

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO:**

**„PRAWIDŁOWOŚĆ WYDATKOWANIA ŚRODKÓW W OBSZARZE POLITYKI
SPÓJNOŚCI UE: KOMISJA UDOSTĘPNIŁA TYLKO WSTĘPNY MINIMALNY
SZACOWANY POZIOM BŁĘDU”**

Uwagi wstępne Komisji:

W ramach trybu zarządzania dzielonego mającego zastosowanie do Funduszu Spójności, pomimo corocznego zatwierdzania zestawienia wydatków programu, co przyczynia się do poprawy rozliczalności, programy wydatków UE są z założenia wieloletnie, a związane z nimi systemy kontroli i cykle zarządzania również obejmują wiele lat. Oznacza to, że do wykrycia błędów może dojść w dowolnym momencie cyklu programu, czasami nawet kilka lat po dokonaniu płatności. Błędy mogą zostać skorygowane w tym samym roku lub w kolejnych latach, aż do momentu zamknięcia na koniec cyklu życia programów, tak aby osiągnąć poziom błędu rezydualnego poniżej 2 % dla wszystkich programów w czasie.

Strategie kontroli są zatem wieloletnie i zróżnicowane pod względem ryzyka. Organy państw członkowskich co roku składają sprawozdania z kontroli wykorzystania funduszy UE na szczeblu krajowym i regionalnym oraz z należytego zarządzania finansami w ramach swoich programów. Odbywa się to za pośrednictwem pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności zawierającego deklarację zarządczą, roczne sprawozdanie z kontroli zawierające poziom błędów oparty na reprezentatywnych próbach oraz opinię pokontrolną na temat legalności i prawidłowości wydatków. Sprawozdawczość ta jest podstawą do zatwierdzenia przez Komisję zestawienia wydatków programu oraz podstawą do uzyskania pewności.

W rocznych sprawozdaniach z działalności dyrektorzy generalni składają sprawozdanie z osiągniętych wyników, funkcjonowania swoich systemów kontroli wewnętrznej oraz zarządzania finansami, z uwzględnieniem pewności uzyskanej od państw członkowskich w ramach zarządzania dzielonego. W rocznym sprawozdaniu z działalności zawarte jest poświadczenie wiarygodności wydane przez dyrektora generalnego. Obowiązkiem dyrektorów generalnych, jako delegowanych urzędników zatwierdzających, jest zagwarantowanie pewności w odniesieniu do każdego programu operacyjnego.

Komisja odpowiednio zaprojektowała swój własny system uzyskiwania pewności w odniesieniu do polityki spójności. Komisja uważa, że system ten, oparty na przeglądzie prac krajowych instytucji audytowych w odniesieniu do poszczególnych programów oraz na dalszych pracach w zakresie ponownej kontroli wykonania zadań na miejscu w przypadku wybranych programów, głównie na podstawie analizy ryzyka, stanowi solidną podstawę do uzyskania wystarczającej pewności co do legalności i prawidłowości wydatków leżących u podstaw rozliczeń w ramach każdego z zestawień wydatków.

Zagregowany kluczowy wskaźnik efektywności w zakresie legalności i prawidłowości (KPI 5), zgłaszany co roku w rocznych sprawozdaniach z działalności, to przedział oparty na średniej ważonej potwierdzonych poziomów błędów dla wszystkich indywidualnych programów z uwzględnieniem wszystkich informacji dostępnych w danym czasie, w tym maksymalnego poziomu ryzyka, który odzwierciedla wszelkie dalsze rodzaje ryzyka niepotwierdzone jeszcze dowodami kontroli i będące nadal przedmiotem oceny w dniu podpisania rocznego sprawozdania z działalności. Ponadto Komisja może nadal przeprowadzać kontrole i wdrażać wszelkie wymagane dodatkowe korekty finansowe po zatwierdzeniu zestawienia wydatków i podpisaniu rocznego sprawozdania z działalności.

Szczegółowe instrukcje i wytyczne dla służb oraz kontrola jakości przeprowadzana przez służby centralne gwarantują, że informacje i dane zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności

stanowią właściwe i wiarygodne źródło szacowania zakresu ryzyka dla budżetu UE w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników. Ponadto sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników podlega rygorystycznemu procesowi przygotowawczemu i decyzyjnemu, w ramach którego służby centralne otrzymują szczegółowe wskazówki dotyczące jego treści i struktury od Rady Zarządzania Korporacyjnego, stanowiącej wierzchołek struktury ładu korporacyjnego Komisji.

STRESZCZENIE

V. Komisja zauważa, że jej szacowany poziom błędu (kluczowy wskaźnik efektywności) ujawniony w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL za lata 2019 i 2020 jest wyrażony jako przedział, który obejmuje maksymalne ryzyko. Chociaż jest on niższy od szacowanego przez Trybunał Obrachunkowy poziomu błędu, w ostatnich dwóch latach mieści się w przedziale obliczonym przez Trybunał na potrzeby jego poświadczenia wiarygodności.

Komisja jest zatem przekonana, że kluczowy wskaźnik efektywności i jego maksymalna wartość opublikowane w rocznym sprawozdaniu z działalności odzwierciedlają racjonalne i sprawiedliwe oszacowanie poziomów błędu dla poszczególnych programów i łącznie dla wszystkich programów, w oparciu o wszystkie informacje dostępne w momencie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 51 i 85).

VI. W ramach regulacyjnych na lata 2014–2020 rzeczywiście wyraźnie oddziela się kwestie legalności i prawidłowości od zatwierdzenia zestawienia wydatków. W związku z tym, w przypadku opinii pokontrolnej bez zastrzeżeń wydanej przez instytucję audytową, Komisja musi zatwierdzić zestawienie wydatków, niezależnie od stanu legalności i prawidłowości wydatków leżących u jego podstaw. Po zatwierdzeniu zestawienia wydatków Komisja kontynuuje prace w odniesieniu do wszelkich nierozstrzygniętych kwestii dotyczących legalności i prawidłowości, z pełnym poszanowaniem warunków regulacyjnych. Komisja może zawsze przerwać płatność salda (jeżeli jest ono dodatnie) lub, co zdarza się częściej, niezwłocznie wykonać wynikający z tego nakaz odzyskania środków i rozpocząć procedurę korekty finansowej, np. w wyniku kontroli prawidłowości. Komisja uważa, że po zatwierdzeniu zestawienia wydatków te kolejne kroki odpowiednio zabezpieczają budżet UE (zob. odpowiedź Komisji do pkt 77).

Komisja zauważa, że w latach 2021–2027 rozporządzenie zobowiązuje ją do odrzucenia przedłożonych zestawień wydatków, jeżeli zawierają one pozostały błąd rezydualny przekraczający 2 %.

VII. Komisja dąży do osiągnięcia równowagi między swoimi celami (zapewnienie), środkami (dostępne zasoby i czas), którymi dysponuje, aby je osiągnąć, a liczbą pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności / programów, które należy poddać przeglądowi.

Komisja podkreśla przydatność przeglądów dokumentacji, które przeprowadza co roku dla każdego programu.

Takie podejście jest szczególnie skuteczne w przypadku programów, w których rok po roku stwierdza się wiarygodne niskie poziomy błędu. W oparciu o dokładną ocenę jakości i kompletności informacji przedstawionych w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, jak również na podstawie skumulowanego doświadczenia Komisji w zakresie instytucji audytowych i programów, przeglądy dokumentacji pozwalają na osiągnięcie pewnego poziomu pewności w odniesieniu do wszystkich programów operacyjnych. Są one uzupełniane, w razie potrzeby, misjami informacyjnymi oraz w niektórych przypadkach dogłębnym przeglądem dokumentów roboczych. Umożliwiają one również określenie ryzyka w celu przeprowadzenia dalszych ponownych kontroli wykonania zadań na miejscu (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 25, 26 i 30).

VIII. Jak stwierdzono w strategii kontroli Komisji, prace kontrolne koncentrują się na tych instytucjach audytowych, na których Komisja nie mogła jeszcze polegać w wystarczającym stopniu, w odniesieniu do których przeprowadzono dotychczas ograniczony przegląd lub w przypadku których pojawiły się nowe rodzaje ryzyka. Ponadto z czasem konieczne jest objęcie kontrolą także innych instytucji audytowych.

Nowa Wspólna Dyrekcja ds. Audytu Polityki Spójności zadba o odpowiednie udokumentowanie procesu ustalania swoich przyszłych planów kontroli.

IX. W ramach kontroli zgodności, w przypadku wykrycia przez Komisję dodatkowych błędów w ponownie przeprowadzonych próbach, Komisja systematycznie ocenia, czy takie błędy mogą ponownie wystąpić w pozostałej próbie instytucji audytowej i w razie konieczności zwraca się o przeprowadzenie dodatkowych działań kontrolnych. Dopóki trwa ta ocena i wszelkie związane z nią weryfikacje, łączny poziom błędów rezydualnego podawany w rocznych sprawozdaniach z działalności jako część kluczowego wskaźnika efektywności uwzględnia tę niepewność w ujawnionym maksymalnym ryzyku.

X. Komisja jest przekonana, że kluczowy wskaźnik efektywności i jego maksymalna wartość opublikowane w rocznym sprawozdaniu z działalności odzwierciedlają racjonalne i sprawiedliwe oszacowanie poziomów błędów dla poszczególnych programów i łącznie dla wszystkich programów, w oparciu o wszystkie informacje dostępne w momencie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności.

XI. Tiret pierwsze – Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, aby zaproponować przegląd legislacyjny dotyczący zatrzymanych płatności.

Komisja uważa, że nowy warunek wprowadzony do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 już wzmacnia ochronę budżetu UE (zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 1).

Tiret drugie – Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Zgodnie ze swoimi celami Wspólna Dyrekcja ds. Audytu Polityki Spójności prowadzi obecnie dalsze prace nad wzmocnieniem dokumentacji i procesu przeglądu przeprowadzonych prac (zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 2).

Tiret trzecie – Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie nadal ujawniać w rocznym sprawozdaniu z działalności, na wzór bardziej szczegółowych informacji przedstawionych w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2020, w jaki sposób ustanawia się zastrzeżenia w odniesieniu do programów lub części programów (zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 3).

Tiret czwarte – Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Rada Zarządzania Korporacyjnego stanowiąca wierzchołek struktury ładu korporacyjnego Komisji, nadzoruje przygotowanie sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników i dlatego jest właściwym organem, który może przedstawić wzmocnione wytyczne dotyczące treści sprawozdania (zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 4).

WSTĘP

07. Komisja zgadza się, że kontrole zarządcze odgrywają pierwszoplanową rolę w obronie przed błędami i powinny przede wszystkim skuteczniej zapobiegać wystąpieniu błędów i wykrywać takie błędy. DG REGIO i DG EMPL co roku w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności informują, że duża część systemów zarządzania i kontroli funkcjonuje i nie powoduje wysokiego poziomu błędów

(89 % i 82 % programów odpowiednio dla DG REGIO i DG EMPL w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2020 r.). Europejski Trybunał Obrachunkowy nie wykrył również żadnych błędów podczas corocznych kontroli prób operacji w przypadku szeregu programów, w których odnotowano niskie poziomy błędu (poniżej 1 %).

10. W praktyce działania kontrolne Komisji w ramach jej rocznego cyklu kontroli obejmują przegląd sprawozdań z kontroli systemu krajowego, dokładną ocenę dokumentacji wszystkich rocznych sprawozdań z kontroli (część pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności), misje informacyjne i kontrole na miejscu. Dzięki temu Komisja może potwierdzić zgłoszone poziomy błędu dla większości programów do czasu następnego rocznego sprawozdania z działalności, z wyjątkiem przypadków, w których kontrole są nadal w toku.

Ponadto na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja ma możliwość przeprowadzania kontroli na podstawie wieloletnich ram w ciągu trzech lat następujących po roku, w którym wydatki zostały ujęte w rocznym zestawieniu wydatków.

11. Rozporządzenie (art. 139 ust. 1) stanowi, że Komisja analizuje dokumenty złożone przez państwo członkowskie (pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w tym zestawienie wydatków). Zatwierdzenie zestawienia wydatków opiera się na opinii pokontrolnej bez zastrzeżeń, przedstawionej na temat zestawienia wydatków przez instytucję audytową w pakiecie dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, chyba że Komisja posiada konkretne dowody na to, że opinia pokontrolna na temat zestawienia jest niewiarygodna (art. 139 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 12 i 13:

Przeglądy dokumentacji przeprowadzane przez Komisję mogą być również uzupełniane misjami informacyjnymi w celu wyjaśnienia wątpliwości zgłoszonych podczas przeglądu dokumentacji dotyczącej rocznego sprawozdania z kontroli i opinii pokontrolnej. Podczas takich misji informacyjnych w niektórych przypadkach stopniowo wprowadzono ograniczone ponowne wykonanie niektórych operacji, aby uzyskać dodatkową pewność co do wiarygodności zgłoszonych błędów. Pozostaje to bez uszczerbku dla zidentyfikowanego ryzyka, które Komisja uwzględnia w swojej ocenie ryzyka i może prowadzić do formalnych kontroli zgodności z ponownym przeprowadzeniem prób operacji.

Kontrole zgodności mogą również wiązać się z ponownym przeprowadzeniem kontroli systemu w przypadku wystąpienia szczególnych wątpliwości. Metoda przeprowadzania przez Komisję kontroli zgodności również ewoluowała w czasie, obejmując także (nawet przed ograniczeniami związanymi z podróżami nałożonymi z powodu kryzysu związanego z COVID) ponowne przeprowadzenie kontroli operacji, oprócz możliwości tradycyjnego ponownego przeprowadzenia kontroli na miejscu.

14. Zgodnie z zaleceniem 4 Trybunału Obrachunkowego zawartym w sprawozdaniu rocznym za 2017 r. kluczowym wskaźnikiem efektywności Komisji w zakresie legalności i prawidłowości jest główny poziom błędu zgłoszony w rocznym sprawozdaniu z działalności, w oparciu o zestawienia, w przypadku których cykl kontrolny Komisji jest w dużym stopniu zakończony, oraz bez uwzględnienia zaliczek wpłaconych na poczet instrumentów finansowych.

Komisja ujawnia również w rocznych sprawozdaniach z działalności i sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników ryzyko w momencie dokonywania płatności i ryzyko w momencie zamknięcia w odniesieniu do odpowiednich wydatków funduszy i wdrażających je dyrekcji generalnych, w oparciu o łączny poziom błędu rezydualnego ustanowiony na poziomie programu operacyjnego. Ponadto w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego

wyników Komisja ujawnia również ryzyko w momencie dokonywania płatności dla trzech funduszy łącznie (zob. sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za rok 2020, tom III, załącznik 5, s. 190) w celu uwzględnienia szczegółowego zalecenia nr 4 ze sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego za 2017 r.

15. Komisja zgadza się, że każdego roku dodatkowe błędy pozostają niewykryte, a zatem niezgłoszone przez instytucje audytowe w licznych pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. Komisja ocenia jednak wiarygodność instytucji audytowych nie tylko na podstawie ponownie obliczonych poziomów błędów (na które mogą oddziaływać pojedyncze błędy mające istotny wpływ statystyczny), ale także na podstawie szeregu kryteriów, które, jeśli nie zostaną ocenione w sposób zadowalający, odzwierciedlają obecność systemowych niedociągnięć w ich pracy i w systemach kontroli (zob. także odpowiedź Komisji do pkt 6.14 i 6.15 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2018 r.). Ponadto Komisja i Trybunał Obrachunkowy znaleźli również pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w przypadku których w próbie ponownie przeprowadzonych kontroli nie wykryto żadnych dodatkowych błędów. W związku z tym Komisja stwierdza, że sytuacja różni się w zależności od programu i roku, w zależności od złożoności przedmiotowych kwestii, a w rocznych sprawozdaniach z działalności informuje o rzetelności prac wykonanych przez instytucje audytowe (zob. odpowiednio s. 41 i 47 rocznych sprawozdań z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2020 r.).

UWAGI

21. W ramach regulacyjnych na lata 2014–2020 (w szczególności w art. 139 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) wyraźnie oddziela się kwestie legalności i prawidłowości od zatwierdzenia zestawienia wydatków. W związku z tym Komisja musi zatwierdzić zestawienia wydatków programu, tj. kompletność, dokładność i prawdziwość informacji księgowych przedstawionych w zestawieniach wydatków, nawet w przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowych wydatków. Komisja zauważa, że Trybunał Obrachunkowy wydaje również odrębne opinie na temat wiarygodności unijnych zestawień wydatków oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw.

Zatwierdzenie przez Komisję zestawień wydatków programu może prowadzić do wypłaty salda (jeżeli jest dodatnie) lub, częściej ze względu na system wysokich płatności zaliczkowych, do wystawienia nakazu odzyskania środków. Komisja nadal może przerwać płatność salda zatwierdzonych zestawień wydatków (pod warunkiem że spełnione są warunki określone w art. 83 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) lub rozpocząć procedurę korekty finansowej zgodnie z art. 144 i 145 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. W związku z tym po zatwierdzeniu zestawień wydatków Komisja kontynuuje prace w odniesieniu do wszelkich nierozstrzygniętych kwestii dotyczących legalności i prawidłowości, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości musi zastosować środki naprawcze zgodnie z ramami regulacyjnymi. Komisja uważa, że pomimo zwolnienia kwoty 10 % zatrzymanych płatności, te kolejne kroki zabezpieczają budżet UE.

Należy również zauważyć, że w przypadku gdy zatwierdzenie zestawień wydatków skutkuje odzyskaniem salda (w związku z płatnościami zaliczkowymi przekraczającymi wydatki poświadczone w zestawieniach wydatków), Komisja może natychmiast wydać nakaz odzyskania środków w odniesieniu do takich kwot, nie czekając na zakończenie dalszych procedur związanych z kwestiami legalności i prawidłowości. W takich przypadkach interesy finansowe UE są zatem lepiej chronione dzięki natychmiastowemu odzyskaniu środków.

Ramka 1 – Zatwierdzanie zestawień wydatków, w których wystąpił istotny poziom błędu

W przykładzie przytoczonym przez Trybunał Obrachunkowy wydana przez instytucję audytową opinia pokontrolna z zastrzeżeniem w sprawie pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności za okres 2017–2018 zawierała zastrzeżenia do wszystkich trzech elementów opinii (zestawienia wydatków, legalności/prawidłowości oraz systemu zarządzania i kontroli) ze względu na wysoki łączny poziom błędu rezydualnego (8,54 %).

Komisja wyjaśniła instytucji audytowej, że zgodnie z przepisami prawnymi (art. 127 ust. 5 lit. a) i art. 139 ust. 2 i 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) instytucja audytowa powinna wyrazić swoją opinię na temat zestawień wydatków jedynie w odniesieniu do ich kompletności, rzetelności i prawdziwości. Legalność i prawidłowość wydatków w zestawieniu wydatków (wyrażona poprzez łączny poziom błędu rezydualnego) jest przedmiotem innych elementów opinii pokontrolnej.

Po dokonaniu przeglądu pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności Komisja zatwierdziła zestawienia wydatków (ponieważ spełnione zostały odpowiednie warunki prawne), wydała nakaz odzyskania środków wynikający z obliczenia salda oraz wszczęła wymaganą procedurę korekty finansowej.

22. Na mocy przepisów prawnych (art. 99 i 102 rozporządzenia 2021/1060 w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027) Komisja jest zobowiązana poinformować państwa członkowskie do dnia 31 maja o zatwierdzeniu lub odrzuceniu zestawień wydatków przedłożonych do dnia 15 lutego tego samego roku.

Ze względu na to ograniczenie czasowe Komisja nie ma możliwości zakończenia swojej oceny wiarygodności zgłoszonych poziomów błędu, w szczególności gdy musi przeprowadzać kontrole na miejscu. Dlatego też ramy prawne (art. 70 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027) obejmują ramy czasowe wynoszące trzy lata kalendarzowe następujące po zatwierdzeniu zestawienia wydatków, w którym dany wydatek może być przedmiotem kontroli Komisji. Ponadto środki naprawcze mogą zostać podjęte w dowolnym momencie po zatwierdzeniu zestawień wydatków i zwolnieniu zatrzymanych płatności (zob. odpowiedź Komisji do pkt 21).

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 25 i 26:

Przeprowadzany przez Komisję przegląd dokumentacji 100 % otrzymanych rocznych sprawozdań z kontroli i opinii pokontrolnych opiera się na informacjach zawartych w pakiecie dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, z uwzględnieniem łącznej wiedzy i wcześniejszych prac kontrolnych przeprowadzonych w odniesieniu do danej instytucji audytowej i danego PO (w tym kontroli własnych Komisji, audytów Trybunału Obrachunkowego i sprawozdań z kontroli systemu krajowego).

Obejmuje on również komunikację z instytucjami audytowymi programów w celu wyjaśnienia informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach z kontroli, ewentualnie uzupełnioną o misje informacyjne w celu dalszego przeglądu informacji z instytucją audytową. Dlatego też proces ten może obejmować przegląd niektórych dokumentów roboczych instytucji audytowej oraz ponowne wykonanie dokumentacji niektórych elementów kontroli operacji. W rzeczywistości, mimo że metodyka Komisji w zakresie przeglądów dokumentacji i misji informacyjnych nie odnosi się wyraźnie do oceny lub weryfikacji prawidłowości poszczególnych operacji lub pozycji wydatków do 2020 r., taka ocena/weryfikacja była również wcześniej przeprowadzana w wielu przypadkach w praktyce.

Przegląd dokumentacji umożliwia weryfikację metodyki doboru próby oraz dostosowanie zgłoszonych poziomów błędu, niezależnie od źródła błędu (kwantyfikacja błędów, projekcja wykrytych błędów, poziom zgłoszonych korekt, sposób traktowania niektórych błędów itp.). Wszystkie takie zidentyfikowane kwestie i połączone ustalenia pozwalają Komisji na ponowne obliczenie, w razie potrzeby, dokładniejszego niż zgłoszony poziomu błędu. Działania te są podejmowane co roku w odniesieniu do wielu programów. Np. w odniesieniu do pakietów

dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności otrzymanych w 2020 r. DG REGIO była w stanie ponownie obliczyć zgłoszone ryzyko rezydualne dla 19 programów na podstawie połączonych informacji pochodzących z jej własnych audytów i rozszerzonego przeglądu dokumentacji pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności (zob. s. 47 i przypis 104 rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO). Przegląd dokumentacji w zakresie zgłaszanych poziomów błędu rezydualnego doprowadził zatem do ponownego obliczenia średniego poziomu błędu na 2,1 %, zamiast 1,2 % zgłoszonego przez organy zarządzające programami EFRR/Funduszu Spójności.

Celem przeglądu dokumentacji nie jest jednak przegląd wszystkich dokumentów potwierdzających oraz pełna ocena prawidłowości wydatków. Niezależnie od dodatkowych działań podjętych przez Komisję, np. misji informacyjnych, Komisja, świadoma tego nieodłącznego ograniczenia przeglądu dokumentacji, uzupełnia ten przegląd o dalsze prace kontrolne koncentrujące się na badaniach bezpośrednich na poziomie operacji i pozycji wydatków w odniesieniu do próby pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności wybranych głównie na podstawie oceny ryzyka.

27. Jeżeli chodzi o treść listy kontrolnej Komisji służącej do oceny około 800 sprawozdań z kontroli systemów krajowych otrzymywanych każdego roku, Komisja uważa, że pytania zawarte w liście kontrolnej są szczegółowe i ukierunkowane na ocenę jakościową istotnych elementów sprawozdań, takich jak zakres badań kontrolnych, spójność pomiędzy wykrytymi kwestiami a wyciągniętymi wnioskami, adekwatność proponowanych zaleceń i działań następczych itp.

Na podstawie wcześniejszych dyskusji z Trybunałem Obrachunkowym na temat tego ustalenia Komisja dokonała ostatnio dalszej aktualizacji listy kontrolnej, dodając dalsze instrukcje dla audytorów dotyczące oceny, jaką należy przeprowadzić, oraz informacji, jakie należy ujawnić, aby w pełni uzasadnić odpowiedzi „tak” lub „nie”, przy jednoczesnym utrzymaniu obciążenia administracyjnego na proporcjonalnym poziomie.

28. Komisja potwierdza łączny poziom błędu rezydualnego w rocznym sprawozdaniu z działalności na podstawie wszystkich informacji dostępnych w danym momencie w wyniku przeprowadzonych przeglądów dokumentacji lub prac kontrolnych na miejscu. Oczekuje się, że łączne poziomy błędu rezydualnego mogą zostać skorygowane w wyniku kontroli zgodności, w szczególności gdy w trakcie przeglądu dokumentacji Komisja zidentyfikowała istotne ryzyko związane z pracą instytucji audytowej i wiarygodnością zgłoszonych poziomów błędu oraz podjęła decyzję o przeprowadzeniu dalszych prac kontrolnych na miejscu w celu wyeliminowania tego ryzyka.

30. Komisja musi osiągnąć równowagę między swoimi celami (uzyskanie pewności), środkami (dostępne zasoby i czas), którymi dysponuje, aby je osiągnąć, a liczbą pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności / programów, które należy poddać przeglądowi (ponad 300 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności obejmujących 418 programów). Te przeglądy dokumentacji stanowią pierwszy etap procesu kontroli; obejmują one 100 % pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności przedłożonych przez państwa członkowskie. Na podstawie uzyskanego skumulowanego doświadczenia Komisji w zakresie instytucji audytowych, programów oraz wyników poprzednich kontroli, przeglądy dokumentacji zapewniają pewien poziom pewności w odniesieniu do wszystkich programów operacyjnych i ich wydatków. Mogą one również dotyczyć niektórych kwestii związanych z legalnością i prawidłowością (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 25 i 26).

Ponadto, jeżeli program zgłaszał niski poziom błędu rok po roku, a Komisja lub Trybunał Obrachunkowy w ramach ponownej kontroli nie wykryły dodatkowych błędów, przegląd dokumentacji pozwala uzyskać wystarczającą pewność, że niski zgłoszony poziom błędu jest ponownie wiarygodny w kolejnym roku objętym oceną.

Ilustruje to przypadek największego programu EFRR/Funduszu Spójności, w odniesieniu do którego Trybunał Obrachunkowy nie zgłosił żadnego błędu w ciągu ostatnich dwóch lat poprzez ponowne przeprowadzenie kontroli. W przypadku takiego programu wystarczający jest przegląd dokumentacji rocznego sprawozdania z kontroli, a coroczne powtórne przeprowadzanie kontroli przez Komisję stanowiłoby nieefektywne wykorzystanie zasobów w zakresie kontroli.

33. Odnotowane przez Trybunał Obrachunkowy niespójności w stosowaniu metodyki oceny ryzyka (przyznawanie punktów za poszczególne rodzaje ryzyka) nie miały negatywnego wpływu na ogólne wyniki oceny ryzyka przeprowadzonej przez Komisję. Po przeprowadzeniu symulacji punktacji ryzyka z wykorzystaniem prawidłowego zakresu wartości Komisja ustaliła, że ogólna punktacja ryzyka dla poszczególnych instytucji audytowych nie uległaby znacznej zmianie, a wnioski dotyczące planu kontroli pozostałyby takie same. To ustalenie Trybunału zostało jednak uwzględnione i rzeczywiście przegląd jakości oceny ryzyka został wzmocniony w 2020 r., w tym poprzez dokładną weryfikację przyznawania prawidłowych punktów we wszystkich przypadkach.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 34 i 35:

Każda ocena ryzyka jest działaniem *ex ante*, w ramach którego ocenia się prawdopodobieństwo wystąpienia i wpływ potencjalnego ryzyka na podstawie profesjonalnego osądu i wszystkich informacji dostępnych w danym momencie.

Przeprowadzana przez Komisję ocena ryzyka dotycząca instytucji audytowych obejmuje nie tylko poziomy błąd, ale także jakość pracy instytucji audytowej w innych obszarach, w tym w zakresie kontroli systemów i kontroli zestawień wydatków. Pod uwagę brane są również czynniki związane np. z pozycją instytucji audytowej w systemach zarządzania i kontroli oraz jej zdolnościami administracyjnymi.

W związku z tym korekta poziomów błędów w następstwie kontroli zgodności niekoniecznie zmienia wnioski z oceny ryzyka. Komisja uważa, że ogólnie wyniki przeprowadzonych przez nią kontroli zgodności potwierdziły wnioski z przeprowadzonej przez nią oceny ryzyka.

36. Ocena ryzyka stanowi wytyczne przy sporządzaniu planu kontroli, ale nie jest jedynym i wyłącznym kryterium brany pod uwagę przy opracowywaniu planu kontroli. Np. Komisja włączyła do swojego planu kontroli na 2019 r. jedną instytucję audytową niskiego ryzyka ze względu na wysokie kwoty zgłoszone Komisji, co w pełni uzasadnia jej włączenie.

Jak stwierdzono w strategii kontroli Komisji, prace kontrolne koncentrują się na tych instytucjach audytowych, na których Komisja nie mogła jeszcze polegać w wystarczającym stopniu, w odniesieniu do których przeprowadzono dotychczas ograniczony przegląd lub w przypadku których pojawiły się nowe rodzaje ryzyka.

Zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli oraz wcześniejszymi zaleceniami Trybunału Obrachunkowego prace kontrolne na określonym poziomie należy jednak prowadzić również wobec innych instytucji audytowych, dzięki czemu z czasem kontrolą zostaną objęte główne instytucje audytowe. Dlatego też, chociaż element ryzyka jest głównym czynnikiem decydującym o zakresie prac kontrolnych, Komisja bierze również pod uwagę element związany z zasięgiem. Tak było w szczególności w przypadku DG EMPL w 2019 r., kiedy postanowiła ona z czasem zwiększyć zasięg w odniesieniu do instytucji audytowych EFS.

Komisja zadba o jeszcze lepsze dokumentowanie swojego procesu decyzyjnego w zakresie ustalania planu kontroli, aby zapewnić wyraźne ujawnienie i wyjaśnienie powiązań z wynikami oceny ryzyka oraz innymi uwzględnionymi kryteriami.

38. W odniesieniu do dwóch przypadków wskazanych przez Trybunał Obrachunkowy Komisja zauważa, że w jednym przypadku dana kwestia ma ograniczony wpływ finansowy na ryzyko

rezydualne ponownie obliczone przez Komisję, a w drugim przypadku konieczna może okazać się dalsza ocena, jak wyjaśniono w odpowiedziach Komisji do pkt 39 i 40.

39. Komisja zgadza się, że umowa o udzielenie dotacji w ramach projektu zawierała niejasne warunki dotyczące obowiązujących uproszczonych metod rozliczania kosztów (tj. odniesienie do podstawy prawnej nieodpowiadającej wskazanej wartości procentowej kwoty ryczałtowej) i odniesienie do art. 68 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Na tej podstawie należało wypłacić beneficjentowi kwotę ryczałtową w wysokości 15 % kwalifikowalnych bezpośrednich kosztów personelu zamiast 25 % mających zastosowanie kosztów bezpośrednich (co stanowiło system, który instytucja zarządzająca zamierzała ponownie wykorzystać z programu „Horyzont 2020” w odniesieniu do projektów badawczo-rozwojowych). W trakcie kontroli Komisja powinna była zauważyć tę rozbieżność.

Ta różnica w projekcie ma jednak niewielki wpływ na poziom błędów w programie, biorąc pod uwagę, że w wyniku kontroli Komisji wykryto poważną nieprawidłowość w tym programie o znacznie istotniejszym wpływie (podnosząc poziom błędów znacznie powyżej 2 %, zob. opis problemu w ramce 2).

40. W drugim przypadku podniesionym przez Trybunał Obrachunkowy Komisja przyznaje, że nie zbadała struktury grupy ani umów w sprawie obsługi połączeń w czasie kontroli, ponieważ kod NACE beneficjenta to 93.293 (inna rozrywka i działalność rekreacyjna, a nie transport podlegający pomocy państwa). W przypadku gdy przedsiębiorstwo prowadzi kilka rodzajów działalności, pomoc regionalna może zostać jednak przyznana na działalność gospodarczą, która nie jest wykluczona na mocy art. 13 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, jeżeli działalności te są wyraźnie od siebie oddzielone. Ponadto, jeżeli operatorzy płacą cenę rynkową za prawo do eksploatacji statków, nie można wykluczyć korzyści na tym poziomie. W związku z tym na obecnym etapie nie można stwierdzić, że pomoc przyniosła korzyść działalności transportowej prowadzonej przez operatorów, a zatem nie kwalifikuje się do objęcia jej zasadami pomocy państwa.

Komisja przeprowadzi wymaganą ocenę we współpracy z władzami krajowymi, aby stwierdzić, czy wydatki kwalifikują się do objęcia pomocą.

41. Komisja zauważa, że w przypadku wspólnego poziomu błędów zgłoszonego dla programu finansowanego z wielu funduszy dyrekcja generalna może zdecydować się na zastosowanie albo wspólnego poziomu błędów, albo poziomu błędów dla poszczególnych funduszy, jeśli ten ostatni jest dostępny (tak jak uczyniła to DG EMPL w tym konkretnym przypadku). Ponieważ wyniki kontroli zgodności przeprowadzonej przez DG REGIO miały wpływ jedynie na EFRR, DG EMPL uznała, że nie ma powodu do zmiany zgłoszonego poziomu błędów dla EFS.

Utworzenie Wspólnej Dyrekcji ds. Audytu Polityki Spójności pomoże zharmonizować podejście obu dyrekcji generalnych w takich przypadkach (wspólny poziom błędów będzie stosowany przez obie dyrekcje w przypadku wspólnej próby).

Ramka 2 – Kontrola zgodności – wspólna próba czterech PO obejmujących EFRR i EFS

W przypadku przedstawionym przez Trybunał Obrachunkowy instytucja audytowa rzeczywiście wykorzystwała stratyfikowaną próbę statystyczną dla dwóch programów EFRR i dwóch programów EFS. Dzięki stratyfikacji instytucja audytowa mogła przedstawić reprezentatywny wskaźnik dla każdego funduszu i ogólnie dla wszystkich czterech programów.

Podczas kontroli Komisja (DG REGIO) wykryła nieprawidłowość w zakresie EFRR w odniesieniu do infrastruktury kolejowej, która miała istotny wpływ na warstwę EFRR, a tym samym również na wspólny poziom błędów (zwiększając poziom błędów rezydualnego znacznie powyżej 2 %). Biorąc pod uwagę, że to konkretne ustalenie dotyczące EFRR nie miało związku z EFS pod względem pewności,

DG EMPL uznała, że właściwsze będzie zastosowanie poziomu błędu EFS, natomiast DG REGIO ponownie obliczyła wspólny poziom błędu zastosowany przez instytucję audytową.

Jak wskazano w pkt 41, podejście to zostanie w pełni zharmonizowane w przyszłych rocznych sprawozdaniach z działalności.

43. Komisja zgadza się, że przy zachowaniu proporcjonalności procedur administracyjnych należy poprawić dokumentację kontroli w przypadku niektórych akt, i dopilnuje, aby wszyscy audytorzy przestrzegali obowiązujących wymogów.

45. Zasadniczo organy państw członkowskich wdrażają korekty zalecone przez Komisję w sprawozdaniach z audytu po wymianie argumentów w ramach procedury kontradyktoryjnej, aby móc skorzystać z możliwości ponownego wykorzystania zwolnionych w ten sposób funduszy na inne kwalifikowalne projekty (art. 145 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

W przeciwnym razie Komisja ma obowiązek na mocy rozporządzenia wsząć procedurę korekty finansowej i zaangażować się w nową procedurę kontradyktoryjną z państwem członkowskim w odniesieniu do wymaganych korekt indywidualnych lub ekstrapolowanych (art. 85, 144 i 145 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). W związku z decyzją Komisji o korekcie finansowej zmniejszono przydział środków na program.

46. Zgodnie z art. 75 ust. 2a rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja musi przedstawić ostateczne sprawozdanie z audytu w ciągu trzech miesięcy na podstawie informacji dostępnych dla audytorów na tym etapie, nawet jeśli państwo członkowskie nie akceptuje ustaleń Komisji.

W przypadku braku osiągnięcia porozumienia Komisja musi ocenić na etapie działań następczych wszystkie dodatkowe informacje lub nowe fakty przedstawione przez państwa członkowskie w odpowiedzi na ostateczne sprawozdanie z kontroli, jako że Komisja jest zobowiązana do lojalnej współpracy z państwami członkowskimi, o czym przypomina Trybunał Sprawiedliwości w wielu orzeczeniach dotyczących stosowanych przez Komisję procedur korekt finansowych. Może to wymagać dodatkowych konsultacji wewnętrznych z właściwymi dyrekcjami generalnymi.

To samo dotyczy etapu działań następczych podejmowanych przez Komisję w związku z wynikami kontroli Trybunału Obrachunkowego, na którym to etapie państwa członkowskie przedstawiają dodatkowe dowody w ramach tego procesu.

Ramka 3 – Ostateczne poziomy błędu nie są ostateczne

Uwaga opisana przez Trybunał Obrachunkowy w ramce 3 dotyczy niekwalifikowalnego bezpośredniego udzielenia zamówienia na projekt, który został ponownie oceniony przez Komisję z błędu losowego na błąd systemowy na etapie działań następczych po kontroli, na podstawie dodatkowych informacji od władz krajowych. Informacje te wyjaśniły, że zgodnie z podejściem instytucji zarządzającej każdy taki projekt (tj. projekt sklasyfikowany jako pilotażowy i finansowany w ramach pomocy technicznej) zostałby przyznany bezpośrednio, co zdaniem Komisji odzwierciedla problem systemowy w pracy instytucji zarządzającej. Instytucje zarządzające i audytowe potwierdziły również, że do tej pory tylko jeden taki projekt został zgłoszony Komisji. W związku z tym Komisja ponownie oceniła to ustalenie jako błąd systemowy, a nie losowy.

Organ krajowe wytyczyły ten błąd systemowy w danej populacji kontrolnej i zgodziły się na zastosowanie 100-procentowego wskaźnika korekty w kolejnym wniosku o płatność oraz na zaprzestanie tej nieprawidłowej praktyki. W związku z tym Komisja ponownie obliczyła poziomy błędu, uwzględniając ten ograniczony błąd systemowy zgodnie z wytycznymi Komisji w sprawie doboru próby i traktowania błędów, odzwierciedlając również zasadę proporcjonalności na mocy

Traktatu i rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (art. 85 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Komisja utrzymuje zatem, że prawidłowe i proporcjonalne jest, aby nie ekstrapolować tego błędu na całość wydatków zadeklarowanych dla programu oraz że łączny poziom błędu rezydualnego, w formie przedstawionej w końcowym sprawozdaniu z kontroli, musiał zostać odpowiednio skorygowany.

47. Komisja przyznaje, że procedury korekt finansowych są długotrwałe i złożone, z powodów wyjaśnionych przez Trybunał Obrachunkowy oraz ze względu na spoczywający na Komisji obowiązek uwzględniania wszelkich dodatkowych informacji przedstawionych przez państwo członkowskie zgodnie z zasadą proporcjonalności i zasadą lojalnej współpracy z państwami członkowskimi na wszystkich etapach procedury korekt finansowych. Państwa członkowskie mogą również nie zawsze dostarczać wszystkie wymagane dowody w ustalonych terminach lub od razu, co dodatkowo komplikuje procedurę.

Komisja przedstawia w rocznym sprawozdaniu z działalności stan zaawansowania poszczególnych wymaganych procedur korekt finansowych za poprzednie lata obrachunkowe (zob. roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2020 r., s. 50–51).

49. Komisja musi przestrzegać rygorystycznych kryteriów dotyczących korekt finansowych netto, które współprawodawca określił w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, i stosować wszystkie odpowiednie procedury kontryktoryjne zgodnie ze zobowiązaniami prawnymi i międzynarodowymi standardami kontroli, zanim będzie mogła zastosować korekty finansowe, w tym korekty netto. W związku z powyższym przed ukończeniem procedury korekt finansowych Komisja nie może zatem potwierdzić, czy wymagane dodatkowe korekty finansowe powinny stanowić wartości netto, czy też nie. Zależy to od dokładnej analizy i ostatecznego potwierdzenia poważnych defektów określonych w rozporządzeniu, z uwzględnieniem wszelkich dodatkowych informacji dostarczonych przez państwo członkowskie w trakcie procedury korekt finansowych, w tym dotyczących podjętych środków, oraz możliwości zastosowania warunków określonych przez współprawodawcę dla korekt finansowych netto na mocy art. 145 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 50 i 51:

Komisja zauważa, że jej szacowany poziom błędu (kluczowy wskaźnik efektywności) ujawniony w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL za lata 2019 i 2020 jest wyrażony jako przedział, który obejmuje maksymalne ryzyko (zob. pkt 60). Chociaż jest on niższy od szacowanego przez Trybunał Obrachunkowy poziomu błędu, zakres ten mieści się w przedziale obliczonym przez Trybunał na potrzeby poświadczeń wiarygodności z 2019 r. i 2020 r.

Komisja jest zatem przekonana, że jej szczegółowa ocena oparta na połączeniu przeglądu dokumentacji i prac kontrolnych na miejscu, obejmująca poszczególne programy indywidualne i pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w zależności od przypisanego im ryzyka, pozwala jej na ustalenie rozsądnego i uczciwego oszacowania poziomów błędu dla poszczególnych programów i łącznie dla wszystkich programów.

Dalsze wyjaśnienia znajdują się w odpowiedziach Komisji na poniższe punkty.

51. Dyrektor generalny potwierdza opublikowane kluczowe wskaźniki efektywności w odniesieniu do odpowiednich wydatków poniesionych w roku sprawozdawczym. Kluczowe wskaźniki efektywności stanowią oszacowanie ogólnego ryzyka w momencie dokonywania płatności w ramach programów w obszarze spójności w ujęciu łącznym w momencie ich ujawnienia oraz z uwzględnieniem wszystkich dostępnych w tym czasie informacji.

53. Mając na uwadze efektywność kosztową kontroli oraz dostępne zasoby, Komisja ponownie przeprowadza prace kontrolne na podstawie próby. Komisja wybiera próby operacji, które mają zostać ponownie skontrolowane, na podstawie zidentyfikowanego ryzyka. Komisja wybiera również, w stosownych przypadkach i w miarę możliwości, różne rodzaje operacji z próby instytucji audytowej lub, w niektórych przypadkach, może alternatywnie wybrać część swojej próby losowo w ramach próby kontrolowanej przez instytucję audytową.

Objęcie wszystkich rodzajów operacji nie zawsze jest jednak wykonalne ze względu na strukturę próby instytucji audytowej: liczebność prób Komisji uległaby znacznemu zwiększeniu, a wymagane prace kontrolne byłyby niemożliwe do wykonania.

Komisja zwraca również uwagę, że każdego roku tylko w kilku przypadkach instytucje audytowe grupują kilka programów we wspólnej próbie.

55. W przypadku wykrycia przez Komisję dodatkowych błędów w ponownie ocenionej próbie w procedurach kontroli przewidziano dalszą systematyczną ocenę kwestii, czy takie błędy mogą ponownie pojawić się w pozostałej części próby wybranej przez instytucję

audytową. Odbywa się to poprzez analizę dokumentacji przeprowadzoną przez Komisję lub, częściej, poprzez dodatkowe prace kontrolne, o które Komisja zwraca się do instytucji audytowej, w oparciu o wspólne zrozumienie, na czym polegał problem i dlaczego instytucja audytowa powinna zweryfikować swoje poprzednie prace kontrolne. W związku z tym Komisja systematycznie podejmuje kroki w celu zagwarantowania, że dalsze podobne błędy, które mogą występować w pozostałej części próby instytucji audytowej, są dalej badane, albo w ramach jej oceny, albo przez instytucję audytową (zob. także odpowiedź Komisji do pkt 56). Komisja uważa zatem, że jej podejście pozwala na uzyskanie wystarczającej pewności, że żadne istotne błędy nie pozostaną niewykryte w pozostałej części próby instytucji audytowej.

56. Celem kontroli zgodności przeprowadzanych przez Komisję jest uzyskanie wystarczającej pewności poprzez ponowne przeprowadzenie kontroli – z konieczności przeprowadzane na podstawie próby ze względu na ograniczenia czasu i zasobów, zob. odpowiedź Komisji do pkt 30 – że poziomy błędów zgłoszone przez instytucję audytową są wiarygodne lub nie są w istotny sposób zniekształcone. Podejście Komisji w celu osiągnięcia takiej wystarczającej pewności obejmuje elementy mające na celu rozwiązanie problemu ryzyka wykrycia (takie jak analiza ryzyka), ale nie może zredukować takiego ryzyka wykrycia do zera, co również nie byłoby opłacalne, w szczególności w przypadkach, gdy takie ryzyko nie jest oceniane jako istotne. Gdy pozostają wątpliwości, Komisja stosuje maksymalne ryzyko dla programu, mając na uwadze obliczenie kluczowego wskaźnika efektywności (zob. odpowiedź Komisji do pkt 60).

W odniesieniu do przypadków błędów uznanych przez Komisję za niepowtarzające się, Komisja dokładnie przeanalizowała charakter i podstawowe przyczyny każdego z takich błędów, uwzględniając charakterystykę operacji nieobjętych kontrolą. Na podstawie tych prac Komisja stwierdziła, że prawdopodobieństwo lub możliwy wpływ takich błędów w pozostałej części próby instytucji audytowej jest niski.

Ramka 4 – Kontrola zgodności – nie wykryto i nie skorygowano dodatkowych błędów

Podczas kontroli zgodności dotyczącej pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, na który powołuje się Trybunał Obrachunkowy, Komisja wykryła dodatkowe błędy w trzech operacjach i odpowiednio skorygowała poziomy błędów. W związku z tymi trzema błędami zwrócono się również do organów krajowych o ponowne sprawdzenie pozostałej części próby instytucji audytowej, która nie została skontrolowana przez Komisję. Po przedstawieniu przez Komisję końcowego sprawozdania z kontroli państwo członkowskie dokonało wymaganych dodatkowych korekt finansowych.

W odniesieniu do wyników kolejnej kontroli Trybunału Obrachunkowego w zakresie poświadczenia wiarygodności za 2018 r. Komisja zwraca uwagę, że trzy z dodatkowych błędów o największym wpływie dotyczyły kwestii systemowej, która została już wykryta przez Komisję podczas poprzedniej kontroli systemu i w odniesieniu do której podjęto środki naprawcze. Ponadto służby Komisji podjęły również działania następcze w związku z wszystkimi pozostałymi ustaleniami Trybunału Obrachunkowego zaakceptowanymi przez Komisję. W związku z tymi dodatkowymi ustaleniami dokonano dalszego przeglądu poziomów błędów, zaproponowano nowe indywidualne korekty oraz zwrócono się do organów krajowych o ponowne sprawdzenie pozostałej części próby instytucji audytowej, która nie została skontrolowana przez Trybunał i Komisję.

Wyniki wymaganych kontroli zostały zgłoszone przez państwo członkowskie w czerwcu 2021 r. W ramach starannych procedur następczych audytorzy Komisji kontaktują się obecnie z organami krajowymi w celu uzyskania szczegółowych informacji na temat przeprowadzonych prac. Rozpoczęto również wewnętrzne konsultacje z innymi służbami Komisji, aby zapewnić właściwą interpretację i podejście do niektórych złożonych kwestii związanych z pomocą państwa.

W uzasadnionych przypadkach służby Komisji podejmą dalsze działania, w tym dokonają przeglądu poziomów błędów lub zastosują dodatkowe środki naprawcze.

58. Komisja podkreśla przydatność przeglądów dokumentacji, które przeprowadza dla każdego programu i pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w ramach swojego podejścia kontrolnego. Takie podejście jest szczególnie skuteczne i ma sens w przypadku programów, w których rok po roku stwierdza się wiarygodne niskie poziomy błędów. Przeglądy dokumentacji są uzupełniane misjami informacyjnymi oraz w niektórych przypadkach dogłębnym przeglądem dokumentów roboczych. Umożliwiają one również określenie ryzyka w celu przeprowadzenia dalszych ponownych kontroli wykonania zadań na miejscu (zob. odpowiedź Komisji do pkt 25, 26 i 30).

Komisja, zgodnie z tym zróżnicowanym podejściem, uważa, że błędy zidentyfikowane w toku kontroli zgodności w przypadku niektórych programów i państw członkowskich niekoniecznie muszą również występować w innych nieskontrolowanych programach i państwach członkowskich.

Kontrole zgodności w programach lub instytucjach niższego ryzyka wykazały jednak również, że w takich przypadkach można czasem znaleźć dodatkowe błędy. Komisja uwzględniła zatem te informacje w obliczeniach maksymalnego poziomu ryzyka w rocznym sprawozdaniu z działalności w odniesieniu do przedmiotowych programów.

59. Komisja wprowadza procedury kontroli w celu uzyskania wystarczającej pewności w kwestii, czy poziomy błędów zgłoszone przez 122 instytucje audytowe w odniesieniu do 418 programów są dopuszczalne, czy też nie, oraz czy istnieją przesłanki świadczące o tym, że na poziomie poszczególnych programów operacyjnych mogą utrzymywać się istotne poziomy błędów. Komisja uważa, że przyjęte przez nią podejście jest odpowiednie do celu uzyskania pewności.

Jeżeli chodzi o kluczowy wskaźnik efektywności w zakresie legalności i prawidłowości zgłoszony na poziomie DG w rocznym sprawozdaniu z działalności, Komisja przyjmuje zachowawcze podejście w swoich obliczeniach, w których uwzględnia wszystkie potwierdzone poziomy błędów zgodnie ze stanem na dany dzień (zdecydowana większość przypadków) oraz maksymalne kwoty błędów w przypadku kontroli podlegających procedurom kontradyktoryjnym w czasie złożenia podpisu. Ponadto w ostatnich trzech rocznych sprawozdaniach z działalności służby Komisji opublikowały maksymalną wartość kluczowego wskaźnika efektywności w zakresie legalności i prawidłowości, uwzględniając wszystkie ewentualne niepewności i niepotwierdzone informacje występujące w czasie podpisania rocznego sprawozdania z działalności.

Komisja jest zatem przekonana, że ten kluczowy wskaźnik efektywności i jego maksymalna wartość opublikowana w rocznym sprawozdaniu z działalności odzwierciedlają racjonalne i sprawiedliwe

oszacowanie ryzyka dla budżetu w zakresie odpowiednich wydatków w danym roku w oparciu o wszystkie informacje dostępne w momencie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności oraz w kontekście wieloletniego okresu programowania (zob. także odpowiedzi Komisji do pkt 50, 51, 55 i 56).

60. Od 2019 r. ryzyko w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do obszaru spójności przedstawia się z uwzględnieniem najniższej i najwyższej wartości zarówno w rocznym sprawozdaniu z działalności, jak i w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników w podziale na fundusze, obszary polityki i w odniesieniu do całej Komisji.

61. Komisja zauważa, że utworzenie Wspólnej Dyrekcji ds. Audytu Polityki Spójności umożliwi dalsze ujednoczenie i harmonizację podejścia w odniesieniu do wszystkich funduszy pod kierunkiem nowej wspólnej służby audytu.

Komisja wyraziła swoje przeglądy na temat przydatności przeglądów dokumentacji na potrzeby procedury uzyskania pewności (zob. odpowiedź Komisji do pkt 25, 26, 30 i 58). Ponadto Komisja zgadza się, że ryzyko niewykrycia nieodłącznie wiąże się z każdą praktyką kontrolną oraz w pewnym stopniu takie ryzyko można ograniczyć dzięki stosowanym procedurom kontroli, ale nigdy nie jest możliwe jego całkowite wyeliminowanie.

62. Fakt, że wypełnienie niektórych kryteriów kwalifikowalności można ocenić tylko w momencie zamknięcia programu, nieodłącznie wynika z ram wieloletnich i przepisów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Komisja jest świadoma takich kryteriów i wiążącego się z nimi ryzyka, co odzwierciedla w przyjmowanym podejściu w zakresie zamknięcia okresu programowania.

W czasie zatwierdzania rocznych zestawień wydatków zgłoszonych wydatków nie można uznać za potencjalnie nieprawidłowe w kontekście takich kryteriów kwalifikowalności, których wypełnienie można ocenić na późniejszym etapie lub przy zamknięciu programu. W rezultacie w chwili sporządzania danego rocznego sprawozdania z działalności nie można wykryć ani zgłosić żadnej ewentualnej nieprawidłowości, a Komisja nie ma podstaw do uwzględnienia żadnego tego rodzaju przyszłego ryzyka w rocznych poziomach błędów.

Komisja powtarza, że poziomy błędów zgłaszane w rocznym sprawozdaniu z działalności potwierdza się na podstawie wszystkich istotnych informacji dostępnych w czasie podpisania danego rocznego sprawozdania z działalności (zob. załącznik 5 do rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych, s. 43 i s. 58 odpowiednio dla REGIO i EMPL, a także odpowiedź Komisji do pkt 28, 56 i 59).

63. Jako urzędnik zatwierdzający dyrektor generalny odpowiada za zapewnienie, aby w płatnościach dokonanych w danym roku, na poziomie programów operacyjnych, nie wystąpiły istotne poziomy błędów. W ramach polityki spójności dyrektorzy generalni wydają zatem zastrzeżenia na poziomie programu lub – do celów proporcjonalności – na poziomie części programu, której dotyczy zastrzeżenie (priorytet lub instytucja pośrednicząca), w odniesieniu do wydatków pokrytych w danym roku kalendarzowym.

67. Komisja podkreśla, że zastrzeżenia opierają się na informacjach dostępnych w czasie podpisania rocznego sprawozdania z działalności, z uwzględnieniem wpływu poprzednich braków lub ocen na najnowsze zgłoszone poziomy błędów i opinie pokontrolne. Na przykład w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2020 DG EMPL wyraźnie wskazała, że cztery zastrzeżenia opierają się na brakach lub wątpliwościach co do wiarygodności poziomów błędów zgłoszonych w poprzednich latach i niewyeliminowanych w czasie otrzymania nowego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. DG EMPL zgłosiło zatem zastrzeżenia dla tych programów pomimo pozytywnych wyników zgłoszonych w pakiecie dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności przez

odpowiednie instytucje audytowe. Zrozumiałe jest jednak, że w czasie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności Komisja nie może przewidywać wyników przyszłych kontroli, które jeszcze się nie odbyły.

Ramka 5 – DG EMPL – zastrzeżenia zgłaszane są wobec braku kompletnych informacji

Weryfikacja legalności i prawidłowości jest prowadzona w sposób ciągły do momentu zamknięcia programu.

Roczne sprawozdanie z działalności zapewnia wystarczającą pewność w czasie podpisania (30 kwietnia każdego roku), w zakresie odpowiednich wydatków w roku sprawozdawczym, zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego. Pozostaje to bez uszczerbku dla późniejszych informacji pochodzących przede wszystkim z dalszych przeprowadzonych kontroli.

W przypadku przytoczonym przez Trybunał Obrachunkowy służby Komisji nie zgłosiły zastrzeżenia wobec tego programu w czasie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności, gdyż ostatni zgłoszony łączny poziom błędu rezydualnego nie przekroczył 2 %, a Komisja nie dysponowała informacjami świadczącymi o wcześniejszych brakach. W toku późniejszej kontroli Komisji odkryto błędy, których nie wykryła instytucja audytowa, w wyniku czego łączny poziom błędu rezydualnego przekroczył 2 %.

Nie zawsze jednak tak się dzieje i służby Komisji nie mogą z góry zakładać, jakie mogą być ostateczne poziomy błędu po przeprowadzeniu późniejszych kontrolach.

W tym konkretnym przypadku przytoczonym przez Trybunał Obrachunkowy wydanie zastrzeżenia w czasie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności byłoby zatem nieuzasadnione. Ponadto łączny poziom błędu rezydualnego związany z przedmiotowym programem operacyjnym za rok obrachunkowy 2017/2018 został skutecznie zaktualizowany przez DG EMPL w kolejnym rocznym sprawozdaniu z działalności do poziomu 4,38 % w celu odzwierciedlenia wyników przeprowadzonej kontroli, a po potwierdzeniu wdrożenia wymaganych dodatkowych korekt finansowych łączny poziom błędu rezydualnego ponownie dostosowano do poziomu 2 %.

69. Członkowie Komisji zostają poinformowani o sporządzeniu i treści rocznych sprawozdań z działalności przed ich podpisaniem przez delegowanego urzędnika zatwierdzającego.

71. Kontrola jakości projektu rocznych sprawozdań z działalności to dokładny i ustrukturyzowany proces obejmujący szerokie kontakty między służbami centralnymi i odpowiednimi dyrekcjami generalnymi. Służby centralne sprawdzają przestrzeganie instrukcji, jakość przedstawianych informacji i spójność przeprowadzonej oceny z przedstawionymi informacjami. Służby te otrzymują wsparcie ze strony innych służb, w tym Służby Audytu Wewnętrznej, w zakresie prawidłowości informacji na temat prac kontrolnych IAS.

Organizowane są posiedzenia w ramach wzajemnej oceny w celu zapewnienia spójnego rozwiązywania podobnych problemów występujących w różnych grupach dyrekcji generalnych.

Chociaż każdy delegowany urzędnik zatwierdzający pozostaje odpowiedzialny i ma decydujący głos w sprawie rocznego sprawozdania z działalności, dyrekcje generalne zachęca się do rozważenia uwag i komentarzy przedstawionych w wyniku kontroli jakości i każdej wzajemnej oceny, aby udoskonalić projekt rocznego sprawozdania z działalności.

73. W sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników Komisja wykorzystuje ryzyko w momencie dokonywania płatności ujawnione przez dyrekcje generalne w rocznych sprawozdaniach z działalności, które zostały poddane dokładnej i ustrukturyzowanej kontroli jakości (zob. pkt 71). Jak wyjaśniono w odpowiedzi Komisji do pkt 60, w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników ujawnia się najniższą, a także najwyższą wartość ryzyka w momencie dokonywania płatności środków finansowych w ramach polityki

spójności odpowiadającą maksymalnemu szacunkowi ryzyka (najbardziej pesymistyczny scenariusz). Komisja uważa, że ten przedział ryzyka w momencie dokonywania płatności stanowi najlepszy szacunek wyrażający ekspozycję budżetu UE.

74. Komisja uważa, że szczegółowe instrukcje i wytyczne dla służb oraz kontrola jakości przeprowadzana przez służby centralne gwarantują, że informacje i dane zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności stanowią właściwe i wiarygodne źródło na potrzeby sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników.

Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników podlega rygorystycznemu procesowi przygotowawczemu i decyzyjnemu: współwnioskodawstwo SG i BUDG, konsultacje między służbami i pełny proces przyjęcia w sposób kolegialny obejmujący specjalne posiedzenia gabinetu członka Komisji.

Ponadto służby centralne otrzymują szczegółowe wskazówki od Rady Zarządzania Korporacyjnego dotyczące treści i struktury sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników. Następuje to w kluczowych momentach procesu sporządzania sprawozdania: na początku tego działania i po wzajemnych ocenach rocznych sprawozdań z działalności.

Na podstawie procesu opisanego powyżej (zob. także odpowiedzi Komisji do pkt 71 i 73) Komisja uważa, że informacje przedstawione w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników są właściwe i wiarygodne.

WNIOSKI I ZALECENIA

75. Jak również przyznał Trybunał Obrachunkowy, w rozporządzeniu przewidziano, że zatwierdzanie zestawień wydatków i ocena legalności i prawidłowości wydatków to dwa odrębne działania. Weryfikacja poziomów błędów przebiega na podstawie całego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w szczególności rocznych sprawozdań z kontroli i opinii pokontrolnych instytucji audytowych.

76. Komisja zaprojektowała własny system uzyskiwania pewności w celu umożliwienia dyrektorom generalnym uzyskania pewności w odniesieniu do każdego z 418 indywidualnych programów operacyjnych, zgodnie z ciążącymi na nich obowiązkami delegowanych urzędników zatwierdzających. Komisja uważa, że przyjęte przez nią podejście jest odpowiednie do celu uzyskania pewności, biorąc pod uwagę konieczność zachowania równowagi między swoimi celami (zapewnienie), środkami (dostępne zasoby i czas), którymi dysponuje, aby je osiągnąć, a liczbą pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności / programów, które należy poddać przeglądowi.

Jeżeli chodzi o kluczowe wskaźniki efektywności w zakresie legalności i prawidłowości zgłoszony na poziomie DG w rocznym sprawozdaniu z działalności, Komisja przyjmuje zachowawcze podejście w swoich obliczeniach, w których uwzględnia wszystkie potwierdzone poziomy błędów zgodnie ze stanem na dany dzień oraz maksymalne kwoty błędów w przypadku kontroli podlegających procedurom kontradictoryjnym w czasie złożenia podpisu. W ostatnich trzech rocznych sprawozdaniach z działalności służby Komisji opublikowały zatem maksymalną wartość tego kluczowego wskaźnika efektywności, uwzględniając wszystkie ewentualne niepewności i niepotwierdzone informacje występujące w czasie podpisania rocznego sprawozdania z działalności.

Komisja jest zatem przekonana, że kluczowe wskaźniki efektywności i ich maksymalna wartość opublikowana w rocznym sprawozdaniu z działalności odzwierciedlają racjonalne i sprawiedliwe oszacowanie ryzyka dla budżetu w zakresie odpowiednich wydatków w danym roku w oparciu o wszystkie informacje dostępne w momencie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności

oraz w kontekście wieloletniego okresu programowania (zob. także odpowiedzi Komisji do pkt 50, 51, 55 i 56).

77. W ramach regulacyjnych na lata 2014–2020 (art. 139 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) rzeczywiście wyraźnie oddzielono kwestie legalności i prawidłowości od zatwierdzenia zestawienia wydatków. Komisja nie ma zatem żadnej podstawy prawnej do niezatwierdzenia zestawień wydatków ze względu na istotny poziom błędu rezydualnego lub nieskorygowane nieprawidłowe wydatki pozostające w poświadczonych zestawieniach. Po zatwierdzeniu zestawienia wydatków Komisja kontynuuje jednak prace w odniesieniu do wszelkich nierozstrzygniętych kwestii dotyczących legalności i prawidłowości, z pełnym poszanowaniem warunków regulacyjnych. Oznacza to, że Komisja nadal może przerwać płatność salda zatwierdzonych zestawień wydatków, jeżeli jest ono dodatnie, lub, co zdarza się częściej, niezwłocznie wykonać wynikający z tego nakaz odzyskania środków i rozpocząć procedurę korekty finansowej, np. w wyniku kontroli prawidłowości, zgodnie z art. 144 i 145 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Komisja uważa, że oprócz zatwierdzenia zestawienia wydatków te kolejne kroki zabezpieczają budżet UE (zob. odpowiedź Komisji do pkt 77).

Komisja zauważa, że w latach 2021–2027 rozporządzenie zobowiązuje ją do odrzucenia przedłożonych zestawień wydatków, jeżeli zawierają one pozostały błąd rezydualny przekraczający 2 % (zob. odpowiedź Komisji do zalecenia 1).

Zalecenie 1 – Komisja powinna złożyć wniosek w sprawie zmian legislacyjnych w celu zagwarantowania adekwatnej ochrony zatrzymanych płatności przed ich zwolnieniem

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027, które zostało niedawno przyjęte przez współprawodawcę, przewidziano zatrzymanie 5 % wypłacanej kwoty do momentu zatwierdzenia rocznego zestawienia wydatków jako nowy warunkiem służący dalszemu zwiększeniu ochrony budżetu UE. Zgodnie z tym warunkiem państwa członkowskie muszą prowadzić niezbędne korekty, aby obniżyć poziom błędu rezydualnego dotyczącego zgodności z prawem i prawidłowości wydatku ujętego w zestawieniu wydatków do wartości 2 % lub mniej przed przedstawieniem zestawienia Komisji (zob. art. 98 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027). W przeciwnym razie zestawienie wydatków nie uznaje się za dopuszczalne, a Komisja nie może zwolnić zatrzymanych płatności. Ponadto nadal istnieje przewidziana w prawie możliwość wstrzymania wypłaty salda, jeżeli jest ono dodatnie, oraz zwolnienia zatrzymanych 5 % wypłacanej kwoty w przypadku zatwierdzonego zestawienia (pod warunkiem spełnienia warunków określonych w art. 96 ust. 1 nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

Ponadto w ramach prawnych na lata 2021–2027 zachowano niezbędne późniejsze narzędzia prawne służące Komisji do ochrony budżetu UE w przypadku identyfikacji nieprawidłowości w zatwierdzonym zestawieniu wydatków (korekty finansowe) oraz zmieniono warunki w zakresie korekt finansowych netto (zob. art. 104 ust. 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027).

Komisja zauważa również, że uzależnienie zatwierdzenia zestawienia wydatków od ukończenia oceny legalności/prawidłowości, jak sugeruje Trybunał Obrachunkowy, znacznie spowolniłoby coroczny proces zatwierdzania zestawień wydatków przez Komisję.

78. Komisja dąży do osiągnięcia równowagi między swoimi celami (uzyskanie pewności), środkami (dostępne zasoby i czas), którymi dysponuje, aby je osiągnąć, a liczbą programów, które należy poddać przeglądowi (ponad 300 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w odniesieniu do 418 programów każdego roku).

Komisja podkreśla przydatność przeglądów dokumentacji, które przeprowadza co roku dla każdego programu. Takie podejście jest szczególnie skuteczne i wystarczające w przypadku programów, w których rok po roku stwierdza się wiarygodne niskie poziomy błędu. W przypadku takich programów coroczne powtórne przeprowadzanie kontroli przez Komisję stanowiłoby nieefektywne wykorzystanie zasobów w zakresie kontroli.

Komisja szczegółowo ocenia treść każdego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności oraz jakość i kompletność przedstawionych informacji, biorąc pod uwagę wszystkie zgromadzone dostępne informacje kontrolne. Komisja weryfikuje w szczególności zastosowane metody doboru próby, obliczenia zgłoszonych poziomów błędu, sposób oceny zidentyfikowanych kwestii oraz wnioski wyciągnięte przez instytucje audytowe. Komisja dokonuje nawet przeglądów niektórych akt sprawy w toku takich przeglądów dokumentacji, które w razie potrzeby są uzupełniane o misje informacyjne na miejscu w celu wyjaśnienia stanu faktycznego.

Na podstawie uzyskanego skumulowanego doświadczenia w zakresie instytucji audytowych i programów przeglądy dokumentacji pozwalają Komisji na osiągnięcie pewnego poziomu pewności w odniesieniu do wszystkich programów operacyjnych i związanych z nimi wydatków. Przeglądy dokumentacji one również obejmować określone kwestie dotyczące legalności i prawidłowości oraz są uzupełniane misjami informacyjnymi oraz w niektórych przypadkach dogłębnym przeglądem dokumentów roboczych. Umożliwiają one określenie ryzyka w celu przeprowadzenia dalszych ponownych kontroli wykonania zadań na miejscu (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 25, 26 i 30).

79. Jak stwierdzono w strategii kontroli Komisji, prace kontrolne koncentrują się na tych instytucjach audytowych, na których Komisja nie mogła jeszcze polegać w wystarczającym stopniu, w odniesieniu do których przeprowadzono dotychczas ograniczony przegląd lub w przypadku których pojawiły się nowe rodzaje ryzyka. Prace kontrolne na określonym poziomie należy jednak prowadzić również wobec innych instytucji audytowych, dzięki czemu z czasem kontrolą zostaną objęte główne instytucja audytowe. Kwestię tę uwzględniono przy tworzeniu planu kontroli Komisji, w szczególności w przypadku DG EMPL w 2019 r. (zob. odpowiedź Komisji do pkt 36).

Nowa Wspólna Dyrekcja ds. Audytu Polityki Spójności zadba o dalsze udokumentowanie i wyraźne ujawnienie, w jaki sposób ocenę ryzyka oraz inne kryteria zastosowano w celu ustalania swojego planu kontroli.

80. Mając na uwadze konieczność zachowania równowagi, o której mowa w odpowiedzi do pkt 78 powyżej, Komisja przyznaje, że w niektórych przypadkach dokumentacja kontroli wymaga udoskonalenia. Nowa wspólna służba audytu w obszarze spójności zapewni, aby wszyscy audytorzy przestrzegali obowiązujących wymogów.

W odniesieniu do dwóch przypadków wskazanych przez Trybunał Obrachunkowy Komisja zauważa, że w jednym przypadku dana kwestia ma ograniczony wpływ finansowy na ryzyko rezydualne ponownie obliczone przez Komisję, a w drugim przypadku konieczna może okazać się dalsza ocena, jak wyjaśniono w odpowiedziach Komisji do pkt 39 i 40.

81. Zgodnie z art. 75 ust. 2a rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów Komisja musi przedstawić ostateczne sprawozdanie z audytu w ciągu trzech miesięcy na podstawie informacji dostępnych dla audytorów na tym etapie.

Zasadniczo organy państw członkowskich wdrażają korekty zalecone przez Komisję w sprawozdaniach z audytu po wymianie argumentów w ramach procedury kontradyktoryjnej w celu ponownego wykorzystania zwolnionych w ten sposób funduszy na inne kwalifikowalne projekty (możliwość przewidziana w art. 145 ust. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

W przypadku braku osiągnięcia porozumienia Komisja musi ocenić na etapie działań następczych wszystkie dodatkowe informacje lub nowe fakty przedstawione przez państwa członkowskie

w odpowiedzi na ostateczne sprawozdanie z kontroli, jako że Komisja jest zobowiązana do lojalnej współpracy z państwami członkowskimi, o czym przypomina Trybunał Sprawiedliwości w wielu orzeczeniach dotyczących stosowanych przez Komisję procedur korekt finansowych.

To samo dotyczy etapu działań następczych podejmowanych przez Komisję w związku z wynikami kontroli Trybunały Obrachunkowego, na którym to etapie państwa członkowskie przedstawiają dodatkowe dowody w ramach tego procesu (zob. odpowiedź Komisji do pkt 45 i 46).

82. Komisja przyznaje, że procedury korekt finansowych są długie i złożone. Zgodnie z przepisami regulacyjnymi (art. 145 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) Komisja ma obowiązek przeprowadzić określone etapy procedury przed podjęciem ostatecznej decyzji o dokonaniu każdej ewentualnej korekty finansowej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności i zasadą lojalnej współpracy Komisja musi również wziąć pod uwagę wszystkie dodatkowe informacje przedstawione przez państwa członkowskie na dowolnym etapie procedury korekt finansowych.

Jeżeli chodzi o korekty finansowe netto, Komisja musi również przestrzegać rygorystycznych kryteriów dotyczących takich korekt, określonych przez współprawodawcę w art. 145 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, zgodnie z którymi należy przeprowadzić szczegółową analizę poważnych defektów zdefiniowanych w tym rozporządzeniu, a także środków wprowadzonych przez państwa członkowskie, biorąc pod uwagę dodatkowe informacje uzyskane w toku całej procedury korekt finansowych. W związku z powyższym przed ukończeniem tej procedury Komisja nie może zatem potwierdzić, czy wymagane dodatkowe korekty finansowe powinny stanowić wartości netto, czy też nie (zob. odpowiedź Komisji do pkt 47 i 49).

83. Fakt, że wypełnienie niektórych kryteriów kwalifikowalności można ocenić tylko w momencie zamknięcia programu, nieodłącznie wynika z ram wieloletnich i przepisów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. W czasie zatwierdzania rocznych zestawień wydatków zgłoszonych wydatków nie można uznać za potencjalnie nieprawidłowe w kontekście takich kryteriów kwalifikowalności, których wypełnienie można ocenić na późniejszym etapie lub przy zamknięciu programu. W rezultacie w chwili sporządzania danego rocznego sprawozdania z działalności nie można wykryć ani zgłosić żadnej ewentualnej nieprawidłowości, a Komisja nie ma podstaw do uwzględnienia żadnego tego rodzaju przyszłego ryzyka w rocznych poziomach błędów.

Komisja powtarza, że poziomy błędów zgłaszane w rocznym sprawozdaniu z działalności potwierdza się na podstawie wszystkich istotnych informacji dostępnych w czasie podpisania danego rocznego sprawozdania z działalności (zob. załącznik 5 do rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych, s. 43 i s. 58 odpowiednio dla REGIO i EMPL, a także odpowiedź do pkt 28, 56 i 59).

Komisja systematycznie analizuje każdy program przed jego zamknięciem, aby zagwarantować, że poziom nieprawidłowych wydatków znajduje się poniżej progu istotności. W przypadku programów na lata 2014–2020 proces zamknięcia ma rozpocząć się w 2025 r.

Zalecenie 2 – Komisja powinna poprawić prace kontrolne, dokumentację kontroli oraz procedury przeglądu

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

a) Komisja przyjmuje część a) tego zalecenia.

Zgodnie ze strategią kontroli Komisji plan kontroli opiera się na wynikach oceny ryzyka. Pod uwagę brane jest jednak również zachowanie zgodności z międzynarodowymi standardami kontroli i wcześniejszymi zaleceniami oraz innymi kryteriami, takimi jak monitorowanie i objęcie kontrolą głównych instytucji audytowych w miarę upływu czasu.

W ramach nowo utworzonej Wspólnej Dyrekcji ds. Audytu Polityki Spójności Komisja prowadzi obecnie dalsze prace nad wzmocnieniem ścieżki audytu na potrzeby ustalenia planu kontroli, w tym wyraźnych powiązań z wynikami oceny ryzyka, a także innymi istotnymi kryteriami.

Wspólna odpowiedź Komisji do części b) i c) zalecenia 2:

Komisja przyjmuje części b) i c) tego zalecenia.

W ramach kontynuacji wcześniejszej praktyki Komisja prowadzi dalsze prace nad umocnieniem ścieżki audytu i procedury przeglądu przeprowadzonych prac kontrolnych w celu zapewnienia, aby listy kontrolne i pozostała dokumentacja kontroli były wystarczająco szczegółowe na potrzeby przeprowadzenia przeglądu, w tym przez audytora zewnętrznego.

W ramach nowo utworzonej Wspólnej Dyrekcji ds. Audytu Polityki Spójności Komisja przeprowadza obecnie przegląd i harmonizację metodyki kontroli obejmującej również ścieżkę audytu i procedury przeglądu.

d) Komisja nie przyjmuje części d) tego zalecenia.

Komisja corocznie ujawnia w rocznym sprawozdaniu z działalności potwierdzone poziomy błędu z poprzedniego roku obrachunkowego w odniesieniu do wszystkich programów operacyjnych i wskazuje programy, w przypadku których prace kontrolne nadal są w toku. W takich przypadkach Komisja komunikuje się z danym państwem członkowskim w kwestii ponownie obliczonych poziomów błędu rezydualnego w ramach danych sprawozdań z kontroli. Potwierdzony poziom błędu zostaje następnie ujawniony w piśmie kończącym kontrolę lub w stosownych przypadkach w decyzji Komisji o korekcie finansowej.

Komisja uważa, że każda dodatkowa komunikacja w tej kwestii w odniesieniu do ponad 400 programów w dziesięcioletnim okresie wdrażania stanowiłaby zbędne obciążenie administracyjne dla służb Komisji.

84. Dobór próby kontrolnej w toku kontroli zgodności przeprowadzanej przez Komisję ma na celu ocenę kwestii, czy Komisja może polegać na pracach instytucji audytowych i zgłaszanych przez nie poziomach błędu. Działania te polegają głównie na ponownym przeprowadzeniu kontroli operacji na próbie, mając na uwadze względy efektywności kosztowej kontroli i dostępne zasoby. Wraz z przeglądem metody kontroli stosowanej przez instytucję audytową stanowi to wystarczającą podstawę do sformułowania wniosków dotyczących rzetelności prac instytucji audytowej.

Ponadto w przypadku wykrycia błędów w ponownie ocenionej próbie w procedurach kontroli Komisji przewidziano dalszą systematyczną ocenę kwestii, czy takie błędy mogą ponownie pojawiać się w pozostałej części próby wybranej przez instytucję audytową.

Dopóki trwa ta ocena i wszelkie związane z nią weryfikacje, niepewność tę uwzględnia się w łącznym poziomie błędu rezydualnego podawanym w rocznych sprawozdaniach z działalności jako część kluczowego wskaźnika efektywności dotyczącego legalności i prawidłowości. Jest to odzwierciedlone w maksymalnym poziomie ryzyka w odniesieniu do danych programów i tym samym te łączne poziomy błędu rezydualnego pozostają niepotwierdzone do czasu przeprowadzenia wszystkich prac.

85. Na podstawie odpowiedzi do pkt 84 Komisja uważa, że stosuje wystarczająco zachowawcze podejście w zakresie szacowania kluczowych wskaźników efektywności potwierdzonych przez dyrektora generalnego w odniesieniu do stosownych wydatków w danym roku sprawozdawczym, zgodnie z poprzednimi zaleceniami zawartymi w rocznym sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego.

Kluczowe wskaźniki efektywności w ramach rocznych sprawozdań z działalności stanowią oszacowanie ogólnego ryzyka w momencie dokonywania płatności w ramach programów w obszarze

spójności w ujęciu łącznym w momencie ich ujawnienia z uwzględnieniem wszystkich dostępnych w tym czasie informacji. Komisja zauważa, że kluczowe wskaźniki efektywności obejmują maksymalne ryzyko ujawnione w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL za lata 2019 i 2020. Chociaż jest on niższy od szacowanego przez Trybunał Obrachunkowy poziomu błędu, w ostatnich dwóch latach mieści się w przedziale obliczonym przez Trybunał na potrzeby jego poświadczenia wiarygodności.

Komisja jest zatem przekonana, że przedział ten (kluczowy wskaźnik efektywności i jego maksymalna wartość) opublikowany w rocznym sprawozdaniu z działalności odzwierciedla racjonalne i sprawiedliwe oszacowanie poziomów błędu dla poszczególnych programów i łącznie dla wszystkich programów, w oparciu o wszystkie informacje dostępne w momencie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności.

86. Zgodnie z ramami regulacyjnymi na lata 2014–2020 państwa członkowskie poświadczają wydatki i zgłaszają wyniki swoich kontroli i audytów w pakiecie dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności przedstawianym do dnia 15 lutego każdego roku.

Zastrzeżenia w rocznych sprawozdaniach z działalności opierają się na wszystkich informacjach dostępnych w czasie podpisania rocznego sprawozdania z działalności, z uwzględnieniem ocen wpływu poprzednich braków na najnowsze zgłoszone poziomy błędu i opinie pokontrolne. Na przykład w rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2020 DG EMPL wyraźnie wskazała, że cztery zastrzeżenia opierają się na brakach lub wątpliwościach co do wiarygodności poziomów błędu zgłoszonych w poprzednich latach i niewyeliminowanych w czasie otrzymania nowego, bardziej pozytywnego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności. W przypadku wątpliwości lub zidentyfikowanego ryzyka Komisja stosuje zatem zachowawcze podejście w odniesieniu do własnej sprawozdawczości w ramach rocznych sprawozdań z działalności i szacuje poziom ryzyka w odniesieniu do danych programów według stawki zryczałtowanej i w razie potrzeby wydaje dodatkowe zastrzeżenia.

Weryfikacja legalności i prawidłowości wydatków jest prowadzona w sposób ciągły w okresie przewidzianym w rozporządzeniu na przeprowadzenie kontroli, a roczne sprawozdanie z działalności zapewnia ogłęd sytuacji w danym czasie (kwiecień) w odniesieniu do stosownych wydatków w roku sprawozdawczym (wymów określony w rozporządzeniu finansowym). Zrozumiałe jest, że w czasie podpisywania rocznego sprawozdania z działalności Komisja nie może przewidywać wyników kontroli, które mają miejsce po tej dacie.

Zalecenie 3 – Komisja powinna wzmocnić główne elementy informacji na temat prawidłowości wydatków podanych w rocznych sprawozdaniach z działalności

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

a) Komisja nie przyjmuje części a) tego zalecenia.

Komisja uważa, że przedział w przypadku kluczowych wskaźników efektywności obejmujący maksymalne poziomy ryzyka ujawnione w rocznych sprawozdaniach z działalności stanowi racjonalne i sprawiedliwe oszacowanie poziomów błędu w odniesieniu do stosownych wydatków w danym roku w oparciu o wszystkie informacje dostępne w momencie podpisywania oraz z uwzględnieniem wszelkiej ewentualnej pozostającej niepewności w przypadku niektórych programów.

Komisja, zgodnie z tym zróżnicowanym podejściem, uważa, że błędy zidentyfikowane w toku kontroli zgodności w przypadku niektórych programów i państw członkowskich niekoniecznie muszą również występować w innych nieskontrolowanych programach i państwach członkowskich.

b) Komisja przyjmuje część b) tego zalecenia.

W najnowszych rocznych sprawozdaniach z działalności (nieobjętych kontrolą Trybunału Obrachunkowego) Komisja starała się wyjaśnić – w ramach krótkiego podsumowania zawierającego ilustracje i przykłady – w jaki sposób dyrekcje generalne uzyskują wystarczającą pewność w odniesieniu do każdego programu. Roczne sprawozdanie z działalności zawiera opis poprzednich braków ustalonych w zgłoszonych poziomach błędów i systemach zarządzania i kontroli oraz opis działań podjętych w celu poprawy sytuacji (zob. podsumowanie, s. 27–30 rocznego sprawozdania z działalności DG REGIO, s. 45–53 rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL oraz załączniki 7B i 7O oraz 7 do rocznych sprawozdań z działalności za 2020 r. odpowiednio DG REGIO i DG EMPL).

Ponadto w załączniku 5 do rocznych sprawozdań z działalności Komisja nadal będzie wyraźnie ujawniać „kryteria istotności” na potrzeby wydawania zastrzeżeń, biorąc pod uwagę najnowsze informacje przedstawiane w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności obejmujących zgłaszane poziomy błędów (zob. s. 44 i 58 załączników do rocznych sprawozdań z działalności za 2020 r. odpowiednio DG REGIO i DG EMPL).

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 87 i 88:

Komisja uważa, że szczegółowe instrukcje i wytyczne dla służb oraz kontrola jakości przeprowadzana przez służby centralne gwarantują, że szacunki przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności i zagregowane w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników dają właściwy i wiarygodny obraz ryzyka w momencie dokonywania płatności w odniesieniu do odpowiednich wydatków w danym roku.

Sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników podlega rygorystycznemu procesowi przygotowawczemu i decyzyjnemu: współwnioskodawstwo SG i BUDG, konsultacje między służbami i pełny proces przyjęcia w sposób kolegialny obejmujący specjalne posiedzenia gabinetu członka Komisji. Ponadto służby centralne otrzymują szczegółowe wskazówki od Rady Zarządzania Korporacyjnego dotyczące treści i struktury sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników. Następuje to w kluczowych momentach procesu sporządzania sprawozdania: na początku tego działania i po wzajemnych ocenach rocznych sprawozdań z działalności (zob. także odpowiedzi Komisji do pkt 71, 73 i 74).

Zalecenie 4 – Służby centralne powinny otrzymać instrukcje w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników od podmiotu odpowiedzialnego za to sprawozdanie, czyli od kolegium komisarzy

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że mając na uwadze proces sporządzania sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników (zob. także odpowiedzi Komisji do pkt 71–74), jego treść jest właściwa i wiarygodna.

Komisja zbada, w jaki sposób można w przyszłych latach wzmocnić głównie wskazówki dla służb centralnych od Rady Zarządzania Korporacyjnego dotyczące treści i struktury sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, oraz przypomni podział ról i obowiązków związanych z przygotowaniem i przeglądem rocznego sprawozdania z działalności i przygotowaniem sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, jak określono w ramach rozwiązań zarządczych przyjętych przez Komisję.

Rada Zarządzania Korporacyjnego stanowiąca wierzchołek struktury ładu korporacyjnego Komisji, nadzoruje przygotowanie sprawozdania rocznego na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników i dlatego jest właściwym organem, który może przedstawić wytyczne dotyczące treści sprawozdania.

W dyskusjach tych jako obserwatorzy w Radzie Zarządzania Korporacyjnego uczestniczą gabinety przewodniczącego i członka Komisji odpowiedzialnego za budżet.