPIS oraz do przeprowadzania wymaganych kontroli krzyżowych, tak aby ograniczyć ryzyko błędu w płatnościach z tytułu zazieleniania.

- Komisja powinna zapewnić wytyczne i rozpowszechniać przykłady dobrych praktyk wśród organów krajowych, tak aby zagwarantować, że w toku przeprowadzanych przez nie kontroli wykrywane będą powiązania między wnioskodawcami a innymi podmiotami zaangażowanymi w realizację wspieranych projektów.

Pełne informacje na temat przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wydatków UE w dziale „Zasoby naturalne" można znaleźć w rozdziale 7 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Bezpieczeństwo i obywatelstwo
2,4 mld euro

Zakres kontroli

Ten obszar wydatków obejmuje różne polityki, których wspólnym celem jest wzmocnienie koncepcji „obywatelstwa europejskiego" poprzez stworzenie obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa pozbawionego granic wewnętrznych.

W 2016 r. wydatki objęte kontrolą w tym obszarze wyniosły 2,4 mld euro. Kwota ta obejmowała ochronę granic, politykę imigracyjną i azylową, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, zdrowie publiczne, ochronę konsumentów, kulturę, młodzież, politykę informacyjną i dialog z obywatelami. Jest to stosunkowo niewielka, ale rosnąca część budżetu UE (około 1,9% w 2016 r.).

Znaczna część wydatków w tym obszarze jest dokonywana za pośrednictwem 12 zdecentralizowanych agencji, których działalność Trybunał analizuje w specjalnych sprawozdaniach rocznych.

Około połowy (53%) wydatków przypada na „Migrację i bezpieczeństwo". Realizowane są one w dużej mierze w trybie zarządzania dzielonego pomiędzy państwa członkowskie i Komisję. Najważniejsze fundusze w ramach tego działu to:

- Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (AMIF), którego celem jest wspieranie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wypracowanie wspólnego unijnego podejścia do kwestii azylu i imigracji;

- Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF), który ma przyczynić się do osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE.

Fundusze te zostały uruchomione w 2014 r., zastępując program SOLID („Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi"), i będą funkcjonować do 2020 r.

Trybunał zbadał również niewielką liczbę transakcji w ramach innych działów w tym obszarze wydatków. Z uwagi na małe rozmiary próby nie jest on jednak w stanie obliczyć reprezentatywnego poziomu błędu dla działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo".

Ustalenia Trybunału

Komisja i państwa członkowskie poczyniły bardzo niewielkie postępy w dokonywaniu płatności z funduszy AMIF i ISF objętych zarządzaniem dzielonym. Do końca roku budżetowego 2015 r. Komisja nie rozliczyła żadnych płatności w przypadku 15 państw członkowskich. W sześciu państwach członkowskich rozliczono mniej niż 5% dostępnych środków, w trzech państwach członkowskich – między 5% a 10%, a w czterech państwach członkowskich – między 10% a 15%.

Trybunał wykrył również szereg uchybień dotyczących programu SOLID oraz funduszy AMIF i ISF, które mogą opóźnić ich realizację, negatywnie wpłynąć na dokonywaną przez Komisję ocenę systemów państw członkowskich, spowodować zwłokę w korygowaniu uchybień w systemach kontroli, a także zwiększyć ryzyko w zakresie kwalifikowalności oraz w obszarze zarządzania finansowanymi działaniami i ich kontroli.

Pełne informacje na temat przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wydatków UE w dziale „Bezpieczeństwo i obywatelstwo" można znaleźć w rozdziale 8 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Globalny wymiar Europy
8,3 mld euro

Zakres kontroli

Ten obszar obejmuje wydatki w dziedzinie polityki zagranicznej, wsparcie dla krajów kandydujących do członkostwa w UE i potencjalnych krajów kandydujących, jak również pomoc rozwojową i humanitarną na rzecz krajów rozwijających się i sąsiadujących z UE (z wyjątkiem Europejskich Funduszy Rozwoju – zob. s. 41–43).

W 2016 r. wydatki objęte kontrolą w tym obszarze wyniosły 8,3 mld euro, a dokonano ich w ponad 150 krajach. Wydatki są realizowane bezpośrednio przez dyrekcje generalne Komisji (z centrali znajdującej się w Brukseli albo za pośrednictwem delegatur UE w krajach otrzymujących pomoc) bądź pośrednio przez państwa beneficjentów lub organizacje międzynarodowe z wykorzystaniem różnorodnych instrumentów współpracy i metod realizacji.

Ustalenia Trybunału

Czy wystąpił istotny poziom błędu?
Tak

Szacowany poziom błędu
2,1% (w 2015 r. – 2,8%)

Jeśli chodzi o wkład UE przekazywany do budżetów ogólnych państw objętych wsparciem, Komisja ma znaczną swobodę przy ocenie, czy zostały spełnione kryteria kwalifikowalności. W rezultacie ryzyko niezgodności z obowiązującymi przepisami jest niewielkie. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku funduszy unijnych, które są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców międzynarodowych i nie są zarezerwowane na ściśle określone pozycje wydatków. W takich przypadkach koszty, które są niekwalifikowalne na podstawie przepisów unijnych, często mogą zostać pokryte z wkładów innych darczyńców.

37% szacowanego poziomu błędu przypada na wydatki, w odniesieniu do których nie przedstawiono podstawowych dokumentów poświadczających (zob. przykład poniżej). Inne istotne rodzaje błędu to np. wydatki, które nie zostały faktycznie poniesione lub które są niekwalifikowalne.

Przykład: Brak dokumentów poświadczających

Trybunał skontrolował wydatki zaakceptowane przez Komisję w związku z dotacją przyznaną organizacji pozarządowej zajmującej się dostępem do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego. Beneficjent nie był w stanie przedstawić dokumentów poświadczających niektóre z kosztów objętych kontrolą, w szczególności wynagrodzenia pracowników, ubezpieczenia, podatek dochodowy oraz koszty wynajmu pojazdu i sal lekcyjnych. Z tego względu koszty te uznano za niekwalifikowalne.

W przypadku znacznej części transakcji, które zawierały błędy kwantyfikowalne, Komisja miała wystarczające informacje, aby zapobiec tym błędom lub wykryć je i skorygować. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w wydatkach ogółem w dziale „Globalny wymiar Europy" wyniósłby 1,4%, tj. nie przekraczałby progu istotności 2%.

Sprawozdawczość na temat zgodności z przepisami prowadzona przez DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR)

Podobnie jak w poprzednich latach, dążąc do ograniczenia błędów w płatnościach, DG NEAR zleciła przeprowadzenie badania w celu oszacowania „poziomu błędu resztowego" w wydatkach w tym obszarze. Trybunał ocenił metodykę przyjętą na potrzeby tego badania i uznał, że jest ona zasadniczo skuteczna i adekwatna do założonych celów. Wskazał jednak kilka obszarów wymagających poprawy, jak np. potrzebę opracowania dodatkowych wytycznych dla audytorów dotyczących tego, jak szacować błędy w indywidualnych transakcjach.

W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR dokonuje oszacowania kwoty obarczonej ryzykiem w momencie zamknięcia, uwzględniając prawdopodobny wpływ kontroli, które zostaną przeprowadzone w kolejnych latach („zdolność naprawcza"). Trybunał jest zdania, że zdolność naprawcza została prawdopodobnie zawyżona, ponieważ w toku badania próby nakazów odzyskania środków zauważył niewykryte błędy w populacji wykorzystanej na potrzeby tego oszacowania.

Zalecenia

Trybunał zaleca, co następuje:

- Komisja powinna współpracować z instytucjami audytowymi w krajach na etapie przedakcesyjnym, tak aby wzmocnić ich kompetencje, organizując w tym celu seminaria, tworząc sieci współpracy oraz wykorzystując dostępne narzędzia, takie jak programy partnerskie czy pomoc techniczna.
- Komisja powinna opracować wskaźniki ryzyka, tak by ulepszyć oceny dokonywane na podstawie wzorów kontroli wewnętrznej, co ułatwi pomiar wpływu błędów.
- W kolejnym rocznym sprawozdaniu z działalności Komisja powinna należycie przedstawić zakres badania poziomu błędu resztowego oraz szacowany najniższy i najwyższy poziom błędu.
- Komisja powinna udoskonalić wyliczenia zdolności naprawczej w 2017 r., uwzględniając wykryte uchybienia.

Pełne informacje na temat przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wydatków UE w dziale „Globalny wymiar Europy" można znaleźć w rozdziale 9 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Administracja
9,4 mld euro

Zakres kontroli

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła wydatki administracyjne instytucji i innych organów UE: Parlamentu, Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ).

W 2016 r. wydatki wszystkich instytucji i innych organów UE objęte kontrolą wyniosły 9,4 mld euro. Około 60% tej kwoty stanowiły wydatki związane z personelem (np. wynagrodzenia, emerytury i renty oraz dodatki). Na pozostałą jej część składają się wydatki na budynki, wyposażenie, energię, telekomunikację i technologię informacyjną.

Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli agencji i innych zdecentralizowanych organów UE oraz Szkół Europejskich przedstawiane są w specjalnych sprawozdaniach rocznych, które ukazują się osobno, wraz z podsumowaniem wyników.

Sprawozdania finansowe Trybunału są kontrolowane przez zewnętrznego biegłego rewidenta, a odnośne sprawozdanie z kontroli jest publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i na stronach internetowych Trybunału.

Ustalenia Trybunału

Czy wystąpił istotny poziom błędu?
Nie

Szacowany poziom błędu
0,2% (w 2015 r. – 0,6%)

Przeprowadzone przez Trybunał badanie systemów nie wykazało zasadniczo żadnych poważnych uchybień. Trybunał wykrył jednak obszar, który wymaga poprawy, o czym mowa w poniższym zaleceniu.

Zalecenia

Trybunał zaleca, co następuje:

- Parlament Europejski powinien dokonać przeglądu swoich ram monitorowania dotyczących wykonania środków budżetowych przyznanych grupom politycznym. Powinien także zapewnić lepsze wytyczne grupom politycznym i skuteczniej monitorować stosowanie przez nie przepisów dotyczących zatwierdzania i rozliczania wydatków oraz przeprowadzania procedur udzielania zamówień.

Pełne informacje na temat przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wydatków UE w dziale „Administracja" można znaleźć w rozdziale 10 sprawozdania rocznego z wykonania budżetu UE za 2016 r.

Europejskie Fundusze Rozwoju
2,8 mld euro

Zakres kontroli

Europejskie Fundusze Rozwoju (EFR) to instrument pomocy UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Wydatki w ramach tych funduszy i instrumenty współpracy mają na celu wyeliminowanie ubóstwa, wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz zintegrowanie państw AKP i KTZ z gospodarką światową.

W 2016 r. wydatki objęte kontrolą w tym obszarze wyniosły 2,8 mld euro. EFR są finansowane przez państwa członkowskie UE i wdrażane za pośrednictwem indywidualnych projektów lub wsparcia budżetowego (wkład do budżetu ogólnego bądź sektorowego danego państwa). Każdy EFR jest regulowany na podstawie osobnego rozporządzenia finansowego.

Funduszami tymi zarządza Komisja Europejska, poza zakresem budżetu UE, a w przypadku niektórych rodzajów pomocy – Europejski Bank Inwestycyjny.

Ustalenia Trybunału

Wiarygodność rozliczeń EFR

Sprawozdanie finansowe za 2016 r. rzetelnie przedstawia sytuację finansową EFR, wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany stanu aktywów netto.

Czy w dochodach EFR wystąpił istotny poziom błędu?

Nie

Czy w płatnościach w ramach EFR wystąpił istotny poziom błędu?

Tak

Szacowany poziom błędu

3,3% (w 2015 r. – 3,8%)

Jeśli chodzi o wkład UE przekazywany do budżetów ogólnych państw objętych wsparciem, Komisja ma znaczną swobodę przy ocenie, czy zostały spełnione kryteria kwalifikowalności. W rezultacie ryzyko niezgodności z obowiązującymi przepisami jest niewielkie. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku funduszy unijnych, które są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców międzynarodowych i nie są zarezerwowane na ściśle określone pozycje wydatków. W takich przypadkach koszty, które są niekwalifikowalne na podstawie przepisów unijnych, często mogą zostać pokryte z wkładów innych darczyńców.

Błędy związane z nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych złożyły się na około jedną trzecią ogólnego poziomu błędu w EFR (zob. przykład poniżej). Inne istotne rodzaje błędu to np. wydatki, które nie zostały faktycznie poniesione lub które są niekwalifikowalne.

Przykład: Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

Trybunał zbadał płatności za usługi doradcze w kwestiach handlowych i stwierdził, że umowy, na podstawie których dokonano tych płatności, nie zostały zawarte w następstwie konkurencyjnej procedury wyboru, co stanowiło wymóg zgodnie z umową o udzielenie dotacji. Zamiast tego, zamówienia na usługi udzielono bezpośrednio doradcom, którzy pracowali przy poprzednim projekcie.

W przypadku znacznej części transakcji, które zawierały błędy kwantyfikowalne, Komisja miała wystarczające informacje, aby zapobiec tym błędom lub wykryć je i skorygować. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu w wydatkach z EFR wyniósłby 2,6%.

Sprawozdawczość na temat zgodności z przepisami prowadzona przez DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO)

Podobnie jak w poprzednich latach, dążąc do ograniczenia błędów w płatnościach, DG DEVCO zleciła przeprowadzenie badania w celu oszacowania „poziomu błędu resztowego" w wydatkach w tym obszarze.

Trybunał dokonał przeglądu badania poziomu błędu resztowego za 2016 r. i stwierdził, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z właściwą metodyką. Wszystkie uchybienia stwierdzone w sprawozdaniu Trybunału za 2013 r. zostały wyeliminowane, z wyjątkiem metody szacowania w przypadku błędu resztowego, która nadal pozostawia zbyt szeroki zakres uznaniowości przy szacowaniu indywidualnych poziomów błędu.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2016 r. DG DEVCO rozszerzyła zakres zastrzeżenia zgłoszonego w 2015 r., tak by oprócz „dotacji objętych zarządzaniem bezpośrednim" i „zarządzania pośredniego sprawowanego za pośrednictwem organizacji międzynarodowych" objęło ono również „dotacje i prognozy programów w ramach zarządzania pośredniego". Zastrzeżenie to jest zgodne z zaleceniami Trybunału i uwagami przedstawionymi w tegorocznym sprawozdaniu i w poprzednich sprawozdaniach rocznych.

DG DEVCO przedstawia kwotę obarczoną ryzykiem w momencie zamknięcia, uwzględniając prawdopodobny wpływ kontroli, które zostaną przeprowadzone w kolejnych latach („zdolność naprawcza"). Trybunał jest zdania, że wiarygodność zdolności naprawczej za 2016 r. wciąż jest ograniczona, ponieważ wykrytych błędów nie ekstrapolowano w pełni na nieskontrolowaną populację, a jej wyliczenie nie zostało uzgodnione ze sprawozdaniami finansowymi dotyczącymi EFR.

Zalecenia

Trybunał zaleca, co następuje:

- Komisja powinna ulepszyć monitorowanie otwartych umów zawartych w ramach EFR, które wygasły, tak aby ograniczyć ich liczbę.
- Do końca 2017 r. Komisja powinna ukończyć przegląd ogólnych warunków przeprowadzania kontroli i weryfikacji wydatków.
- W kontekście obliczania poziomu błędu resztowego Komisja powinna rozważyć ograniczenie zakresu badań bezpośrednich przeprowadzanych w odniesieniu do transakcji wsparcia budżetowego obciążonych niskim ryzykiem oraz przeznaczenie zaoszczędzonych w ten sposób zasobów na badania bezpośrednie transakcji związanych z projektami.
- Komisja powinna rozszerzyć zakres planu działania na 2017 r., tak by obejmował także dotacje i prognozy programów w ramach zarządzania pośredniego (które zostały objęte zastrzeżeniem w rocznym sprawozdaniu z działalności).
- Komisja powinna udoskonalić wyliczenia zdolności naprawczej w 2017 r., uwzględniając wykryte uchybienia.

Pełne informacje na temat kontroli Trybunału dotyczącej Europejskich Funduszy Rozwoju można znaleźć w sprawozdaniu rocznym za 2016 r. dotyczącym działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Ogólne informacje

Europejski Trybunał Obrachunkowy i jego działalność

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest niezależnym zewnętrznym kontrolerem Unii Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu. Zatrudnia około 900 osób – specjalistów oraz personel pomocniczy – ze wszystkich krajów UE.

Misją Trybunału jest przyczynianie się do usprawniania zarządzania finansami UE, promowanie rozliczalności i przejrzystości, a także działanie w charakterze niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli UE. Trybunał ostrzega przed zagrożeniami, poświadcza wiarygodność, wskazuje uchybienia i sukcesy oraz formułuje wskazówki dla decydentów UE na temat tego, jak poprawić zarządzanie polityką i programami unijnymi. Wykonując swoje zadania, zapewnia on obywatelom Europy informacje o tym, jak wydawane są ich pieniądze.

Sprawozdania z kontroli i opinie sporządzane przez Trybunał są zasadniczym ogniwem łańcucha rozliczalności UE. Są one wykorzystywane w celu rozliczania podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityk i programów UE, tj. Komisji, innych instytucji i organów UE oraz organów administracji w państwach członkowskich.

Produkty Trybunału

Trybunał sporządza:

- **sprawozdania roczne** dotyczące budżetu UE i Europejskich Funduszy Rozwoju, obejmujące poświadczenie wiarygodności;
- **sprawozdania specjalne** dotyczące wybranych zagadnień, publikowane w ciągu całego roku i sporządzane głównie w następstwie kontroli wykonania zadań. W 2016 r. Trybunał opublikował 36 sprawozdań specjalnych;
- **opinie** wykorzystywane przez Parlament Europejski i Radę przy przyjmowaniu przepisów UE i innych decyzji mających istotny wpływ na zarządzanie finansami, jak również inne opracowania oparte na przeglądach. W 2016 r. Trybunał opublikował dwie opinie;
- **specjalne sprawozdania roczne** przedstawiające opinie Trybunału z kontroli finansowych wszystkich agencji i organów UE. W 2016 r. Trybunał opublikował 52 specjalne sprawozdanie roczne i dwa sprawozdania podsumowujące na temat agencji i wspólnych przedsięwzięć UE;
- **opracowania oparte na przeglądach**, takie jak przeglądy horyzontalne i dokumenty informacyjne;
- **roczne sprawozdania z działalności** przedstawiające informacje na temat działań podjętych przez Trybunał w danym roku.

Poświadczenie wiarygodności – podejście kontrolne w skrócie

Opinie wyrażane przez Trybunał w poświadczeniu wiarygodności opierają się na obiektywnych dowodach uzyskanych z badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej.

Wiarygodność rozliczeń

Czy roczne sprawozdanie finansowe UE zawiera kompletne i poprawne informacje?

Dyrekcje generalne Komisji dokonują co roku setek tysięcy zapisów księgowych, pozyskując informacje z wielu różnych źródeł (w tym od państw członkowskich). Trybunał sprawdza, czy procedury w zakresie rachunkowości funkcjonują prawidłowo oraz czy dane księgowe będące ich produktem są kompletne, poprawnie zarejestrowane i odpowiednio przedstawione w sprawozdaniach finansowych UE.

- Trybunał dokonuje oceny systemu księgowego w celu sprawdzenia, czy stanowi on właściwą podstawę uzyskania rzetelnych danych.
- Przeprowadza także weryfikację kluczowych procedur księgowych w celu sprawdzenia, czy funkcjonują one prawidłowo.
- Trybunał odpowiada za analityczną kontrolę danych księgowych w celu sprawdzenia, czy są one przedstawione spójnie i wydają się racjonalne.
- Bezpośrednio weryfikuje też próbę zapisów księgowych w celu upewnienia się, czy transakcje leżące u ich podstaw miały miejsce i są poprawnie zarejestrowane.
- Ponadto przeprowadza kontrolę sprawozdania finansowego w celu zapewnienia, by rzetelnie przedstawiało ono sytuację finansową.

Prawidłowość transakcji

Czy transakcje po stronie dochodów i płatności za zrealizowane wydatki leżące u podstaw rozliczeń UE są zgodne z obowiązującymi przepisami?

Budżet UE obejmuje miliony płatności na rzecz beneficjentów, zarówno w UE, jak i w innych częściach świata. Dużą częścią tych wydatków zarządzają państwa członkowskie. Aby uzyskać niezbędne dowody, Trybunał bezpośrednio bada dochody i płatności za zrealizowane wydatki (tj. płatności okresowe, płatności końcowe i rozliczenie zaliczek) oraz ocenia systemy, za pomocą których zarządza się płatnościami i kontroluje je.

- Trybunał ocenia systemy w zakresie dochodów i wydatków w celu ustalenia ich skuteczności pod względem zapewnienia legalnego i prawidłowego zarządzania transakcjami.
- Trybunał dobiera statystyczne próby transakcji z różnych działów budżetu UE, tak aby zapewnić podstawę do przeprowadzenia szczegółowych badań przez swoich kontrolerów.
- Transakcje objęte próbą są szczegółowo badane przez Trybunał, zwykle w ramach kontroli przeprowadzanej w siedzibie końcowego odbiorcy środków (którym może być np. rolnik, instytut naukowy bądź przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego), co pozwala uzyskać bezpośrednie dowody, że zdarzenie będące ich podstawą faktycznie zaszło, jest poprawnie zarejestrowane i zgodne z przepisami dotyczącymi dokonywania płatności.
- Trybunał analizuje błędy i klasyfikuje je jako kwantyfikowalne lub niekwantyfikowalne.
- Następnie dokonuje on ekstrapolacji błędów kwantyfikowalnych w celu uzyskania szacowanego poziomu błędu, zarówno ogólnego, jak i dla każdego obszaru, w przypadku którego Trybunał przeprowadza ocenę szczegółową.
- Trybunał porównuje oszacowany poziom błędu z progiem istotności wynoszącym 2% i wydaje opinię.
- W swych opiniach bierze on również pod uwagę inne istotne informacje, zawarte np. w rocznych sprawozdaniach z działalności i sprawozdaniach opracowanych przez audytorów zewnętrznych.
- Trybunał omawia wszystkie swoje ustalenia z organami państw członkowskich i Komisją w celu potwierdzenia faktów.

Wszystkie publikacje Trybunału są dostępne na stronie internetowej: http://www.eca.europa.eu.

Więcej informacji na temat procesu kontroli prowadzącego do wydania poświadczenia wiarygodności można znaleźć w załączniku 1.1 do sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu UE za 2016 r.

Na stronie Trybunału zamieszczono glosariusz, w którym wyjaśnione są terminy techniczne wykorzystywane w publikacjach Trybunału (http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=41732).

JAK SKONTAKTOWAĆ SIĘ Z UE

Osobiście
W całej Unii Europejskiej istnieje kilkaset centrów informacyjnych Europe Direct. Adres najbliższego centrum można znaleźć na stronie: http://europa.eu/contact.

Telefonicznie lub drogą mailową
Europe Direct to serwis informacyjny, który udziela odpowiedzi na pytania na temat Unii Europejskiej. Można się z nim skontaktować:
– dzwoniąc pod bezpłatny numer telefonu: 00 800 6 7 8 9 10 11 (niektórzy operatorzy mogą naliczać opłaty za te połączenia),
– dzwoniąc pod standardowy numer telefonu: +32 22999696,
– drogą mailową: http://europa.eu/contact.

WYSZUKIWANIE INFORMACJI O UE

Online
Informacje o Unii Europejskiej są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu Europa: http://europa.eu.

Publikacje UE
Bezpłatne i odpłatne publikacje UE można pobrać lub zamówić w serwisie EU Bookshop: http://publications.europa.eu/eubookshop. Większą liczbę egzemplarzy bezpłatnych publikacji można otrzymać, kontaktując się z serwisem Europe Direct lub z lokalnym centrum informacyjnym (zob. http://europa.eu/contact).

Prawo UE i powiązane dokumenty
Informacje prawne dotyczące UE, w tym wszystkie unijne akty prawne od 1951 r., są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu EUR-Lex: http://eur-lex.europa.eu.

Portal Otwartych Danych UE
Unijny portal otwartych danych (http://data.europa.eu/euodp) umożliwia dostęp do zbiorów danych pochodzących z instytucji i innych organów UE. Dane można pobierać i wykorzystywać bezpłatnie, zarówno do celów komercyjnych, jak i niekomercyjnych.

INFORMACJA O PRAWACH AUTORSKICH

©Unia Europejska, 2017

Powielanie treści niniejszej publikacji (z wyjątkiem zdjęć) jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W przypadku następujących zdjęć powielanie jest dozwolone pod warunkiem wskazania posiadacza praw autorskich, źródła i nazwiska fotografa (o ile zostały podane):
zdjęcia na s. 3, 8, 21, 29, 30 (po prawej), 45: ©UE 2017, źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy
zdjęcie na s. 11: ©UE 2017, źródło: Serwis audiowizualny KE/Mauro Bottaro
zdjęcie na s. 25: ©UE 2016, źródło: Serwis audiowizualny KE/Bruno Portela
zdjęcie na s. 27 (po lewej): ©UE 2015, źródło: Serwis audiowizualny KE/Carmen Jaspersen
zdjęcia na s. 35 i 38: ©UE 2017, źródło: Serwis audiowizualny KE/Bruno Portela
zdjęcie na s. 37: ©EU 2016, Delegatura UE w Hondurasie
zdjęcie na s. 40: ©UE 2012, źródło: Serwis audiowizualny KE/Cornelia Smet
zdjęcie na s. 43: ©UE 2017, źródło: KE, Współpraca międzynarodowa i rozwój

O zgodę na wykorzystanie lub powielenie wspomnianego poniżej zdjęcia należy zwrócić się bezpośrednio do posiadacza praw autorskich oraz architektów/inżynierów:

zdjęcie na s. 15: ©Unia Europejska, 2016, źródło: Rada UE – Serwis fotograficzny. Philippe Samyn and Partners architects & engineers (kierownik projektu i projektant), Studio Valle Progettazioni (architekci) i Buro Happold (inżynierowie)

W celu wykorzystania lub powielenia wspomnianych poniżej zdjęć należy przestrzegać warunków i ograniczeń określonych w licencji CCO: https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode:

zdjęcia na s. 5, 23, 27 (po prawej), 30 (po lewej) i 33: źródło: Pixabay, CCO 1.0 Universal – domena publiczna

Wprowadzenie i objaśnienie do sprawozdań rocznych kontrolerów UE za 2016 r.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest niezależną instytucją kontroli UE, która stoi na straży finansów unijnych. „Kontrola UE za 2016 r. w skrócie" to podsumowanie głównych ustaleń i wniosków Trybunału przedstawionych w sprawozdaniach rocznych za 2016 r. dotyczących wykonania budżetu UE i Europejskich Funduszy Rozwoju. Publikacja ta zawiera informacje na temat wiarygodności rozliczeń, prawidłowości dochodów i wydatków oraz ogólnych kwestii dotyczących rezultatów uzyskanych ze środków z budżetu UE. Pełny tekst sprawozdań jest dostępny na stronie internetowej www.eca.europa.eu, jak również w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

40 1977 - 2017 CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
Urząd Publikacji