

PL



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

# Rolnictwo i spójność: przeгляд wydatków UE w latach 2007-2013

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-872-1219-1  
doi:10.2865/90584

© Unia Europejska, 2014  
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

*Printed in Luxembourg*

**Rolnictwo i spójność:  
przeгляд wydatków UE  
w latach 2007-2013**

## Strona

- 05     **Streszczenie**
  
- 07     **Wprowadzenie**
  
- 08     **Zarządzanie finansami UE i ich kontrola w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym w latach 2007-2013**
  
- 08     Wieloletnie ramy finansowe na lata 2007-2013 stanowiły największy unijny plan wydatkowania w historii
  
- 09     Rolnictwo i polityka spójności stanowiły główne obszary wydatkowania
  
- 10     Na koniec 2013 r. nie uregulowano płatności w przypadku ponad jednej trzeciej zobowiązań zaciągniętych na lata 2007-2013
  
- 13     Presja na wydatkowanie funduszy
  
- 16     **Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013**
  
- 16     Szacowane poziomy błędu w obszarach rolnictwa i spójności w latach 2009-2013
  
- 17     Rolnictwo: w tabeli błędów dominują uchybienia dotyczące niekwalifikowalnych gruntów i rolników niekwalifikujących się do otrzymania dofinansowania
  
- 19     Spójność: przypadki naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień stanowią najpoważniejszą przyczynę błędów
  
- 20     Komisja zapewnia dwa źródła informacji na temat geograficznego rozkładu zidentyfikowanych problemów
  
- 22     Zakres prac kontrolnych Trybunału odzwierciedla wielkość unijnych wydatków objętych zarządzaniem dzielonym w państwach członkowskich
  
- 23     Dokładniejsze informacje są dostępne w odniesieniu do 11 państw członkowskich, na które przypada ponad 80% wydatków objętych zarządzaniem dzielonym
  
- 24     Fakt, że Trybunał tak często wykrywa błędy, świadczy o tym, jak skomplikowane są zasady kwalifikowalności i systemy zarządzania unijnymi programami wydatkowania

- 26 **Ocena roli nadzorczej sprawowanej przez Komisję**
- 26 **Złożone ramy kontroli w zakresie wydatków UE objętych zarządzaniem dzielonym**
- 27 **Rola korekt finansowych**
- 28 **Podany przez Trybunał poziom błędu w 2013 r. byłby o 1,6% wyższy, gdyby nie uwzględniono środków naprawczych**
- 29 **Punktem wyjścia oceny dokonywanej przez Komisję są dane od państw członkowskich**
- 32 **Nadzór nad wydatkami na rolnictwo sprawowany przez Komisję**
- 32 **W ostatnich trzech latach odnotowano poprawę w jakości prac Komisji**
- 33 **Państwa członkowskie przeprowadzają kluczowe kontrole i inspekcje**
- 34 **Nadzór nad wydatkami w obszarze spójności sprawowany przez Komisję**
- 35 **Komisja stopniowo udoskonalała swoje podejście**
- 36 **Istnieje ryzyko zaniżenia przez Komisję poziomu błędu resztowego w wydatkach w obszarze spójności**
- 37 **Podsumowanie głównych czynników ryzyka i zidentyfikowanych uchybień**
- 37 **Czynniki ryzyka w obszarze rolnictwa dotyczą gruntów, zwierząt i rolników**
- 37 **Rozwój obszarów wiejskich jest szczególnie narażony na błędy**
- 38 **W obszarze spójności głównym czynnikiem ryzyka są nadal uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia**
- 39 **Perspektywy na przyszłość: wydatki UE w obszarze rolnictwa i spójności w latach 2014-2020**
- 39 **Poważne zmiany w dotacjach rolnych**
- 40 **Spójność: uproszczenie realizacji polityki, ale mniej zmian w zasadach kwalifikowalności**
- 40 **Czy dzięki zmianom w zadaniach, zakresie odpowiedzialności i obowiązkach sprawozdawczych Komisji i organów krajowych zainteresowane podmioty uzyskają dokładniejsze informacje na temat poziomu nieprawidłowości?**
- 41 **Podstawa uzyskania dokładniejszych informacji na temat legalności i prawidłowości w obszarze rolnictwa**
- 41 **Mocniejsze roczne ramy mechanizmów rozliczalności w obszarze spójności**
- 42 **Implikacje w kontekście rozliczalności i roli Trybunału: trudności w weryfikowaniu wiarygodności informacji uzyskanych w toku kontroli, przekazywanych przez Komisję i władze krajowe**

43	<b>Główne wnioski</b>
44	<b>Załączniki</b>
44	<b>Załącznik 1: Zobowiązania i płatności w działach 1b (spójność) i 2 (rolnictwo) w rozbiu na państwa członkowskie</b>
45	<b>Załącznik 2: Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych w obszarze rolnictwa i spójności w latach 2009-2013</b>
46	<b>Załącznik 3: Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych w obszarze rolnictwa w latach 2009-2013</b>
47	<b>Załącznik 4: Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych w obszarze spójności w latach 2009-2013</b>
48	<b>Załącznik 5: Nadzór sprawowany przez komisję: rolnictwo i spójność w latach 2007-2013</b>
50	<b>Wykaz skrótów</b>
51	<b>Przypisy końcowe</b>

## I

W niniejszym dokumencie przedstawiono przegląd wydatków UE w dwóch obszarach objętych zarządzaniem dzielonym: w rolnictwie<sup>1</sup> i obszarze spójności<sup>2</sup>, w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych na lata 2007-2013. Celem tego przeglądu jest zwrócenie uwagi na problemy dotyczące zarządzania finansami UE i ich kontroli w obszarach rolnictwa i spójności w powyższym okresie, jak również podsumowanie wyników kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, przedstawienie ogólnych informacji na temat zarządzania finansami UE i analiza wyzwań w zakresie kontroli w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Przegląd sporządzono w odpowiedzi na wniosek Parlamentu Europejskiego sformułowany w rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2012, by zapewnić informacje na temat wydatków objętych zarządzaniem dzielonym w odniesieniu do poszczególnych krajów.

## II

Informacje na temat rozkładu geograficznego ryzyka pochodzą z różnego rodzaju źródeł o odmiennym charakterze. Źródła te obejmują:

- o ustalenia pokontrolne Trybunału;
- o roczne sprawozdania z działalności Komisji za 2013 r. zawierające informacje na temat kwot obciążonych ryzykiem w podziale na państwa członkowskie;
- o notę 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2013 r., zawierającą informacje o korektach finansowych.

## III

Przygotowując niniejszy przegląd, Trybunał nie dążył do pozyskania nowych dowodów.

## IV

Główne wnioski zawarte w przeglądzie są następujące:

- o Wydatkowanie środków w latach 2007-2013 odbywało się na takich samych zasadach jak w poprzednich okresach. Wydatków dokonywano z opóźnieniem, zaś ogólna kwota dokonanych płatności była zbliżona do zakładanej. Z automatycznego umorzenia funduszy korzystano prawdopodobnie na niewielką skalę. Ryzyko w zakresie wydatków objętych zarządzaniem dzielonym (z wyjątkiem wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolników) wynika przede wszystkim z nacisku na wydatkowanie środków.
- o Główne rodzaje ryzyka w zakresie prawidłowości wydatków w obszarze rolnictwa dotyczą niekwalifikowalnych gruntów, zwierząt lub niekwalifikowalnych kosztów, na podstawie których dokonano wypłaty dofinansowania; niekwalifikowalnych beneficjentów otrzymujących dofinansowanie oraz nieprawidłowego wyliczenia wysokości dofinansowania (choć do ograniczenia tych czynników ryzyka w pewnym stopniu przyczynia się Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli). Istotny wpływ na zwiększenie ryzyka w zakresie wydatków na rozwój obszarów wiejskich mają z kolei przypadki naruszenia wymogów rolnościrodowskich i nieprzestrzegania specjalnych wymogów obowiązujących w projektach inwestycyjnych oraz przepisów dotyczących udzielania zamówień.
- o Jeśli chodzi o wydatki w obszarze spójności, najistotniejszym czynnikiem ryzyka są przypadki naruszenia unijnych lub krajowych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Drugim pod względem znaczenia źródłem ryzyka są sytuacje, gdy wydatki (lub projekty) nie kwalifikują się do objęcia dofinansowaniem.

- Systemy kontroli wymagają co prawda znacznych ulepszeń, główne wyzwanie polega jednak na podjęciu działań w celu ułatwienia zarządzania programami. We wszystkich państwach członkowskich, co do których można sformułować wnioski, wystąpił istotny poziom błędów oscylujący wokół średniej dla budżetu UE jako całości. Trybunał wykrył błędy we wszystkich państwach członkowskich UE. W okresie objętym niniejszym przeglądem Trybunał zbadał wiele systemów kontroli w państwach członkowskich oraz w Komisji i w większości przypadków doszedł do wniosku, że są one „częściowo skuteczne”. Fakt, że pomimo takiej oceny systemów Trybunał stwierdza błędy w niemal połowie badanych transakcji, świadczy m.in. o tym, jak skomplikowane są zasady kwalifikowalności i jak złożone są systemy zarządzania unijnymi programami wydatkowania.
- Choć w zakresie prowadzonej przez organy państw członkowskich sprawozdawczości na temat ryzyka i błędów odnotowano poprawę, przed Komisją w dalszym ciągu stoją poważne wyzwania związane z zapewnieniem wiarygodności tych informacji.
- Możliwe jest, że zmiany w przepisach przyjętych na nowy okres nie będą miały ogólnie rzecz biorąc większego wpływu na poziom ryzyka. Zasady co prawda w pewnym stopniu uproszczono, jednak niektóre programy wydatkowania w dalszym ciągu będą przysparzać problemów zarządzającym we wszystkich państwach członkowskich.
- Do wielu błędów dochodzi dlatego, że ogólna struktura zarządzania i kontroli jest złożona. Komisja i państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu dążyć do jej uproszczenia. Tymczasem, jak pokazuje doświadczenie, państwa członkowskie mają trudności w zarządzaniu obecnym systemem, a co za tym idzie – z realizacją polityki. W związku z tym powinny one w dalszym ciągu podejmować działania w celu poprawy sytuacji w tym zakresie.



## 01

W niniejszym dokumencie przedstawiono przegląd wydatków UE w dwóch obszarach objętych zarządzaniem dzielonym: w rolnictwie<sup>1</sup> i obszarze spójności<sup>2</sup>, w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych na lata 2007-2013. Celem tego przeglądu jest zwrócenie uwagi na problemy dotyczące zarządzania finansami UE i ich kontroli w obszarach rolnictwa i spójności w powyższym okresie, jak również podsumowanie wyników kontroli przeprowadzonych przez Trybunał oraz przedstawienie ogólnych informacji na temat zarządzania finansami UE i wyzwań w zakresie kontroli w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Przegląd sporządzono w odpowiedzi na wniosek Parlamentu Europejskiego sformułowany w rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za rok 2012, by zapewnić informacje na temat wydatków objętych zarządzaniem dzielonym w odniesieniu do poszczególnych krajów.

## 02

Podczas gdy cały przegląd poświęcony jest wykorzystaniu funduszy w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych na lata 2007-2013, podsumowanie wyników kontroli przeprowadzonych przez Trybunał obejmuje lata 2009-2013. Tym samym dotyczy ono głównie okresu, w którym płatności dokonywano w większości na zasadach przyjętych na lata 2007-2013 i za który Trybunał opublikował szczegółowe oceny zawierające informacje na temat poziomów błędów. Przegląd opiera się na sprawozdaniach rocznych Trybunału, odnośnych sprawozdaniach specjalnych i opiniach, jak również na sprawozdaniach Komisji, w tym na rocznych sprawozdaniach z działalności DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), DG ds. Zatrudnienia Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) i DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO), a także na analizach wykonania budżetu.

## 03

Niniejszy przegląd składa się z czterech części:

- o przeglądu wydatków, ze szczególnym uwzględnieniem polityki spójności i rolnictwa;
- o podsumowania wyników kontroli w zakresie rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013, w tym informacji na temat ogólnego szacowanego poziomu błędów oraz częstości i rodzajów błędów;
- o oceny nadzorczej roli Komisji w złożonej strukturze systemów kontroli wydatków objętych zarządzaniem dzielonym;
- o opisu zmian, jakie przyniosą nowe ramy prawne na lata 2014-2020.

# Zarządzanie finansami UE i ich kontrola w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym w latach 2007-2013

08

**Wieloletnie ramy finansowe na lata 2007-2013 stanowiły największy unijny plan wydatkowania w historii**

## 04

W dniu 17 maja 2006 r. podpisano Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami. Tym samym przyjęto wieloletnie ramy finansowe na lata 2007-2013. Łącznie, po uwzględnieniu wszystkich korekt, w ramach tych ustalono pułapy w wysokości 865 mld euro w przypadku zobowiązań i 821 mld euro w przypadku płatności w cenach stałych z 2004 r. (moment prowadzenia negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych). W wyniku korekt technicznych polegających na dostosowaniu do cen bieżących pułapy wyniosły 982 mld euro na zobowiązania<sup>3</sup> i 926 mld euro na płatności w okresie siedmiu lat<sup>4</sup>.

## 05

Następnie, w ramach budżetów rocznych, władza budżetowa przyjęła kwoty 978 mld euro na zobowiązania i 873 mld euro na płatności do końca 2013 r. (odpowiednio 99,6% i 94,3% maksymalnej kwoty przewidzianej w wieloletnich ramach finansowych). Według stanu na koniec 2013 r. Komisja zaksięgowała faktycznie zaciągnięte zobowiązania w kwocie 970 mld euro (98,8% kwoty przewidzianej w wieloletnich ramach finansowych i 99,2% kwot określonych w budżetach rocznych). Łączna kwota płatności dokonanych przez UE według stanu na koniec 2013 r. wyniosła natomiast 863 mld euro (93,2% kwoty określonej w wieloletnich ramach finansowych). Trybunał poruszył tę kwestię w pkt 1.52 sprawozdania rocznego za 2012 r.

## 06

W rozporządzeniu dotyczącym polityki spójności przewidziano pewne warunki o charakterze makroekonomicznym, na podstawie których wyznacza się maksymalny poziom przesunięć z funduszy wspierających spójność do każdego państwa członkowskiego. Pułapy te opierają się na stosunku pomiędzy dochodem narodowym brutto (DNB) danego państwa członkowskiego w przeliczeniu na mieszkańca, mierzonym parytetem siły nabywczej, a średnią dla UE-25<sup>5</sup>. Maksymalny poziom ustalono na 3,8% produktu krajowego brutto (PKB) państwa członkowskiego.

## Zarządzanie finansami UE i ich kontrola w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym w latach 2007-2013

### Rolnictwo i polityka spójności stanowiły główne obszary wydatkowania

#### 07

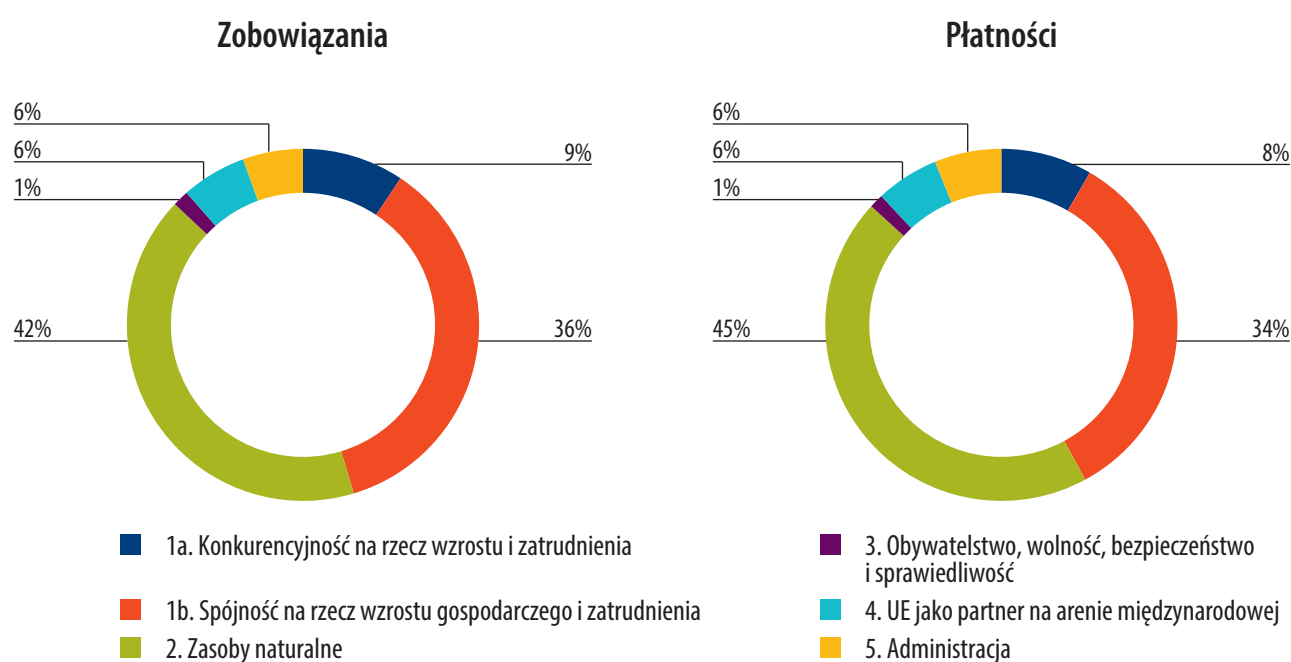
Dwa największe działy wydatków w wieloletnich ramach finansowych to dział 1b (Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia), na który przypadło 36% pułapu przewidzianego na zobowiązania i 34% pułapu płatności, oraz dział 2 (Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona (rolnictwo)), na który przypadło 42% pułapu zobowiązań i 45% pułapu płatności. Łącznie działy te składają się na 78% zaciągniętych zobowiązań i 79% płatności dokonanych w tym okresie (zob. *wykres 1*).

#### 08

Zobowiązania i płatności w ramach działów 1b i 2 w latach 2007-2013 w rozbiciu na państwa członkowskie przedstawiono w *załączniku 1*.

Wykres 1

### Zobowiązania i płatności dokonane w latach 2007-2013



Źródło: skonsolidowane sprawozdania roczne i sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami z lat 2007-2013.

## Na koniec 2013 r. nie uregulowano płatności w przypadku ponad jednej trzeciej zobowiązań zaciągniętych na lata 2007-2013

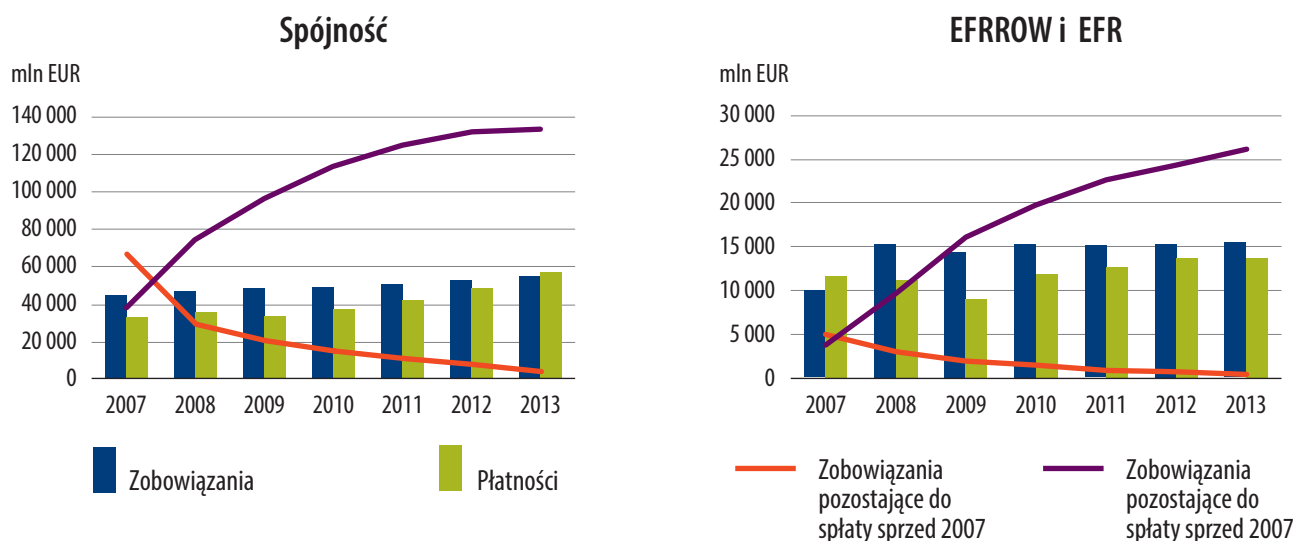
### 09

75% zobowiązań pozostających do spłaty na koniec 2013 r. dotyczyło działu 1b (62% lub 137 mld euro z łącznej kwoty 222 mld euro) i działu 2 (13% lub 28 mld euro z łącznej kwoty 222 mld euro). Około 97% stanowiły zobowiązania dotyczące wieloletnich ram finansowych na lata 2007-2013. Zobowiązania te będą wymagały uregulowania w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020.

### 10

Tendencja taka wystąpiła również w okresie obowiązywania poprzednich wieloletnich ramach finansowych, co widać na **wykresie 2**, na którym przedstawiono, jak kształtowały się skumulowane zobowiązania pozostające do spłaty odpowiednio w obszarze spójności oraz w przypadku Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich/Europejskiego Funduszu Rybackiego. Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych) i Europejski Bank Centralny przewidują, że w pierwszych latach nowego okresu inflacja i wzrost gospodarczy będą się kształtować na niskim poziomie<sup>6</sup>. Utrudni to wygospodarowanie wystarczających funduszy na płatności w celu uregulowania zobowiązań pozostających do spłaty z poprzednich okresów<sup>7</sup>.

**Wykres 2** Wzrost skumulowanej kwoty zobowiązań pozostających do spłaty w obszarze spójności oraz z EFRROW/EFR w latach 2007-2013



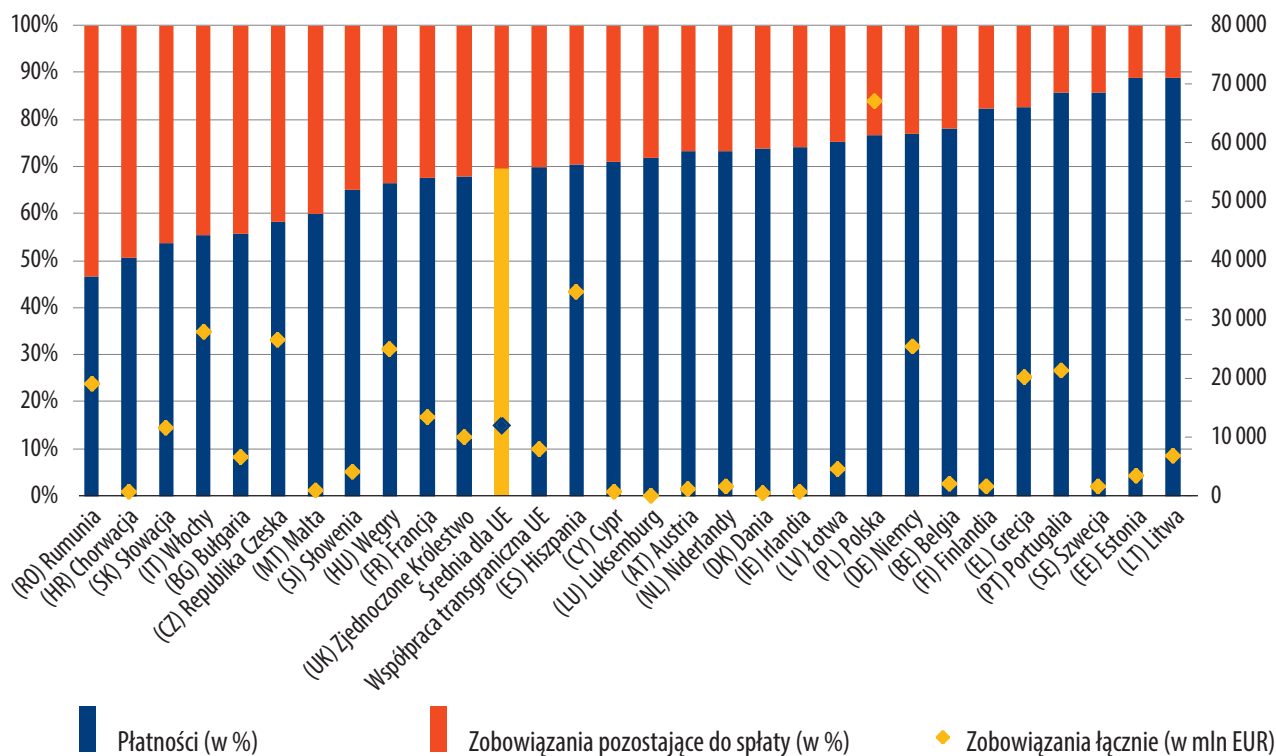
Źródło: sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami z lat 2007-2013.

## Zarządzanie finansami UE i ich kontrola w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym w latach 2007-2013

### 11

W przypadku obszaru spójności zobowiązania pozostające do spłaty za lata 2007-2013 wyniosły na koniec 2013 r. 133 mld euro lub około 38% łącznej kwoty zobowiązań. Średni wskaźnik wykorzystania środków UE (stosunek płatności do zobowiązań) wyniósł zatem 62%. W poszczególnych państwach członkowskich wahał się on między 38% (w przypadku Rumunii) a 81% (w przypadku Estonii). W pierwszym półroczu 2014 r. państwa członkowskie wystąpiły do Komisji z kolejnymi wnioskami o płatność, a ogólny wskaźnik wzrósł do 69%, przy czym w Rumunii wyniósł on 47%, a w Estonii i na Litwie – 89% (zob. wykres 3).

### Wykres 3 Wieloletnie ramy finansowe 2007-2013: polityka spójności – wykorzystanie środków na dzień 30 czerwca 2014 r.

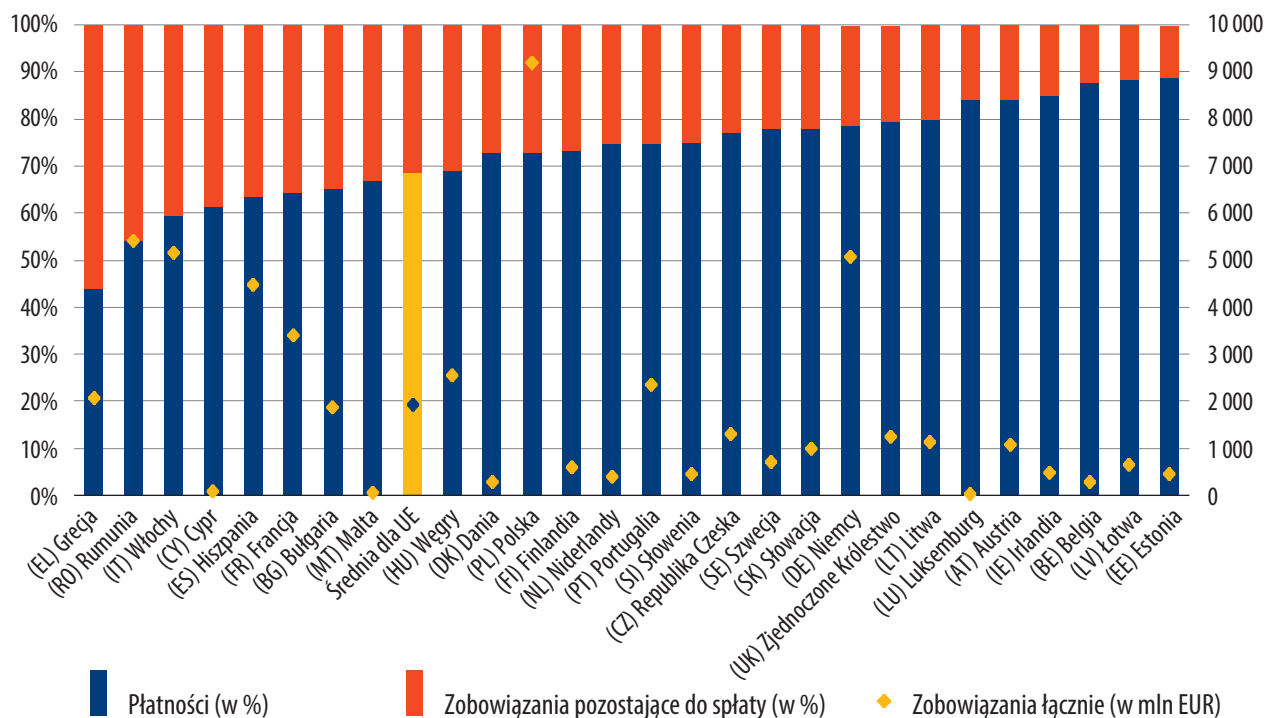


Źródło: Komisja Europejska.

## 12

W przypadku wieloletnich działań inwestycyjnych w ramach EFRROW zobowiązania pozostające do spłaty za lata 2007-2013 wyniosły na koniec 2013 r. 19 mld euro (ok. 36% łącznej kwoty zobowiązań). Średni wskaźnik wykorzystania środków UE (stosunek płatności do zobowiązań) wyniósł zatem 64%. W poszczególnych państwach członkowskich wahał się on między 40% (w przypadku Grecji) a 85% (w przypadku Belgii). W pierwszym półroczu 2014 r. państwa członkowskie wystąpiły do Komisji z kolejnymi wnioskami o płatność, a ogólny wskaźnik wzrósł do 69%, przy czym w Grecji wyniósł on 44%, a w Estonii – 89%, co stanowiło najwyższą wartość (zob. **wykres 4**).

**Wykres 4** Wieloletnie ramy finansowe 2007-2013: działania inwestycyjne EFRROW – wykorzystanie środków na dzień 30 czerwca 2014 r.



Źródło: Komisja Europejska.

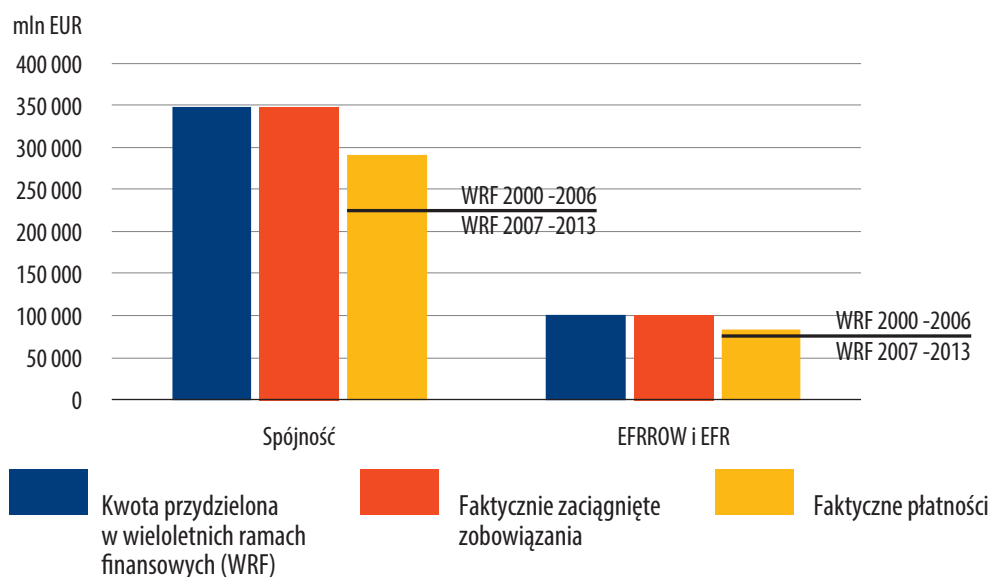
## Zarządzanie finansami UE i ich kontrola w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym w latach 2007-2013

## 13

Na **wykresie 5** przedstawiono łączne kwoty przydzielone na obszar spójności oraz EFRROW/EFR w wieloletnich ramach finansowych na lata 2007-2013 według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Choć różnica pomiędzy kwotami przydzielonym w wieloletnich ramach finansowych i zobowiązaniami zaciągniętymi w latach 2007-2013 była niewielka, różnica pomiędzy zobowiązaniami i płatnościami była znacznie większa. Płatności dotyczące zobowiązań z lat 2007-2013 stanowią odpowiednio 62% i 74% kwot przydzielonych na obszar spójności oraz EFRROW/EFR w wieloletnich ramach finansowych. Różnica pomiędzy kwotą zobowiązań na lata 2007-2013 i kwotą płatności dotyczących tego okresu jest w dużej mierze skompensowana kwotą płatności dokonanych w tych latach na pokrycie zobowiązań z lat 2000-2006.

## Wykres 5

### Wieloletnie ramy finansowe 2007-2013: obszar spójności i EFRROW/EFR: porównanie kwoty przydzielonej w wieloletnich ramach finansowych z kwotą faktycznych płatności na dzień 31 grudnia 2013 r. (w mln euro)



Źródło: sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami z lat 2007-2013.

## Presja na wydatkowanie funduszy

## 14

Powolna absorpcja funduszy w latach 2007-2013 wynika przede wszystkim z cyklicznego charakteru wydatków. W przypadku działań wieloletnich płatności dokonywane w pierwszych dwóch latach obowiązywania wieloletnich ram finansowych związane są zwykle ze zobowiązaniami zaciągniętymi w trakcie obowiązywania poprzednich ram finansowych. Ponadto ilość przyznanych środków często przewyższa możliwości absorpcyjne państw członkowskich (zob. **wykresy 3 i 4**).

### 15

Choć ogólnie rzecz biorąc budżet UE odpowiada 2% wydatków publicznych państw członkowskich UE<sup>8</sup>, wyzwania w związku z absorpcją środków w poszczególnych państwach są znacznie większe. Parlament Europejski szacuje przykładowo, że wydatki UE na Litwie stanowią 27% wydatków publicznych (z wyłączeniem wydatków na służbę zdrowia i ochronę socjalną)<sup>9</sup>. Na Węgrzech 95% wszystkich inwestycji publicznych jest współfinansowanych przez UE<sup>10</sup>. Kształtowanie się kwoty zobowiązań pozostających do spłaty uzależnione jest od możliwości absorpcyjnych państw członkowskich otrzymujących środki. Zdaniem niektórych ekspertów<sup>11</sup> ogólna zdolność do wykorzystania funduszy uzależniona jest od trzech głównych czynników: potencjału makroekonomicznego (np. zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami maksymalny poziom przesunięć z funduszy UE wspierających spójność może wynieść 3,8% PKB państwa członkowskiego), możliwości finansowych, tj. możliwości współfinansowania programów i projektów objętych wsparciem UE, oraz potencjału administracyjnego, tj. zdolności organów na szczeblu centralnym i lokalnym do zarządzania programami i projektami unijnymi.

### 16

Rozporządzenie dotyczące wspólnej polityki rolnej (WPR) stanowi, że Komisja automatycznie zwalnia część zobowiązania budżetowego, która nie została wykorzystana do końca drugiego roku następującego po roku, w którym podjęto zobowiązanie budżetowe<sup>12</sup>.

### 17

W rozporządzeniu ustalono, że w przypadku polityki spójności okres ten wynosi dwa lata – tzw. zasada n+2 (lub trzy lata w odniesieniu do zobowiązań z lat 2007-2010 w niektórych państwach członkowskich – tzw. zasada n+3<sup>13</sup>). W ramach działań na rzecz walki z kryzysem podjętych w 2011 r. zasada automatycznego umorzenia została zmieniona w odniesieniu do zobowiązań z 2007 r.<sup>14</sup>. Ponadto zarówno w obszarze spójności, jak i rozwoju obszarów wiejskich w 2011 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenia, w których przewidziano tymczasowe zwiększenie stopy dofinansowania UE w państwach członkowskich borykających się z trudnościami finansowymi (początkowo były to Grecja, Irlandia, Portugalia, Węgry, Łotwa i Rumunia, później przepisy te zastosowano również w odniesieniu do Hiszpanii i Cypru)<sup>15</sup>.

### 18

W 2013 r. przyjęto szczegółowe przepisy dające Rumunii i Słowacji dodatkowe pole manewru, jeśli chodzi o zobowiązania z lat 2011 i 2012. Zgodnie z zasadą n+2 przydzielone im środki powinny zostać wydatkowane odpowiednio z końcem 2013 i 2014 r., jednak w przypadku tych dwóch krajów zezwolono na przesunięcie terminu o rok (a więc odpowiednio do 2014 i 2015 r.)<sup>16</sup>. Wskaźniki wykorzystania środków w tych krajach według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. kształtowały się odpowiednio na poziomie ok. 40% i 50%.

### 19

Zobowiązania, które nie zostały wykorzystane, muszą zostać umorzone. Wysokość umorzeń dokonanych na koniec 2013 r. nie była jednak znaczna. W obszarze polityki spójności łączna kwota umorzeń dokonanych do 2013 r. zgodnie z zasadą n+2/n+3 wyniosła 250,5 mln euro lub 0,19% skumulowanej kwoty zobowiązań na 2012 r.<sup>17</sup> W przypadku rozwoju obszarów wiejskich umorzenia stanowią 0,14% skumulowanej kwoty zobowiązań na 2012 r.



## Zarządzanie finansami UE i ich kontrola w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym w latach 2007-2013

### 20

W przypadku wieloletnich ram finansowych na lata 2000-2006 średnia wielkość umorzeń w obszarze spójności (zgodnie z informacjami Komisji z maja 2014 r.) odpowiadała 1,76% łącznej kwoty zobowiązań (0,56% wynikało przy tym z zastosowania zasady n+2, zaś 1,2% z decyzji podjętych w momencie zamknięcia programów)<sup>18</sup>.

### 21

Istnienie ustalonych z góry krajowych pul środków, które mogą zostać utracone w razie gdy nie zostaną wykorzystane, zachęca do ich maksymalnego wydatkowania. Jedną z metod zwiększenia poziomu wydatkowania funduszy jest stworzenie instrumentów inżynierii finansowej<sup>19</sup> przewidzianych w przepisach sektorowych, a następnie przekazanie środków finansowych na ich rzecz. Odnotowano przypadki, gdy środki w ramach takich instrumentów były zablokowane przez kilka lat, zanim zostały wypłacone beneficjentom końcowym. DG AGRI wyraziła obawy dotyczące tej kwestii w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. w kontekście swoich ustaleń z kontroli przeprowadzonej w Bułgarii: „Główne uchybienia dotyczyły (...) wczesnej wypłaty zaliczek na duże kwoty oraz wczesnego przekazania dużych ilości kapitału do funduszu gwarancyjnego. (...) Władze bułgarskie poproszono o wyjaśnienie, dlaczego tak wcześnie dokonano płatności zaliczkowych na tak duże kwoty i czy tak szybkie przekazanie pokaźnych środków do funduszu gwarancyjnego było rzeczywiście konieczne”<sup>20</sup>. Trybunał stwierdził podobne problemy we Włoszech (zob. sprawozdanie specjalne nr 2/2012 pt. „Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”, ramka 2).

# Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

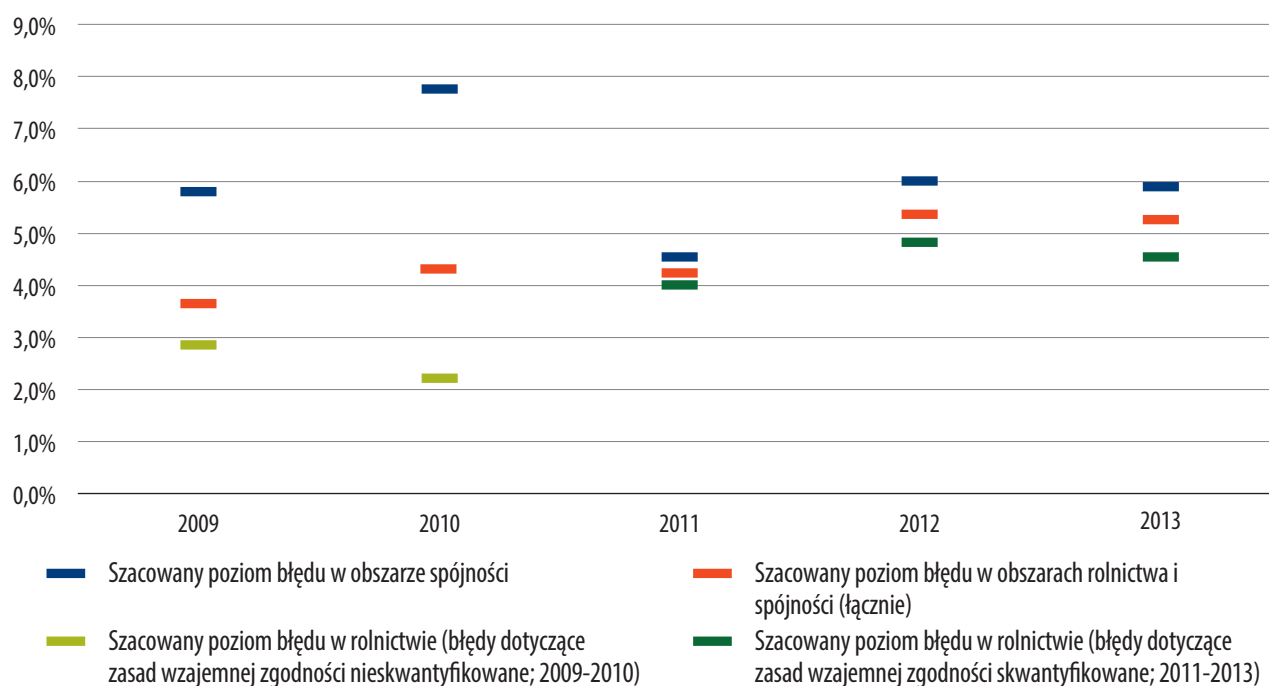
16

## Szacowane poziomy błędy w obszarach rolnictwa i spójności w latach 2009-2013

### 22

Płatności dokonywane w 2007 i 2008 r. (z wyjątkiem zaliczek oraz wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolników) dotyczyły w większości przypadków wieloletnich ram finansowych na lata 2000-2006. W związku z tym w celu uzyskania spójnych rezultatów (zwłaszcza w obszarze spójności, gdzie w każdym okresie obowiązywały inne zasady) w niniejszym przeglądzie uwzględniono wyniki kontroli z lat 2009-2013<sup>21</sup>.

Wykres 6 Szacowane przez Trybunał poziomy błędy w obszarach rolnictwa i spójności w latach 2009-2013



Począwszy od 2011 r. w obliczeniach szacowanego poziomu błędów w obszarze rolnictwa uwzględnia się błędy dotyczące zasad wzajemnej zgodności. W latach 2011, 2012 i 2013 przyczyniły się one do wzrostu szacowanego poziomu błędów w tym obszarze o odpowiednio 0,2, 0,2 i 0,4 punktu procentowego. Jeśli chodzi o lata 2009 i 2010, wpływ tych błędów nie został uwzględniony w obliczeniach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

### 23

W latach 2009-2013 najbardziej prawdopodobny poziom błędów zarówno w obszarze rolnictwa, jak i spójności utrzymywał się powyżej progu istotności wynoszącego 2%. Szacuje się, że w okresie tym najbardziej prawdopodobny poziom błędów w wydatkach wyniósł 3,7% w obszarze rolnictwa i 6,0% w obszarze spójności. Dla obu tych obszarów razem poziom błędów w tym okresie wyniósł 4,6%. Za poziom błędów w obydwu obszarach odpowiadają głównie duże fundusze (Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) w obszarze rolnictwa oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)/Fundusz Spójności (FS) w obszarze spójności), na które przypada trzy czwarte wydatków w każdym z tych obszarów. Jak wynika z **wykresu 6**, w obszarze spójności poziom błędów był zasadniczo wyższy niż w rolnictwie. W obszarze spójności odnotowano również większe wahania z roku na rok. W obszarze rolnictwa w większej grupie wydatków (wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia) występuje niższy poziom błędów niż w grupie mniejszej (wydatki na rozwój obszarów wiejskich). Odwrotnie sytuacja przedstawia się natomiast w obszarze spójności, gdzie w wydatkach z EFRR/FS występuje zasadniczo wyższy poziom błędów niż w przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (zob. **tabela 1**).

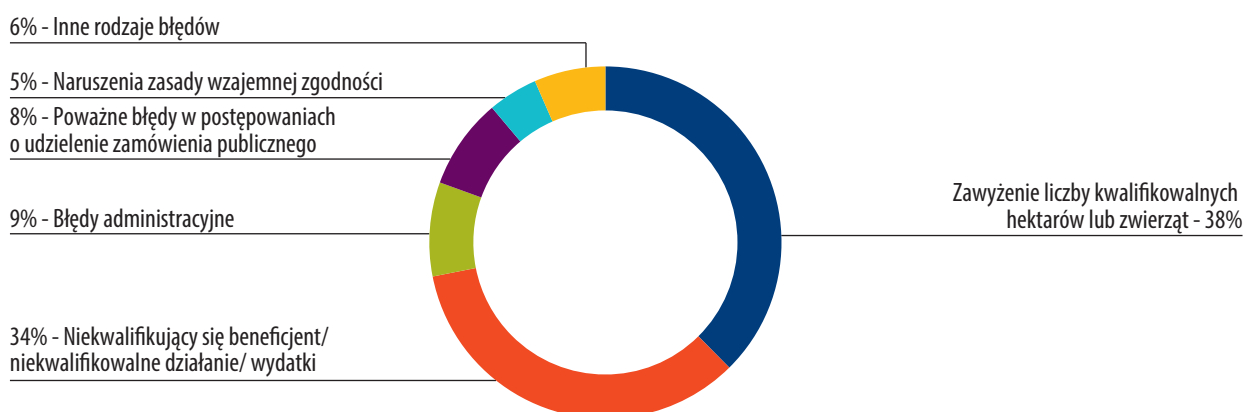
### 24

Trybunał przedstawił udział poszczególnych rodzajów błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów w ocenach szczegółowych stanowiących część sprawozdania rocznego za 2013 r. (zob. wykresy 3.1, 4.1, 5.1 i 6.1). Rodzaje błędów przedstawione w kontekście poświadczenia wiarygodności za 2013 r. zasadniczo pokrywają się z błędami występującymi w całym okresie 2009-2013.

### Rolnictwo: w tabeli błędów dominują uchybienia dotyczące niekwalifikowalnych gruntów i rolników niekwalifikujących się do otrzymania dofinansowania

#### Wykres 7

#### Rolnictwo: udział poszczególnych rodzajów błędów w szacowanym poziomie błędów w latach 2009-2013



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

## Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

### 25

Największy udział w ogólnym poziomie błędów mają uchybienia związane z zawyżeniem liczby kwalifikowalnych hektarów lub zwierząt, składające się na około dwie piąte poziomu błędów w obszarze rolnictwa (zob. *wykres 7*). W tej kategorii zdecydowanie największe znaczenie mają błędy dotyczące niekwalifikowalnych trwałych użytków zielonych. W ramach nowej WPR ryzyko wystąpienia tego rodzaju błędów może się jednak zmniejszyć, ponieważ nowa, rozszerzona definicja trwałych użytków zielonych obejmuje również użytki obsadzone roślinami niepastewnymi.

### 26

Trybunał regularnie wykrywa przypadki gruntów nieporośniętych lub tylko częściowo porośniętych trawą, zaklasyfikowanych w Systemie Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS) jako kwalifikowalne trwałe użytki zielone. Taka sytuacja oznacza, że rolnik otrzymuje dofinansowanie, do którego nie jest uprawniony. Agencje płatnicze nie podejmowały w rygorystyczny sposób działań następczych w związku ze zidentyfikowanymi uchybieniami systemowymi. Trybunał stwierdził utrzymujące się uchybienia polegające na niewykluczaniu niekwalifikowalnych gruntów z systemu LPIS, jak również w obsłudze administracyjnej wniosków. Wynikało to często z niedostatecznej interpretacji ortobrazów lub zastosowania niepoprawnych kryteriów kwalifikowalności przez władze krajowe (zob. pkt 3.27 sprawozdania rocznego za 2013 r.).

### 27

Drugim najistotniejszym źródłem błędów (składających się na około jedną trzecią poziomu błędów w obszarze rolnictwa) są płatności na rzecz niekwalifikujących się beneficjentów lub płatności w związku z niekwalifikowalnymi rodzajami działalności bądź wydatkami. Większość tych błędów odnosi się do programów pomocy unijnej, które nie są zarządzane w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS). Błędy te, choć występują rzadziej, mają zwykle istotny wpływ na poziomie poszczególnych transakcji. Stwierdzone przypadki dotyczą np. uwzględnienia niekwalifikowalnych pozycji we wnioskach o zwrot kosztów czy beneficjentów, którzy nie spełniają kryteriów kwalifikowalności (zob. pkt 3.11 sprawozdania rocznego za 2013 r.). Nic nie wskazuje na to, by w wyniku zmian w WPR ryzyko występowania tego rodzaju błędów w nowym okresie miało się zmniejszyć.

### 28

Błędy administracyjne (składające się w przybliżeniu na jedną dziesiątą poziomu błędów w rolnictwie) dotyczą sytuacji, gdy błąd leży nie po stronie wnioskodawcy, lecz po stronie władz krajowych, które niepoprawnie zarządzały programami pomocy od strony administracyjnej. Typowe przykłady tego rodzaju błędów polegają na niepoprawnym przydzieleniu uprawnień do płatności, braku zastosowania lub błędnym zastosowaniu sankcji oraz zmniejszeń dopłat, jak również na błędach w algorytmach stosowanych w celu obliczenia kwoty pomocy. Nic nie wskazuje na to, by za sprawą nowych, złożonych zasad WPR ryzyko występowania tego rodzaju błędów miało się znacznie zmniejszyć.

### 29

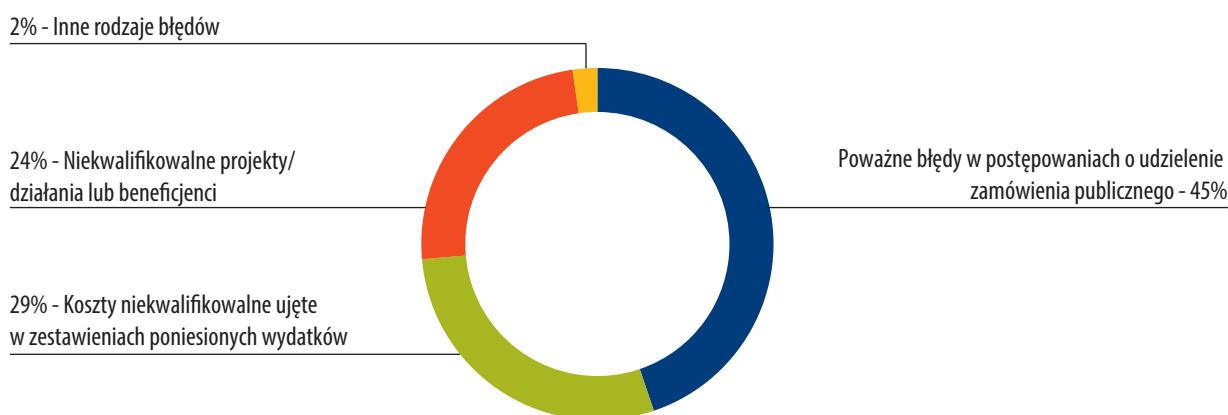
Trybunał jest również zdania, że zmiany w ramowych przepisach prawnych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, jak również realizacja planów działania mogą mieć pozytywny wpływ na poziomy błąd.

## Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

### Spójność: przypadki naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień stanowią najpoważniejszą przyczynę błędów

Wykres 8

#### Obszar spójności: udział poszczególnych rodzajów błędów w szacowanym poziomie błędów w latach 2009-2013



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

### 30

Przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych są podstawowym instrumentem pozwalającym na oszczędne i skuteczne wydatkowanie środków publicznych oraz na ustanowienie wewnętrznego rynku UE. Poważne naruszenia tych przepisów skutkują wystąpieniem błędów kwantyfikowalnych<sup>22</sup>. Błędy tego rodzaju składają się na niemal połowę szacowanego poziomu błędów w obszarze spójności w omawianym okresie (**wykres 8**). Obejmują one przypadki udzielenia zamówienia bez odpowiedniej procedury przetargowej, nieprawidłowości przy ocenie ofert, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub publikacji ogłoszenia bądź zastosowanie niewłaściwych procedur przetargowych. Komisja podkreśliła, że z czasem uproszczone zasady przewidziane w nowej dyrektywie w sprawie zamówień publicznych<sup>23</sup> „powinny pomóc w ograniczeniu błędów spowodowanych nieprawidłowym stosowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych w odniesieniu do funduszy UE” (Najczęściej zadawane pytania dotyczące przeglądu dyrektyw w sprawie zamówień publicznych<sup>24</sup>)<sup>25</sup>.

### 31

Koszty niekwalifikowalne składają się na ponad jedną czwartą poziomu błędów w obszarze spójności w omawianym okresie. Wydatki kwalifikują się do objęcia dofinansowaniem z funduszy tylko w przypadkach gdy są ponoszone na operacje podjęte przez instytucję zarządzającą danego programu operacyjnego lub na jej odpowiedzialność, zgodnie z kryteriami ustalonymi przez komitet monitorujący. Deklarując koszty Komisji, władze krajowe poświadczają, że zostały one poniesione zgodnie z odnośnymi przepisami lub krajowymi zasadami kwalifikowalności. W przypadku EFS, z którego finansowane są w przeważającej mierze niewielkie projekty o niematerialnym charakterze, wydatki niekwalifikowalne stanowią główne źródło błędów. Trybunał stwierdził w szczególności przypadki zawyżenia kosztów ogólnych i innych kosztów (z różnych względów, np. z uwagi na niekwalifikujących się uczestników, liczbę uczestników mniejszą niż deklarowaną, zawyżenie kosztów osobowych) oraz przypadki nieprawidłowo obliczonych kosztów. Komisja oczekuje, że szersze zastosowanie kosztów uproszczonych przyczyni się do ograniczenia tego rodzaju błędów.

### 32

Niemal jedna czwarta poziomu błędów w obszarze spójności w omawianym okresie wynika z nieprzebrzegania warunków kwalifikowalności określonych dla projektów lub beneficjentów w odnośnych przepisach lub zasadach krajowych.

### 33

Pomoc państwa uznaje się za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, gdy zakłóca ona wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Komisja wraz z organami ds. konkurencji w państwach członkowskich bezpośrednio egzekwują unijne zasady konkurencji. Pomoc przyznana ze środków państwowych może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeśli spełnia pewne warunki. Tymczasem w ramach swoich prac kontrolnych Trybunał wykrył szereg przypadków, w których zgodnie z przepisami dotyczącymi pomocy państwa beneficjenci powinni byli otrzymać mniejsze wsparcie ze środków publicznych lub nie otrzymać go wcale. Naruszenia zasad udzielania pomocy przez państwo mogą prowadzić do niekwalifikowalnych kosztów i niekwalifikujących się projektów/beneficjentów.

### Komisja zapewnia dwa źródła informacji na temat geograficznego rozkładu zidentyfikowanych problemów

### 34

Komisja zapewnia informacje w tym zakresie na dwa sposoby:

- o za pośrednictwem rocznych sprawozdań z działalności swoich dyrekcji generalnych, w których przedstawiane są zweryfikowane informacje na temat rozkładu kwot obciążonych ryzykiem w oparciu o dane przekazane przez władze krajowe (zob. **wykresy 9, 12 i 13**<sup>26</sup>);
- o przez wiele lat podawała ona informacje na temat rozkładu geograficznego korekt finansowych. Komisja podkreśla jednak, że informacji tych nie należy interpretować jako wskaźnika błędów w poszczególnych państwach członkowskich, lecz że mogą one służyć jedynie jako wskaźnik uchybień systemowych, mogących prowadzić do wystąpienia błędów (zob. **wykres 10**).

### 35

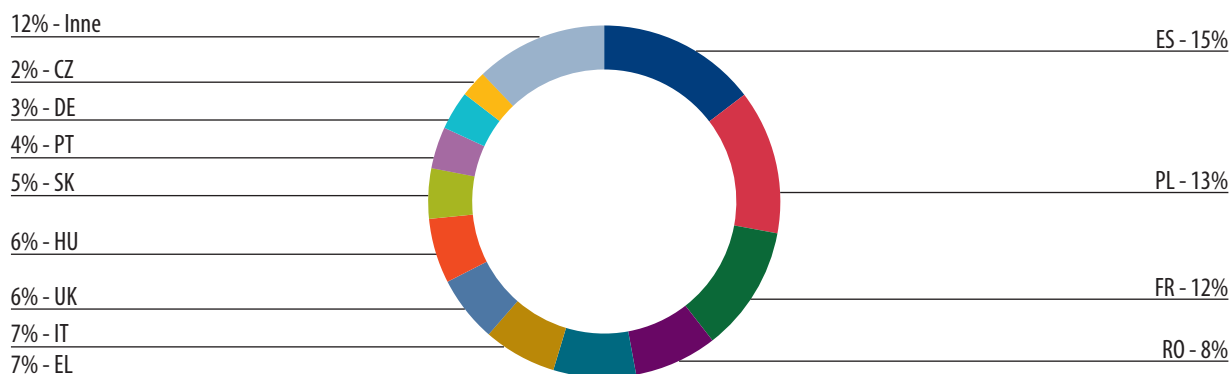
Informacje przedstawione na **wykresach 9 i 10** różnią się pod względem charakteru i źródła:

- o Kwoty obciążone ryzykiem w podziale na państwa członkowskie pochodzą z rocznych sprawozdań z działalności za 2013 r. dyrekcji generalnych, które odpowiadają za większość wydatków zarządzanych w trybie dzielonym. Kwoty te ustalane są na podstawie sprawozdań z inspekcji rolnych oraz sprawozdań organów kontroli (w obszarze spójności) i korygowane przez dyrekcje generalne w oparciu o własną ocenę jakości i wiarygodności tych sprawozdań (zob. **wykresy 12 i 13**).
- o Korekty finansowe przedstawione w nocie 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE dają wskazówkę co do wielkości kwot, do których zastosowanie miały działania naprawcze w latach 2007-2013 (zob. pkt 55).

## Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

### Wykres 9

**Kwoty obarczone ryzykiem w podziale na państwa członkowskie (na podst. rocznych sprawozdań z działalności DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO z 2013 r.)**



Kwoty obciążone ryzykiem podane w rocznych sprawozdaniach z działalności DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO za rok 2013 odpowiadają 3,0% wydatków (zob. **tabela 1**). Ponieważ Komisja zmieniła stosowane podejście, dane liczbowe za dłuższy okres nie są porównywalne.

Źródło: roczne sprawozdania z działalności DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO (Komisja Europejska). Zob. również **wykresy 12 i 13**.

### 36

W danych leżących u podstaw tych informacji występują jednak uchybienia (zob. pkt 53-60, 67-70 i 81-88). Ponadto z informacji przedstawionych przez Komisję wynika, że w rolnictwie wystąpił wyższy poziom błędów niż w obszarze spójności (zob. **tabela 1**), podczas gdy wyniki prac Trybunału wskazują, że było odwrotnie (zob. **wykres 6**). Sytuacja ta po części spowodowana jest stosowaniem przez Komisję różnych metod w celu skwantyfikowania wpływu środków naprawczych w obszarze rolnictwa i w obszarze spójności. Co jednak bardziej istotne, ogólny poziom błędów wynikający z analizy Trybunału (zob. **wykres 6**) jest znacznie wyższy niż poziom szacowany przez Komisję (zob. **wykres 9 i tabela 1**).

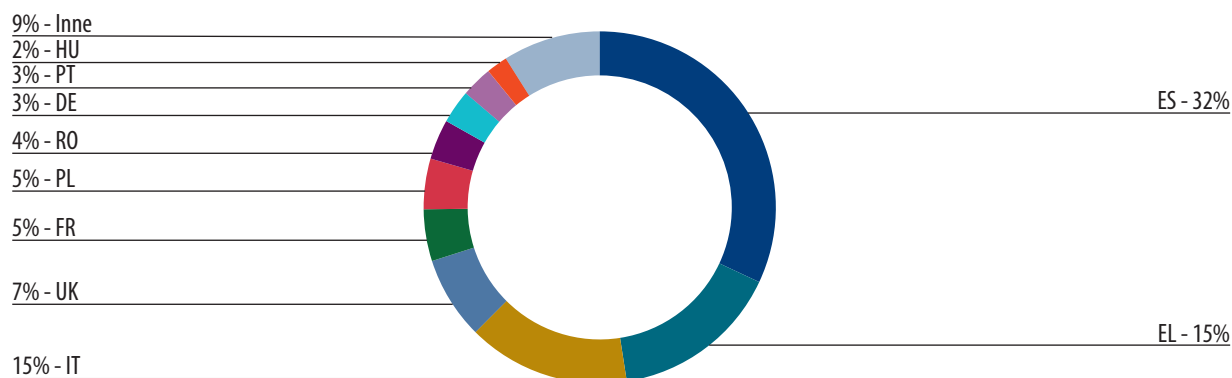
### 37

Na **wykresie 9** przedstawiono dane zestawione przez Trybunał na podstawie rocznych sprawozdań z działalności różnych dyrekcji generalnych, które podają informacje na temat kwot obciążonych ryzykiem zarówno w ujęciu względnym, jak i bezwzględnym. Poszczególne wycinki wykresu odpowiadają szacunkowym kwotom obciążonym ryzykiem, wyrażonym w wartościach bezwzględnych. Szacunkowe kwoty obciążone błędem przedstawione w ujęciu bezwzględnym z samej definicji nie uwzględniają jednak wysokości i rozkładu wydatków. Najwięksi odbiorcy płatności unijnych, tacy jak np. Polska – największy odbiorca w obszarze spójności, czy Francja – największy odbiorca w obszarze rolnictwa (zob. **załącznik 1**) figurują co prawda jako kraje, w których występują najwyższe kwoty obciążone ryzykiem, ale wynika to głównie z tego, że zarządzają one dużą ilością środków finansowych. Analogicznie przedstawiona na **wykresie 10** łączna kwota korekt finansowych, obliczona na podstawie danych rachunkowych Komisji, sama w sobie nie zapewnia pełnych informacji na temat tego, na ile skutecznie organy krajowe zarządzały funduszami UE.

## Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

Wykres 10

**Korekty finansowe zrealizowane w latach 2007-2013 przez DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO w rozbiciu na państwa członkowskie (zgodnie ze sprawozdaniami finansowymi Unii Europejskiej)**



Obecnie dostępny jest tylko podział w ujęciu kumulatywnym. Korekty finansowe w latach 2007-2013 wyniosły łącznie 14,0 mld euro, co odpowiada około 2% płatności dokonanych w tym okresie w obszarach rolnictwa i spójności.

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE za 2013 r., dane z systemu rachunkowości wykorzystane w nocie 6 do sprawozdania.

### Zakres prac kontrolnych Trybunału odzwierciedla wielkość unijnych wydatków objętych zarządzaniem dzielonym w państwach członkowskich

#### 38

Próba dobierana corocznie na potrzeby kontroli prowadzącej do wydania poświadczenia wiarygodności umożliwia Trybunałowi wyciągnięcie wniosku, czy w wydatkach unijnych jako całości, jak i w kluczowych obszarach wydatkowania wystąpił istotny poziom błędu. Na podstawie stosowanej metodyki uzyskuje się szacowany poziom błędu dla budżetu UE jako całości.

#### 39

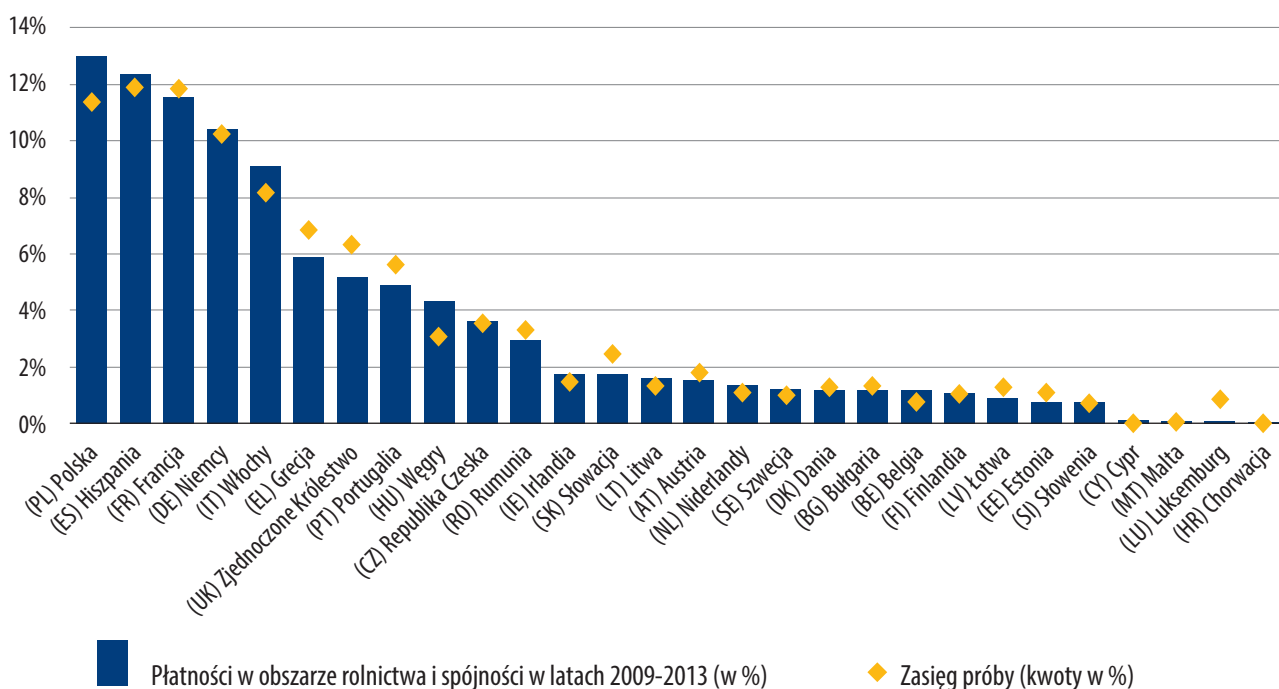
Badanie próby płatności jest niezbędne, a jednocześnie stanowi wydajną i skuteczną metodę w celu uzyskania informacji, na podstawie których Trybunał wydaje ogólną opinię i formułuje oceny szczegółowe. Efektem stosowanej przez Trybunał metodyki doboru próby jest to, że w dłuższym okresie zakres prac kontrolnych przeprowadzonych w danym państwie członkowskim jest proporcjonalny do kwoty wydatków w tym państwie (zob. **wykres 11**, na którym przedstawiono względny rozkład 2 920 zbadanych transakcji dotyczących lat 2009-2013)<sup>27</sup>.



## Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

Wykres 11

### Względny rozkład wydatków i zbadanych przez Trybunał transakcji w obszarach rolnictwa i spójności w latach 2009-2013



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy i sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami z lat 2007-2013.

### Dokładniejsze informacje są dostępne w odniesieniu do 11 państw członkowskich, na które przypada ponad 80% wydatków objętych zarządzaniem dzielonym

#### 40

Załączniki 2-4 zawierają informacje na temat częstości błędów wykrytych w latach 2009-2013 w próbach dobranych przez Trybunał w poszczególnych państwach członkowskich. Dane te są przedstawione łącznie dla obszarów rolnictwa i spójności (załącznik 2), jak i osobno dla rolnictwa (załącznik 3) i spójności (załącznik 4). Z analizy tych danych wynika, że:

- Błędy wykryto w próbach dobranych we wszystkich państwach członkowskich.
- W przypadku niemal połowy transakcji z prób wybranych do kontroli doszło do naruszenia wymogów prawnych.
- W przypadku ponad jednej czwartej wybranych transakcji stwierdzono nadpłaty lub inne błędy kwantyfikowalne o podobnym charakterze. Około trzy czwarte tych błędów dotyczyło mniej niż 20% wartości zbadanej transakcji, a pozostałe kształtowały się na poziomie od 20 do 100% wartości transakcji.

## Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

### 41

Na 11 państw członkowskich (Polska, Hiszpania, Francja, Niemcy, Włochy, Grecja, Zjednoczone Królestwo, Portugalia, Węgry, Republika Czeska i Rumunia) przypada ponad 80% wydatków objętych zarządzaniem dzielonym w latach 2009-2013 na łączną kwotę 507 mld euro (zob. **wykres 11**). W przypadku tych krajów w latach 2009-2013 Trybunał zbadał 2 376 transakcji<sup>28</sup>. Udział błędów o istotnym wpływie (skwantyfikowanym na poziomie od 80 do 100% wartości zbadanej transakcji) w tej grupie krajów jako całości odpowiada zasadniczo ogólnemu udziałowi wydatków przypadających na tę grupę.

### 42

W każdym z tych państw członkowskich:

- o w przypadku co najmniej jednej trzeciej zbadanych transakcji doszło do naruszenia wymogów prawnych;
- o w przypadku co najmniej jednej siódmej zbadanych transakcji (a często w przypadku ich znacznie większego odsetka) wystąpiły nadpłaty lub podobne błędy kwantyfikowalne.

### **Fakt, że Trybunał tak często wykrywa błędy, świadczy o tym, jak skomplikowane są zasady kwalifikowalności i systemy zarządzania unijnymi programami wydatkowania**

### 43

W każdym z wymienionych powyżej 11 państw członkowskich (zob. pkt 41), jak i w pozostałych 17 państwach członkowskich traktowanych łącznie stwierdzono istotny poziom nieprawidłowości. W okresie objętym niniejszym przeglądem Trybunał zbadał wiele systemów kontroli w państwach członkowskich i w większości przypadków doszedł do wniosku, że są one „częściowo skuteczne”. Fakt, że pomimo takiej oceny systemów Trybunał stwierdza błędy w niemal połowie badanych transakcji, świadczy m.in. o tym, jak skomplikowane są zasady kwalifikowalności i jak złożone są systemy zarządzania unijnymi programami wydatkowania.

### 44

Trybunał dokonuje doboru prób przedstawionych w **załącznikach 2-4** z zastosowaniem metody monetarnej. Metoda ta polega na tym, że jednostką doboru próby nie jest transakcja, ale każde pojedyncze euro, które może zostać wybrane z równym prawdopodobieństwem. W ramach podejścia przyjętego przez Trybunał celem nie jest gromadzenie danych na temat częstości błędów w populacji. W związku z tym danych przedstawionych w **załącznikach 2-4** nie można traktować jako wskaźnika częstości błędów we wszystkich transakcjach objętych dofinansowaniem UE czy w poszczególnych państwach członkowskich. W stosowanym przez Trybunał podejściu do doboru próby różnym transakcjom przypisuje się różne wagi, w zależności od wartości danej pozycji wydatków oraz intensywności prac kontrolnych. W zestawieniu częstości błędów wagi te nie mają zastosowania, w związku z czym w rolnictwie rozwój obszarów wiejskich ma taką samą wagę jakEFRG, a w obszarze spójności wydatki z EFS traktowane są jednakowo jak z EFRR/FS. Oznacza to, że na podstawie stosunkowej częstości błędów w próbach dobranych w różnych państwach członkowskich nie można wyciągać wniosków co do relatywnego poziomu błędów w tych państwach.

## Wyniki kontroli w obszarze rolnictwa i spójności przeprowadzonych przez Trybunał w latach 2009-2013

### 45

Potwierdza to porównanie wyników w obszarze rolnictwa i spójności (zob. **załączniki 3 i 4**). Nadpłaty i inne błędy kwantyfikowalne stwierdzono w przypadku niemal jednej trzeciej płatności wybranych do kontroli w obszarze rolnictwa, podczas gdy w obszarze spójności tego rodzaju błędy wystąpiły w mniej niż jednej piątej zbadanych płatności. Wyniki prac Trybunału wskazują jednak, że w perspektywie wielu lat wydatki w obszarze spójności są w większym stopniu obciążone błędem (6% w całym analizowanym okresie) niż wydatki na rolnictwo (3,7% w omawianym okresie).

### 46

Cechą charakterystyczną płatności w ramach dotacji rolnych zbadanych przez Trybunał są częste przypadki zawyżenia zadeklarowanej powierzchni gruntów, na podstawie której oblicza się kwotę dotacji. Zawyżenia te są jednak na ogół stosunkowo niewielkie. Widać to na przykładzie Francji, największego odbiorcy płatności w obszarze rolnictwa. Transakcje zbadane w tym kraju cechują się najwyższą częstością błędów kwantyfikowalnych (błędy stwierdzono w niemal co drugiej zbadanej transakcji). Jednocześnie duża większość tych błędów występuje w dolnym zakresie. Jeśli chodzi o obszar spójności, w Hiszpanii (drugim co do wielkości odbiorcy płatności w tym obszarze) wykryto jedną piątą wszystkich błędów kwantyfikowalnych, które stanowiły jedną trzecią kwantyfikowalnych błędów o istotnym wpływie (skwantyfikowanym na poziomie od 80 do 100% wartości zbadanej transakcji).

### 47

Do wielu błędów dochodzi, ponieważ ogólna struktura zarządzania i kontroli jest złożona. Komisja i państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu dążyć do jej uproszczenia (zob. pkt 31). Tymczasem, jak pokazuje doświadczenie, państwa członkowskie mają trudności w zarządzaniu obecnym systemem, a co za tym idzie – z realizacją polityki. W związku z tym powinny one w dalszym ciągu podejmować działania w celu poprawy sytuacji w tym zakresie.

## Złożone ramy kontroli w zakresie wydatków UE objętych zarządzaniem dzielonym

### 48

Zarówno w rolnictwie, jak i w obszarze spójności ramy nadzoru i kontroli są złożone, co pokazano w **załączniku 5**. Za wdrażanie polityki rolnej i polityki spójności Komisja odpowiada wspólnie z państwami członkowskimi. Zarządzanie większością wydatków, jak i ich wypłata należy zatem do zadań organów krajowych lub lokalnych, których role i procedury kontrolne są określone w prawodawstwie unijnym. Zgodnie z wymogami UE organy te przeprowadzają kontrole administracyjne wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o zwrot kosztów w celu zweryfikowania ich kwalifikowalności. Mają one również obowiązek przeprowadzenia znacznej liczby kontroli w siedzibach beneficjentów lub na miejscu realizacji projektów, tak aby sprawdzić, czy odpowiednio wykorzystano środki finansowe. Państwa członkowskie korzystają z wyników tych kontroli w celu zmniejszenia płatności na rzecz wielu beneficjentów lub odmówienia dokonania płatności. W obszarze rolnictwa państwa członkowskie są zobowiązane co roku przedkładać wyniki tych kontroli Komisji.

### 49

Funkcjonalnie niezależne organy kontrolne (w rolnictwie: jednostki certyfikujące, w obszarze spójności: instytucje audytowe) wyznaczone przez państwa członkowskie przedkładają sprawozdania na temat jakości ustanowionych systemów kontroli oraz kompilacji statystyk kontrolnych. W rolnictwie co roku poświadczają one Komisji wiarygodność rozliczeń, natomiast w obszarze spójności przedstawiają roczne sprawozdanie audytowe.

### 50

Choć ogólnie procedury w obszarach rolnictwa i spójności są podobne, występują jednak pewne różnice. W obszarze spójności instytucje audytowe przekazują Komisji roczne sprawozdanie audytowe zawierające opinię pokontrolną oraz informację o poziomie błędów. W przypadku rolnictwa jednostki certyfikujące będą przedstawiać podobne informacje dopiero za lata 2014-2020.

### 51

W rolnictwie funkcjonuje roczna procedura rozliczenia finansowego rachunków oraz wieloletnia procedura rozliczenia zgodności rachunków. W obszarze spójności podobne procedury będą stosowane w odniesieniu do programów operacyjnych realizowanych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020. Trybunał wziął pod uwagę te różnice przy ocenie nadzoru sprawowanego przez Komisję.

### 52

Rolę środków naprawczych omówiono w sprawozdaniach rocznych za lata 2009 i 2012<sup>29</sup>. Działania naprawcze mogą być podejmowane przez państwa członkowskie zarówno przed dokonaniem płatności, jak i po jej dokonaniu. Te pierwsze obejmują kontrole administracyjne wniosków składanych przez beneficjentów oraz inspekcje na miejscu, zaś te drugie polegają na odzyskiwaniu przez państwa członkowskie środków od beneficjentów<sup>30</sup> oraz na wycofaniu środków (zob. pkt 79).

## Rola korekt finansowych

### 53

Zakres prac nadzorczych Komisji obejmuje kontrole administracyjne wniosków przekazanych przez państwa członkowskie oraz badanie systemów kontroli. W przypadku gdy Komisja wykryje, że w danym systemie brakuje kluczowych elementów, ma obowiązek nałożyć korektę finansową. Trybunał omówił rolę korekt finansowych w sprawozdaniach rocznych z lat 2009, 2012 i 2013<sup>31</sup>.

### 54

Jeśli chodzi o wydatki w obszarach rolnictwa i spójności, korekty finansowe nałożone przez Komisję w latach 2007-2013 zgodnie z obowiązującymi przepisami nie doprowadziły w praktyce do zmniejszenia płatności na rzecz beneficjentów końcowych.

- o W przypadku rolnictwa korekty finansowe prowadzą do powstania dochodów przeznaczonych na określony cel<sup>32</sup>. Dochody te pochodzą zatem niejako z nałożonych korekt finansowych i wliczane są do bieżącego budżetu.
- o W obszarze spójności władze krajowe miały prawo zgłaszać dodatkowe projekty, którymi kompensowały zastosowane korekty finansowe. Następnie Komisja, po przeprowadzeniu normalnych kontroli, wypłacała danemu państwu członkowskiemu różnicę między nowo wnioskowaną kwotą lub kwotami a korektą finansową.

Odzyskiwanie środków od beneficjentów końcowych należy do zadań państw członkowskich.

### 55

Trybunał już wcześniej wyraził swoją opinię w sprawie czasu, jaki zajmuje realizacja korekt finansowych. W wielu przypadkach są one dokonywane kilka lat po początkowej wypłacie środków<sup>33</sup>.

### 56

Komisja przedstawia informacje na temat korekt finansowych i odzyskiwania środków w rocznym skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym UE (w szczególności w nocie 6), a począwszy od 2012 r. również w specjalnym komunikacie skierowanym do Parlamentu Europejskiego<sup>34</sup>.

### 57

W komunikacie Komisji<sup>35</sup> skumulowane informacje dotyczące rolnictwa w podziale według państw członkowskich (w wartościach bezwzględnych i względnych) obejmują wszystkie decyzje Komisji z lat 1999-2013. Jeśli chodzi o obszar spójności, skumulowane informacje podane są w podziale według państw członkowskich (w wartościach bezwzględnych i względnych) i dotyczą zarówno okresu 2000-2006, jak i okresu 2007-2013. Działania naprawcze dotyczące lat 2000-2006 wciąż są w toku, a większości korekt dokonano w ostatnich latach. Jak wynika z przedstawionych informacji, większość korekt finansowych w ujęciu bezwzględnym przypada na wąską grupę państw członkowskich. W rolnictwie pod tym względem przodują Grecja, Włochy i Hiszpania (61% korekt wobec 32% płatności w latach 1999-2013). W obszarze spójności czołowe miejsca zajmują te same państwa członkowskie, choć w innej kolejności (83% korekt wobec 45% wkładu UE w latach 2000-2006) (zob. *wykres 10*).

### **Podany przez Trybunał poziom błędu w 2013 r. byłby o 1,6% wyższy, gdyby nie uwzględniono środków naprawczych**

### 58

W sprawozdaniach rocznych za lata 2009 i 2012 wyjaśniono, w jaki sposób Trybunał uwzględnia różne mechanizmy naprawcze. Trybunał bierze pod uwagę zarówno wszystkie korekty zastosowane przez państwa członkowskie przed dokonaniem płatności, jak i korekty o kwantyfikowalnym wpływie na poziomie projektu zastosowane po dokonaniu płatności przez Komisję, ale przed kontrolą Trybunału. Trybunał weryfikuje, czy korekty te (w tym odzyskiwanie środków od beneficjentów oraz szczegółowe korekty na poziomie projektu) zostały właściwie zastosowane i w stosownych przypadkach wyłącza je z poziomu błędu.

### 59

W sprawozdaniu rocznym za 2013 r. Trybunał obliczył, że gdyby organy państw członkowskich i Komisja nie zastosowały mechanizmów naprawczych, poziom błędu w próbie transakcji byłby wyższy o 1,6 punktu procentowego<sup>36</sup>. Transakcje, które w wyniku kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie zostały w całości wyłączone z obliczeń poziomu błędu, z uwagi na swój charakter nie mogą zostać skwantyfikowane.

### 60

W przypadku wielu innych transakcji organy państw członkowskich dysponowały jednak wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować szereg błędów przed wystąpieniem do Komisji o zwrot kosztów<sup>37</sup>.

## Punktem wyjścia oceny dokonywanej przez Komisję są dane od państw członkowskich

### 61

Komisja korzysta ze statystyk kontroli sporządzanych przez agencje płatnicze (w obszarze rolnictwa), jak i z zatwierdzonych poziomów błędów przekazywanych przez instytucje audytowe (w obszarze spójności), aby na ich podstawie obliczyć „poziom błędów resztowego”. Błąd resztowy uznawany jest za miarę wpływu finansowego nieprawidłowości w zrealizowanych płatnościach po przeprowadzeniu wszystkich kontroli, wyrażonego jako odsetek tych płatności. W obszarze spójności poziom błędów resztowego<sup>38</sup> uwzględnia korekty finansowe od początku okresu 2007-2013, w tym korekty już zrealizowane na poziomie UE lub krajowym, a także jeszcze niezrealizowane. Komisja publikuje skonsolidowane dane zebrane w toku tej procedury w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych.

### 62

Pomimo ulepszeń dokonanych w minionych latach w sprawozdawczości Komisji na temat ryzyka, w 2013 r. szacowana kwota obciążona ryzykiem w przypadku DG REGIO (2,8%) oraz łączna kwota obciążona ryzykiem dla wszystkich wydatków objętych zarządzaniem dzielonym (3,0%) znajdowały się znacznie poniżej poziomów błędów szacowanych przez Trybunał (zob. *tabela 1*). Należy zauważyć, że wartości liczbowe przedstawione przez Komisję opierają się na analizie danych statystycznych przekazanych przez organy państw członkowskich, skorygowanych na potrzeby zarządzania z wykorzystaniem profesjonalnego osądu.

Tabela 1

### Wyniki kontroli Trybunału za 2013 r. w porównaniu z szacowanymi kwotami obciążonymi ryzykiem w rocznych sprawozdaniach z działalności DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO za 2013 r.

Rozdział sprawozdania rocznego	Najbardziej prawdopodobny poziom błędów (NPPB) 2013 (%)	Przedział ufności (%)		Roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych Komisji	Kwota obciążona ryzykiem (%)	
		Najniższy poziom błędów (NNPB)	Najwyższy poziom błędów (NWPB)		Wartość szacunkowa	Górna granica
Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	3,6	1,7	5,5	DG AGRI	2,7	-
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	6,7	3,5	9,9	DG AGRI	5,2	-
Polityka regionalna, transport i energia	6,9	3,7	10,1	DG REGIO	2,8	5,3
Zatrudnienie i sprawy społeczne	3,1	1,5	4,7	DG EMPL	2,6	3,5
<b>Razem</b>	<b>5,2</b>	<b>4,0</b>	<b>6,3</b>	<b>Łącznie</b>	<b>3,0</b>	<b>-</b>

Źródło: sprawozdanie roczne Trybunału za 2013 r.

Źródło: roczne sprawozdania z działalności Komisji za 2013 r.

Trybunał dokonał obliczeń dla przedziału ufności na poziomie 95% (zob załącznik 1.1 do sprawozdania rocznego za 2013 r.). DG EMPL obliczyła górną granicę, stosując przedział ufności na poziomie 90%. DG REGIO nie przedstawiła danych na temat przedziału ufności w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. Gdyby Trybunał również zastosował przedział ufności na poziomie 90%, NNPB byłby wyższy, a NWPB niższy w porównaniu z wartościami podanymi w tabeli. Dane w rocznych sprawozdaniach z działalności DG EMPL i DG REGIO opierają się na wynikach kontroli przeprowadzonych przez instytucje audytowe w odniesieniu do wydatków z 2012 r. Wartości podane przez Trybunał dotyczące najbardziej prawdopodobnego poziomu błędów w obszarze polityki regionalnej i zatrudnienia w 2012 r. były wyższe o około 0,1 punktu procentowego w porównaniu z wartościami za 2013 r. NNPB i NWPB wynosiły odpowiednio 3,7% i 9,9% dla polityki regionalnej oraz 1,4% i 5,2% dla zatrudnienia.

## 63

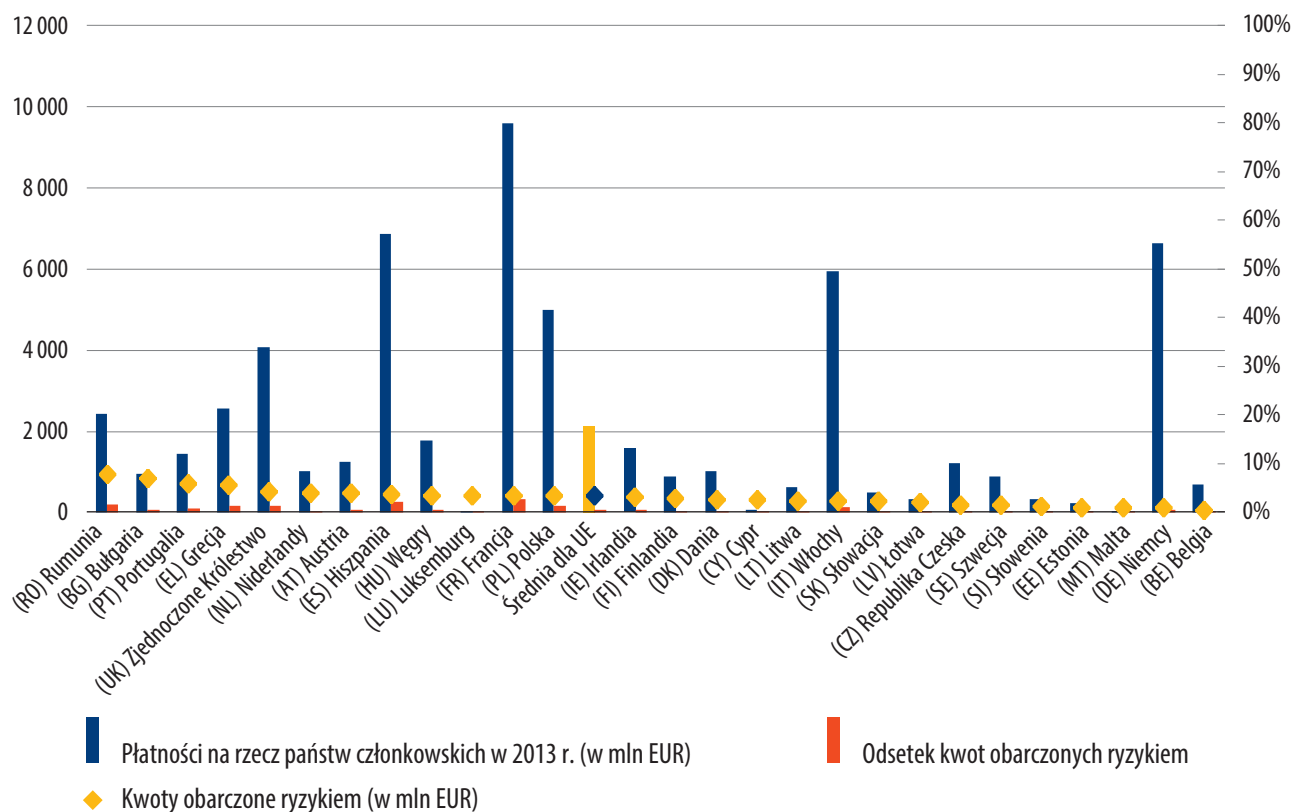
Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w odniesieniu do okresu 2009-2013 pokazują, że w rolnictwie i obszarze spójności co roku występował istotny poziom błędów, przy czym obszar spójności był bardziej narażony na błędy (zob. pkt 23). Jak pokazano w **tabeli 1**, na podstawie danych szacunkowych za 2013 r. Komisja wnioskuję, że poziom błędów jest wyższy w rolnictwie niż w obszarze spójności. Sytuacja ta po części spowodowana jest stosowaniem przez Komisję różnych metod w celu skwantyfikowania wpływu środków naprawczych w obszarze rolnictwa i w obszarze spójności.

## 64

Na **wykrasach 12 i 13** przedstawiono płatności na rzecz państw członkowskich w 2013 r. (w mln euro), szacowane przez Komisję kwoty obciążone ryzykiem w 2013 r. w tych państwach (w mln euro) oraz odsetek środków obciążonych ryzykiem. Państwa zostały uszeregowane w kolejności malejącego odsetka środków obciążonych ryzykiem.

Wykres 12

**EFRG i EFRROW: Kwoty wypłacone państwom członkowskim oraz szacowane przez Komisję kwoty i udział środków obciążonych ryzykiem w rozbiciu na państwa członkowskie (dane wyjściowe zaczerpnięte z rocznego sprawozdania z działalności za 2013 r. DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich)**

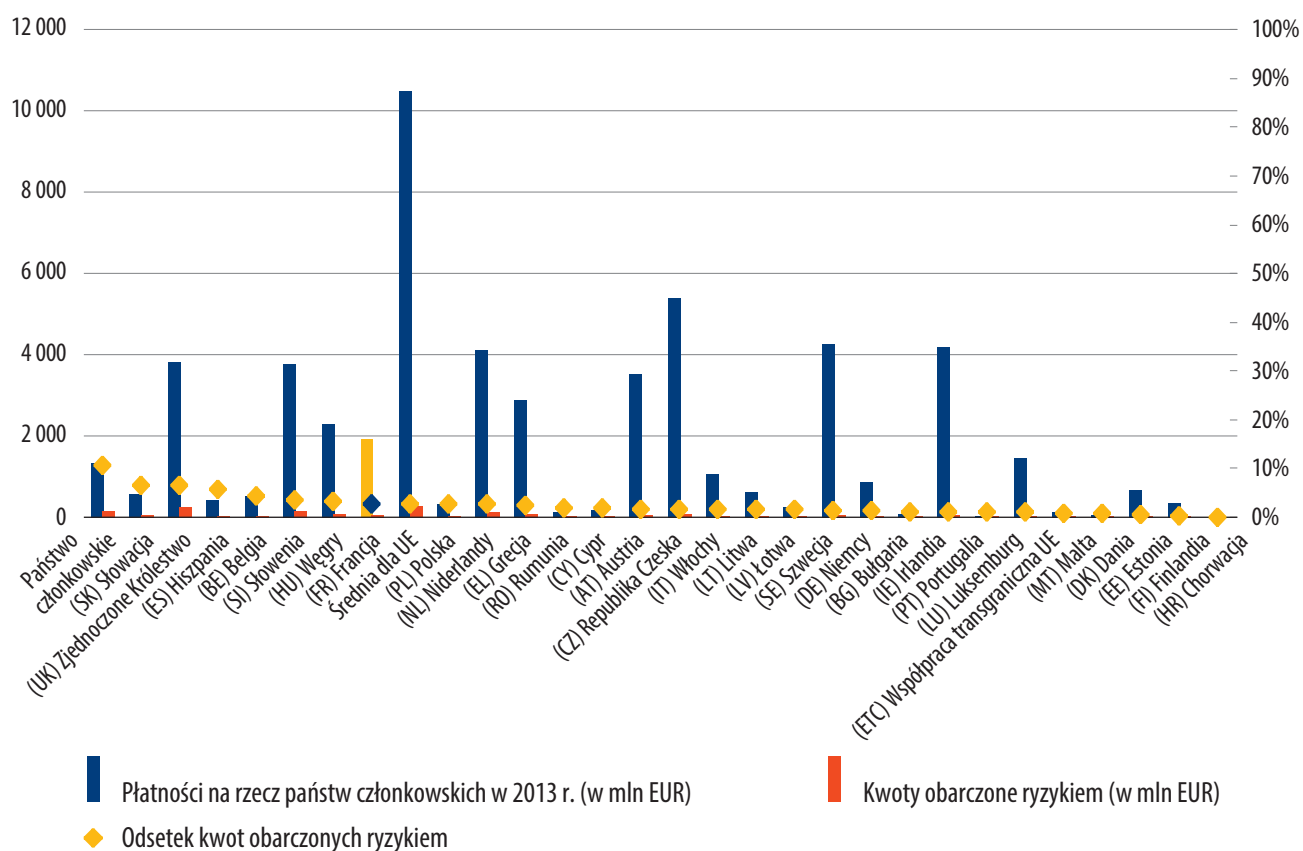


Źródło: roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI (Komisja Europejska).



Wykres 13

**EFRR, EFS i FS: Kwoty wypłacone państwom członkowskim oraz szacowane przez Komisję kwoty i udział środków obciążonych ryzykiem w rozbiciu na państwa członkowskie (dane wyjściowe zaczerpnięte z rocznych sprawozdań z działalności za 2013 r. DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego i DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej)**



Źródło: roczne sprawozdania z działalności DG EMPL i DG REGIO (Komisja Europejska).

65

Komisja przedstawia najważniejsze elementy rocznych sprawozdań z działalności w sprawozdaniu podsumowującym. W sprawozdaniu podsumowującym za 2013 r. Komisja szacuje, że wpływ nieprawidłowych wydatków kształtował się na poziomie 2,8% wydatków UE jako całości. W rolnictwie i obszarze spójności wyniósł on 3,0% (zob. *tabela 1*).

### Nadzór nad wydatkami na rolnictwo sprawowany przez Komisję

#### 66

Komisja sprawuje nadzór w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich głównie w drodze dwuetapowej procedury rozliczania rachunków stosowanej przez DG AGRI. Na procedurę tę składają się:

- o roczna procedura rozliczenia finansowego rachunków obejmująca sprawozdanie roczne i system kontroli wewnętrznej każdej akredytowanej agencji płatniczej. Wydawana w wyniku tej procedury decyzja opiera się na przeprowadzonych przez niezależne jednostki certyfikujące kontrolach w państwach członkowskich, których wyniki są przedstawiane Komisji. Decyzja taka może prowadzić do korekt finansowych.
- o wieloletnia procedura rozliczenia zgodności rachunków, która może skutkować korektami finansowymi dla poszczególnych państw członkowskich, jeśli dane państwo naruszyło przepisy UE w co najmniej jednym roku budżetowym. Wydawane w wyniku tej procedury decyzje o zgodności opierają się na kontrolach zgodności przeprowadzanych przez Komisję (zob. pkt 54).

### W ostatnich trzech latach odnotowano poprawę w jakości prac Komisji

#### 67

W toku corocznych prac na potrzeby poświadczenia wiarygodności stwierdzono<sup>39</sup>, że w ciągu ostatnich trzech lat odnotowano poprawę w kontrolach rozliczenia rachunków przeprowadzanych przez Komisję. Z tego względu w odniesieniu do 2013 r. Trybunał mógł skorzystać z wyników kontroli DG AGRI w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, aby na ich podstawie ocenić wiarygodność systemów kontroli w państwach członkowskich.

#### 68

W dokonanym w 2013 r. przeglądzie realizacji zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu specjalnym nr 7/2010 pt. „Kontrola procedury rozliczania rachunków” stwierdzono, że Komisja podjęła na czas odpowiednie działania zmierzające do zwiększenia roli jednostek certyfikacyjnych. W następstwie tych działań począwszy od 2015 r. w zakresie odpowiedzialności jednostek certyfikacyjnych wejdą wszystkie aspekty dotyczące legalności i prawidłowości.

#### 69

Komisja zmodyfikowała ostatnio sposób informowania o błędach w rocznym sprawozdaniu z działalności. Do 2011 r. dane podawane w tym sprawozdaniu opierały się wyłącznie na statystykach kontroli przekazywanych przez organy państw członkowskich. Choć Komisja miała świadomość niedociągnięć w pracy tych organów, uznała, że zwiększenie zgłaszanych przez nie poziomów błędów ryczałtowo o 25% pozwoli w odpowiedni sposób skompensować wpływ tych niedociągnięć. W rezultacie poziomy błędów podawane przez Komisję był znacznie niższe od poziomów błędów zgłaszanych przez Trybunał. Ta zmiana podejścia jest sygnałem, że uwzględniono niedociągnięcia zgłaszane przez Trybunał w jego sprawozdaniach rocznych<sup>40</sup>, potwierdzone przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji.

### 70

W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2012 i 2013 r. DG AGRI skorygowała poziomy błędów przekazane przez organy krajowe, uwzględniając inne źródła informacji. Przy ocenie poziomu błędów w przypadku agencji płatniczych DG AGRI uwzględnia obecnie wyniki swoich własnych kontroli zgodności, jak i wyniki kontroli Trybunału, sprawozdania roczne jednostek certyfikujących oraz wszelkie inne dostępne informacje. W 2013 r. DG AGRI skorygowała poziomy błędów zgłoszone przez państwa członkowskie w przypadku 43 spośród 48 agencji płatniczych skontrolowanych przez Komisję i Trybunał w ostatnich trzech latach. Przykładowo w przypadku pomocy bezpośredniej UE korekty te spowodowały ponad trzykrotny wzrost poziomu błędów resztowego obliczonego na podstawie danych statystycznych przekazanych przez państwa członkowskie (2,33% wobec 0,69%). Wydatki nieobjęte kontrolami Komisji lub Trybunału nie zostały skorygowane.

### Państwa członkowskie przeprowadzają kluczowe kontrole i inspekcje

### 71

Większość dotacji rolnych objęta jest Zintegrowanym Systemem Nadzoru i Kontroli (ZSZiK). System ten ma zastosowanie do wszystkich unijnych programów pomocy obszarowej i pomocy związanej z produkcją zwierzęcą realizowanych w ramach EFRG i EFRROW<sup>41</sup>, opiewających w 2013 r. na kwotę 47 mld euro.

### 72

W ramach corocznych kontroli na potrzeby poświadczenia wiarygodności w latach 2007-2013 Trybunał zbadał funkcjonowanie systemu ZSZiK w 38 agencjach płatniczych we wszystkich 28 państwach członkowskich. Skontrolowane agencje płatnicze zarządzają około 80% wydatków objętych ZSZiK. Trybunał zbadał również systemy nadzoru i kontroli w kolejnych czterech agencjach płatniczych dotyczące działań w ramach EFRG nieobjętych ZSZiK.

### 73

Wyniki tych kontroli wskazują, że zarówno w samych państwach członkowskich, jak i pomiędzy poszczególnymi państwami występują wyraźne różnice. Jedynie siedem systemów kontroli oceniono jako skuteczne. Kolejne 22 systemy uznano za częściowo skuteczne, a dziewięć za nieskuteczne<sup>42</sup>.

### 74

Na podstawie kontroli przeprowadzanych od wielu lat przez Trybunał można stwierdzić, że ZSZiK w istotnym stopniu przyczynia się do ograniczenia poziomu błędów w wydatkach objętych tym systemem. Fakt ten znajduje potwierdzenie w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2013 r., z którego wynika, że poziom błędów w wydatkach objętych ZSZiK był trzy razy niższy niż w przypadku środków rynkowych (nieobjętych ZSZiK)<sup>43</sup>.

### Nadzór nad wydatkami w obszarze spójności sprawowany przez Komisję

#### 75

W przeciwieństwie do rolnictwa, w obszarze spójności nie ma rocznej procedury rozliczania rachunków. Procedura badania i zatwierdzania rachunków zostanie wprowadzona w nowym okresie. Obecnie instytucje audytowe kontrolują legalność i prawidłowość operacji. W niniejszej sekcji omówiono nadzór nad instytucjami audytowymi sprawowany przez Komisję.

#### 76

Na podstawie wniosków państw członkowskich, na każdy okres Komisja zatwierdza programy operacyjne (PO) oraz orientacyjne plany finansowe, które uwzględniają wkład UE oraz wkłady krajowe. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za niedopuszczenie do nieprawidłowych wydatków lub ich wykrywanie i korygowanie oraz sprawozdawczość w tym zakresie wobec Komisji.

#### 77

Za bieżącą administrację odpowiadają wyznaczone instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące. Muszą one dopilnować, by wszystkie projekty kwalifikowały się do dofinansowania unijnego i by zadeklarowane koszty spełniały wszystkie warunki wskazane w rozporządzeniach lub w przepisach krajowych. Dokonywana przez nie weryfikacja obejmuje kontrole projektów wybranych w sposób wyrywkowy oraz kontrole dokumentacji przed zatwierdzeniem wydatków. Instytucje certyfikujące zapewniają wykonanie odpowiednich kontroli i przeprowadzają dodatkowe weryfikacje przed złożeniem do Komisji deklaracji wydatków do zwrotu.

#### 78

Dodatkowo, w odniesieniu do każdego PO (lub grupy PO), instytucje audytowe w państwach członkowskich przeprowadzają kontrole systemów i audyty *ex post* operacji na podstawie statystycznie reprezentatywnej próby. Jak wspomniano w pkt 50, instytucje te przedstawiają Komisji wyniki tych kontroli w formie rocznych sprawozdań audytowych, które zawierają roczną opinię audytową dotyczącą funkcjonowania systemów i szacowany przez instytucje audytowe poziom błędów.

#### 79

Zgodnie z przepisami, jeżeli Komisja, na podstawie swoich własnych prac lub informacji zgłoszonych przez instytucje audytowe, stwierdzi, że instytucja w państwie członkowskim nie wyeliminowała poważnych niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli lub nie skorygowała nieprawidłowych wydatków, które zostały zadeklarowane i poświadczane, może ona wstrzymać lub zawiesić płatności. Jeżeli państwo członkowskie nie wyeliminuje stwierdzonych niedociągnięć w systemach lub nie wycofa nieprawidłowych wydatków, Komisja może nałożyć korekty finansowe prowadzące do zmniejszenia finansowania netto UE na rzecz danego PO. W praktyce jednak takie zmniejszenia stosuje się rzadko. Na mocy porozumienia z Komisją organy w państwach członkowskich mogą wykonywać skorygowane kwoty na pokrycie innych wydatków z tytułu przyszłych wniosków o zwrot kosztów.

## 80

Informacje przekazywane przez instytucje audytowe w rocznym sprawozdaniu audytowym, rocznych opiniach oraz sprawozdaniach z audytu systemów są jednym z głównych źródeł, na podstawie których Komisja ocenia legalność i prawidłowość wydatków UE w ramach każdego PO.

## Komisja stopniowo udoskonalała swoje podejście

## 81

W rocznym sprawozdaniu z działalności Komisja szacuje, w jakim zakresie w programach operacyjnych wystąpiły błędy dotyczące legalności i prawidłowości. Od 2011 r. obydwie dyrekcje generalne odpowiedzialne za politykę spójności korygują dane przekazywane przez organy państw członkowskich, uwzględniając w nich zidentyfikowane uchybienia. W przypadku płatności okresowych i końcowych zatwierdzonych w 2013 r. w ramach EFS i EFRR/FS (programy operacyjne na lata 2007-2013) DG EMPL i DG REGIO szacują, że kwota obciążona ryzykiem znajduje się odpowiednio w przedziale 2,6% do 3,5% i 2,8% do 5,3%. Obydwa te przedziały znajdują się powyżej dwuprocentowego progu istotności ustalonego przez Komisję.

## 82

Solidność oceny dokonanej przez Komisję jest uzależniona od poprawności i wiarygodności informacji przekazanych przez organy państw członkowskich. W sprawozdaniu specjalnym nr 16/2013 pt. „Stosowanie modelu jednorazowej kontroli oraz poleganie przez Komisję na pracach krajowych instytucji audytowych w obszarze spójności” zauważono, że<sup>44</sup>:

- o niektóre instytucje audytowe nie zgłaszają wszystkich problemów;
- o zgłaszane poziomy błędów nie zawsze są w pełni wiarygodne;
- o informacje na temat korekt finansowych zgłaszane przez państwa członkowskie mogą nie zawsze być wiarygodne bądź poprawne;
- o za sprawą metody obliczania stosowanej przez Komisję poziom błędów resztowych jest niedoszacowany.

## 83

W latach 2007-2013 zarówno DG EMPL, jak i DG REGIO wzmocniły kontrole instytucji audytowych. Obecnie Komisja w wielu przypadkach wymaga od tych instytucji przedstawienia dodatkowych informacji dotyczących sposobu obliczenia poziomów błędów wykazanych w ich rocznych sprawozdaniach audytowych, np. informacji na temat uzgodnienia skontrolowanej populacji z zadeklarowanymi wydatkami czy ponownego przeliczenia rozmiaru próby lub szczegółowych informacji o konkretnych audytach operacji. Dodatkowo obie dyrekcje generalne organizują wyjazdy w celach informacyjnych do państw członkowskich w celu zweryfikowania danych przekazanych przez instytucje audytowe.

### 84

Na podstawie wyników prac instytucji audytowych Komisja publikuje poziomy ryzyka dla poszczególnych państw członkowskich. W sprawozdaniu rocznym za 2013 r. Trybunał zauważył jednak, że w niektórych danych przekazywanych przez organy krajowe, jak i w przeglądzie Komisji pod pewnymi względami występują uchybienia<sup>45</sup>. W związku z tym jeżeli dane te mają stanowić podstawę do oceny, w jakim stopniu poszczególne państwa członkowskie zapewniają zgodność z przepisami i zasadami kwalifikowalności, należy korzystać z nich z ostrożnością.

### 85

Komisja posiada jedynie ograniczone informacje na temat tego, czy systemy wprowadzone przez państwa członkowskie w celu zastosowania środków naprawczych są skuteczne oraz czy informacje przekazane przez instytucje certyfikujące są poprawne, kompletne i wiarygodne<sup>46</sup>. Ocenę tę potwierdza Służba Audytu Wewnętrznego Komisji, która uważa, że dane na temat finansowego wpływu środków naprawczych przekazane przez państwa członkowskie pozwalają uzyskać bardzo ograniczony poziom pewności co do ich wiarygodności z powodu sposobu, w jaki zgłaszane są one Komisji, a także dlatego, że instytucje audytowe przeprowadzają jedynie ograniczone kontrole w tym zakresie<sup>47</sup>. W odpowiedzi na pkt 1.41 sprawozdania rocznego za 2012 r. Komisja stwierdziła, że „główną przyczynę istniejących problemów stanowią niewiarygodne poziomy błędy zgłoszone przez państwa członkowskie. Komisja wkłada wiele wysiłku w podniesienie ich wiarygodności, w szczególności – jeżeli zostanie to uznane za konieczne – poprzez ich korektę w górę.”

### 86

Komisja ma ograniczone możliwości zatwierdzania i – w razie konieczności – korygowania zgłoszonych poziomów błędów dopóty, dopóki instytucje audytowe nie będą zobowiązane do przedstawiania jej szczegółowych informacji na temat audytów operacji, niezbędnym do weryfikacji rocznych sprawozdań audytowych.

## Istnieje ryzyko zaniżenia przez Komisję poziomu błędów resztowego w wydatkach w obszarze spójności

### 87

Ogólnie rzecz biorąc, istnieje ryzyko zaniżenia przez Komisję poziomu błędów resztowego, a w efekcie niewystarczająco wiarygodnej oceny przez Komisję poszczególnych PO i finansowego wpływu zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności.

### 88

W sprawozdaniu specjalnym nr 16/2013 Trybunał zalecił Komisji, by z ostrożnością podchodziła do informacji na temat kontroli i korekt finansowych przekazywanych przez państwa członkowskie, by w dalszym ciągu zapewniała wsparcie i wytyczne o charakterze metodycznym dla krajowych organów kontroli, a także zaproponowała system sankcji w przypadku organów kontroli, które wielokrotnie nie zgłosiły wszystkich problemów, oraz rozwiązania dotyczące podziału między państwa członkowskie i Komisję kosztów kontroli wydatków na politykę regionalną.

## Podsumowanie głównych czynników ryzyka i zidentyfikowanych uchybień

### Czynniki ryzyka w obszarze rolnictwa dotyczą gruntów, zwierząt i rolników

#### 89

Wspólna polityka rolna UE realizowana jest za pośrednictwem funduszy EFRG i EFRROW. Podsumowanie głównych czynników ryzyka oraz uchybień w wydatkach na rolnictwo przedstawiane jest w sprawozdaniu rocznym Trybunału, w szczególności w rozdziałach 3 i 4.

#### 90

Dotacje rolne są przekazywane za pośrednictwem około 80 agencji płatniczych w 28 państwach członkowskich, które odpowiadają za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów. Złożone wymogi prawne na poziomie unijnym i krajowym obejmują znaczną liczbę działań i programów pomocy (na przykład cztery osie, w ramach których realizowanych jest 46 działań i kilka tysięcy poddziałań EFRROW).

#### 91

W przypadku pomocy bezpośredniej podstawowe zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc obszarowa może zostać wypłacona za niekwalifikowalny grunt, na rzecz niekwalifikującego się beneficjenta bądź na rzecz dwóch lub więcej beneficjentów za tę samą działkę gruntu lub że uprawnienia zostały obliczone nieprawidłowo bądź że premie zwierzęce mogą zostać wypłacone za nieistniejące zwierzęta (choć do ograniczenia tych czynników ryzyka w pewnym stopniu przyczynia się ZSZiK, zob. pkt 74). W przypadku działań interwencyjnych na rynkach rolnych i działań innych niż obszarowe główne zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc może zostać przyznana na rzecz niekwalifikujących się wnioskodawców bądź w odniesieniu do niekwalifikowalnych lub zawyżonych kosztów lub produktów. Działania interwencyjne dotyczą głównie ilości zadeklarowanych przez beneficjentów, których nie można zweryfikować z wykorzystaniem automatycznych kontroli krzyżowych z innymi bazami danych. Powoduje to zwiększenie ryzyka błędu.

### Rozwój obszarów wiejskich jest szczególnie narażony na błędy

#### 92

EFRROW jest szczególnie narażony na błędy. Oprócz błędów wymienionych powyżej istotny wpływ na zwiększenie ryzyka w tym obszarze mają przypadki naruszenia wymogów rolnośrodowiskowych dotyczących stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska naturalnego, krajobrazu oraz zasobów naturalnych, jak również przypadki nieprzestrzegania specjalnych wymogów obowiązujących w projektach inwestycyjnych oraz unijnych lub krajowych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

### **W obszarze spójności głównym czynnikiem ryzyka są nadal uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia**

#### **93**

Unijna polityka spójności realizowana jest za pośrednictwem funduszy EFRR, FS i EFS. Podsumowanie głównych czynników ryzyka oraz uchybień w wydatkach na spójność przedstawiane jest w sprawozdaniu rocznym Trybunału, w szczególności w rozdziałach 5 i 6.

#### **94**

Pierwszy rodzaj ryzyka w tym obszarze polega na udzielaniu zamówień z naruszeniem unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych. W przypadku polityki spójności niewłaściwe stosowanie przepisów lub procedur udzielania zamówień może mieć charakter zamierzony (faworyzowanie niektórych dostawców) lub niezamierzony (nieprawidłowa interpretacja przepisów). Istotnym źródłem błędów są przypadki poszerzania lub modyfikowania zakresu już udzielonych zamówień w sytuacji gdy unijne przepisy w tym zakresie przewidują obowiązek ogłoszenia nowego zamówienia.

#### **95**

Drugi rodzaj ryzyka polega na finansowaniu projektów lub wydatków, które na mocy przepisów lub zasad krajowych są niekwalifikowalne lub które są niezgodne z przepisami szczegółowymi (dotyczącymi np. z unijnymi zasadami dotyczącymi pomocy państwa). Skomplikowane zasady kwalifikowalności i inne uwarunkowania mogą sprawić, że fundusze UE nie będą właściwie ukierunkowane, a budżet UE nie zostanie spożytkowany w optymalny sposób.

#### **96**

Niematerialny charakter inwestycji w kapitał ludzki (realizowanych na przykład w ramach EFS) oraz udział wielu partnerów w realizacji projektów, działających często na niewielką skalę, zwiększają ryzyko, że zaakceptowane zostaną koszty niekwalifikowalne lub że istniejące systemy nie wykryją błędów w obliczeniach mających wpływ na poprawność deklaracji wydatków z uwagi na niewielki wpływ finansowy tych błędów. Beneficjenci o niejednakowych zdolnościach administracyjnych mogą różnie interpretować kryteria kwalifikowalności i inne warunki uzyskania dofinansowania UE oraz niespójnie je stosować.



# Perspektywy na przyszłość: wydatki UE w obszarze rolnictwa i spójności w latach 2014-2020

## Poważne zmiany w dotacjach rolnych

### 97

Jeśli chodzi o EFRG, reforma WPR z 2013 r. przewiduje osiem systemów pomocy bezpośredniej, z których cztery są obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich, a cztery mają charakter opcjonalny. Systemy obowiązkowe to: system płatności podstawowej (lub system jednolitej płatności obszarowej<sup>48</sup>), system płatności z tytułu zazieleniania, system dla młodych rolników oraz system płatności w sektorze bawełny. System płatności redystrybucyjnej, system płatności dla rolników na obszarach z ograniczeniami naturalnymi, systemy wsparcia powiązanego z wielkością produkcji w niektórych sektorach oraz system wsparcia dla drobnych producentów rolnych w dalszym ciągu są opcjonalne. Nowe systemy o najwyższych poziomach wydatków to system płatności podstawowej i system jednolitej płatności obszarowej. Płatności z tytułu zazieleniania przeznaczone są na praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Stanowią one 30% puli środków na pomoc bezpośrednią i obejmują trzy wymogi:

- o dywersyfikacja upraw (co najmniej dwa rodzaje upraw na gruntach ornych);
- o utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych;
- o istnienie obszaru proekologicznego.

### 98

Wszyscy beneficjenci systemu płatności podstawowej i systemu jednolitej płatności obszarowej są zobowiązani do przestrzegania warunków zazieleniania.

### 99

Ponadto nowe zasady WPR dają państwom członkowskim większe możliwości odejścia od zasady oddzielenia płatności od wielkości produkcji i uzależnienia na powrót kwoty pomocy od produkcji.

### 100

Zgodnie z zasadami WPR stosowanie systemów pomocy i określenie kluczowych kryteriów kwalifikowalności pozostają w gestii państw członkowskich. Państwa w ramach przyznanej im swobody uznania samodzielnie definiują kluczowe pojęcia takie jak „rolnik aktywny zawodowo” czy „działalność rolnicza”.

### Spójność: uproszczenie realizacji polityki, ale mniej zmian w zasadach kwalifikowalności

#### 101

Zasady w obszarze spójności, przyjęte na potrzeby nowych wieloletnich ram finansowych, mają na celu koncentrację na rezultatach poprzez uproszczenie realizacji polityki i wykorzystanie na większą skalę zasady warunkowości. Z tego względu w istotnym zakresie zmieniono rozporządzenie ogólne<sup>49</sup>.

#### 102

Przepisy określające zasady kwalifikowalności zasadniczo się nie zmieniły, a zatem zasady wydatkowania środków w obszarze spójności w dalszym ciągu są złożone. Istnieje kilka poziomów zasad (wspólne przepisy, akty delegowane, akty wykonawcze, wytyczne Komisji), jak również przepisy krajowe, których należy przestrzegać. Wszelkie kwestie, w tym także te, które w opinii Trybunału mają kluczowe znaczenie, mają być regulowane w aktach delegowanych.

#### 103

W opinii nr 7/2011<sup>50</sup> dotyczącej rozporządzenia w sprawie polityki spójności na lata 2014-2020 Trybunał podkreślił, że wydatkowane środki UE muszą zapewnić oczywiste i zauważalne korzyści dla Unii i jej obywateli. W tym kontekście Trybunał zasugerował przekształcenie programów wydatkowania pod kątem możliwych do przyjęcia produktów. Wprowadzenie wspólnych ram strategicznych i warunków wstępnych (określających logikę interwencji już na etapie programowania) powinno pomóc w rozwiązaniu problemu braku koordynacji pomiędzy różnymi politykami unijnymi stwierdzonym w przeszłości.

#### 104

Pomimo deklarowanej koncentracji na rezultatach obecny system pozostaje jednak w zasadniczym stopniu oparty na wkładach, a zatem ukierunkowany na zachowanie zgodności z wymogami, a nie na osiągnięcie dobrych rezultatów. Aby zrealizować ten cel, wprowadzono rezerwę wykonania (której powodzenie będzie zależało od zdolności do opracowania odpowiednich wskaźników) i wspólne plany działania<sup>51</sup>.

### Czy dzięki zmianom w zadaniach, zakresie odpowiedzialności i obowiązkach sprawozdawczych Komisji i organów krajowych zainteresowane podmioty uzyskają dokładniejsze informacje na temat poziomu nieprawidłowości?

#### 105

Począwszy od 2014 r. (w obszarze spójności) i 2015 r. (w obszarze rolnictwa) funkcjonować zacznie tzw. system wzmocnienia wiarygodności, który będzie miał na celu zapewnienie Komisji dokładniejszych informacji na temat błędów w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym. W oparciu o przeprowadzone kontrole i na podstawie reprezentatywnych prób niezależne organy kontrolne co roku obliczać będą poziomy błędu dla każdego państwa członkowskiego i obszaru polityki.

## Perspektywy na przyszłość: wydatki UE w obszarze rolnictwa i spójności w latach 2014-2020

### Podstawa uzyskania dokładniejszych informacji na temat legalności i prawidłowości w obszarze rolnictwa

#### 106

Procedura wzmocnienia wiarygodności powinna zapewnić Komisji i zainteresowanym podmiotom dokładniejsze informacje na temat poziomów błędów w płatnościach w poszczególnych państwach członkowskich. Jeśli informacje te cechować się będą dobrą jakością i będą dostępne na czas, Trybunał mógłby co do zasady korzystać w większym stopniu z wyników prac Komisji i państw członkowskich. W tym celu Trybunał musi wcześniej uzyskać dostęp do tych informacji, a także musi mieć pewność co do zakresu i jakości zrealizowanych prac (zob. również pkt 109). Trybunał dokonał przeglądu wyników prac organów kontroli zrealizowanych przez nie na zasadzie dobrowolności i stwierdził, że wiarygodność tych wyników jest ograniczona.

### Mocniejsze roczne ramy mechanizmów rozliczalności w obszarze spójności

#### 107

Przepisy przyjęte na nowy okres w obszarze spójności kładą większy nacisk na zobowiązania państw członkowskich w zakresie struktury ich systemów oraz zarządzania finansami. Do obowiązków państw członkowskich należy wyznaczanie instytucji zarządzających i certyfikujących<sup>52</sup>. Decyzja w tej sprawie nie wymaga zatwierdzenia przez Komisję.

#### 108

W nowych ramach prawnych Komisja wprowadziła koncepcję roku obrachunkowego (od czerwca roku n-1 do czerwca roku n) oraz obowiązek corocznego sporządzania sprawozdań finansowych. Sprawozdania finansowe poświadczane przez instytucję certyfikującą muszą zostać przedłożone Komisji najpóźniej w lutym roku n+1. Towarzyszyć im musi:

- o deklaracja zarządcza oraz „roczne podsumowanie końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli, w tym analiza charakteru i zakresu błędów i uchybień stwierdzonych w systemach, jak również podjętych lub planowanych działań naprawczych”<sup>53</sup>. Deklaracja ta ma uwzględniać funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli, legalność i prawidłowość transakcji oraz przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami.
- o sprawozdanie audytowe (sporządzane przez instytucje audytowe), zawierające opinię na temat rachunków, funkcjonowania systemów oraz legalności i prawidłowości wydatków<sup>54</sup>.

#### 109

Komisja podejmuje decyzję o zatwierdzeniu rachunków najpóźniej w maju roku n+1. Oznacza to, że państwa członkowskie mają 8 miesięcy<sup>55</sup> na opracowanie i przedłożenie rocznych sprawozdań finansowych, a Komisja 3 miesiące na wydanie opinii na ich temat. Aby Trybunał mógł uwzględnić w swoich pracach dane zatwierdzone przez Komisję, musi wcześniej uzyskać do nich dostęp.

## Perspektywy na przyszłość: wydatki UE w obszarze rolnictwa i spójności w latach 2014-2020

### 110

Ponieważ Komisja będzie korzystać z wyników prac organów krajowych w celu uzyskania pewności, należy koniecznie zadbać o to, by zakres i jakość prac leżących u podstaw tych opinii i deklaracji zostały odpowiednio sprecyzowane. Komisja powinna także weryfikować systemy stosowane przez organy krajowe oraz osiągnięte przez nie rezultaty, tak aby zapewnić wiarygodność wyników ich prac.

### 111

W rozporządzeniu ogólnym rozszerzono zakres mechanizmu korekt finansowych i przewidziano stosowanie korekt netto w pewnych określonych okolicznościach, np. w sytuacji gdy Komisja stwierdzi nieprawidłowości wynikające z poważnych uchybień w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli, które nie zostały uwzględnione w sprawozdaniach finansowych ani w odnośnych deklaracjach. Komisja jest przekonana, że w ten sposób w większym stopniu zmotywuje organy krajowe do przekazywania wiarygodnych informacji.

### **Implikacje w kontekście rozliczalności i roli Trybunału: trudności w weryfikowaniu wiarygodności informacji uzyskanych w toku kontroli, przekazywanych przez Komisję i władze krajowe**

### 112

Nowe przepisy obowiązujące w obszarach objętych zarządzaniem dzielonym w ramach finansowych na lata 2014-2020 nakładają na instytucje audytowe w państwach członkowskich obowiązek przedstawiania poświadczeń legalności i prawidłowości transakcji oraz zatwierdzania statystyk kontroli przekazywanych Komisji. Choć w obszarze spójności wymóg ten obowiązywał już od 2007 r., w rolnictwie spowoduje on znaczne zwiększenie zakresu obowiązków instytucji certyfikujących.

### 113

Komisja od kilku lat podejmuje działania na rzecz zapewnienia lepszej jakości i większej wiarygodności statystyk kontroli przekazywanych przez państwa członkowskie. Jak wspomniano powyżej, w ostatnich latach Komisja podjęła inicjatywę mającą na celu skorygowanie tych statystyk w taki sposób, aby dane w rocznych sprawozdaniach z działalności w większym stopniu odzwierciedlały informacje, jakie Komisja uznaje za prawidłowe i reprezentatywne.

### 114

Działania zmierzające do poprawy jakości statystyk kontroli stanowią poważne wyzwanie dla Komisji, ponieważ wymagają nie tylko monitorowania i kontroli przekazywanych danych, ale również ich korekt i dostosowań, a także zapewnienia dalszych wskazówek i wsparcia podmiotom odpowiedzialnym za kontrolę wydatków i sporządzanie tych statystyk.

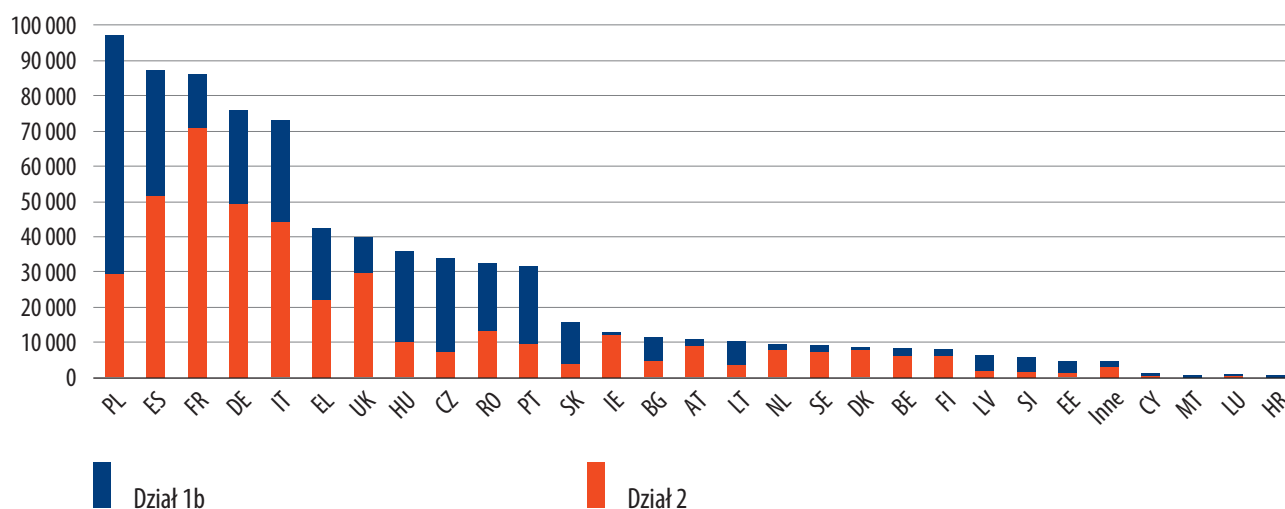
## 115

Główne wnioski zawarte w przeglądzie są następujące:

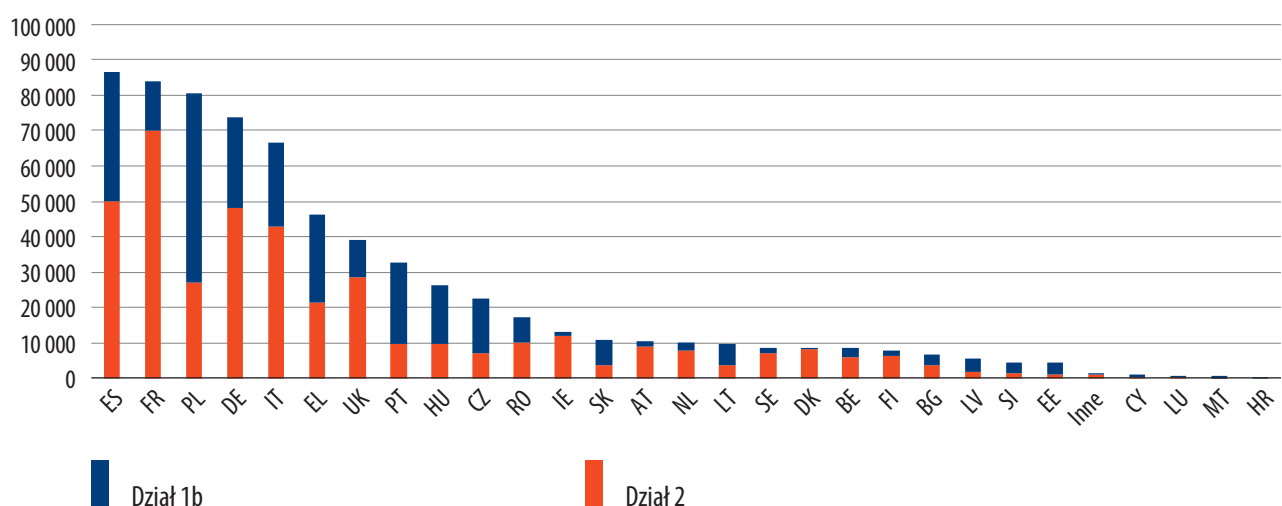
- Wydatkowanie środków w latach 2007-2013 odbywało się na takich samych zasadach jak w poprzednich okresach. Wydatków dokonywano z opóźnieniem, zaś ogólna kwota dokonanych płatności była zbliżona do zakładanej. Z automatycznego umorzenia funduszy korzystano prawdopodobnie na niewielką skalę. Ryzyko w zakresie wydatków objętych zarządzaniem dzielonym (z wyjątkiem wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolników) wynika przede wszystkim z nacisku na wydatkowanie środków.
- Główne rodzaje ryzyka w zakresie prawidłowości wydatków w obszarze rolnictwa dotyczą niekwalifikowalnych gruntów, zwierząt lub niekwalifikowalnych kosztów, na podstawie których dokonano wypłaty dofinansowania; niekwalifikowalnych beneficjentów otrzymujących dofinansowanie oraz nieprawidłowego wyliczenia wysokości dofinansowania (choć do ograniczenia tych czynników ryzyka w pewnym stopniu przyczynia się ZSZIK). Istotny wpływ na zwiększenie ryzyka w zakresie wydatków na rozwój obszarów wiejskich mają z kolei przypadki naruszenia wymogów rolnośrodowiskowych i nieprzestrzegania specjalnych wymogów obowiązujących w projektach inwestycyjnych oraz przepisów dotyczących udzielania zamówień.
- Jeśli chodzi o wydatki w obszarze spójności, najistotniejszym czynnikiem ryzyka są przypadki naruszenia unijnych lub krajowych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Drugim pod względem znaczenia źródłem ryzyka są sytuacje, gdy wydatki (lub projekty) nie kwalifikują się do objęcia dofinansowaniem.
- Systemy kontroli wymagają co prawda znacznych ulepszeń, główne wyzwanie polega jednak na podjęciu działań w celu ułatwienia zarządzania programami. We wszystkich państwach członkowskich, co do których można sformułować wnioski, wystąpił istotny poziom błędów oscylujący wokół średniej dla budżetu UE jako całości. Trybunał wykrył błędy we wszystkich państwach członkowskich UE. W okresie objętym niniejszym przeglądem Trybunał zbadał wiele systemów kontroli w państwach członkowskich oraz w Komisji i w większości przypadków doszedł do wniosku, że są one „częściowo skuteczne”. Fakt, że pomimo takiej oceny systemów Trybunał stwierdza błędy w niemal połowie badanych transakcji, świadczy m.in. o tym, jak skomplikowane są zasady kwalifikowalności i jak złożone są systemy zarządzania unijnymi programami wydatkowania.
- Choć w zakresie prowadzonej przez organy państw członkowskich sprawozdawczości na temat ryzyka i błędów odnotowano poprawę, przed Komisją w dalszym ciągu stoją poważne wyzwania związane z zapewnieniem wiarygodności tych informacji.
- Możliwe jest, że zmiany w przepisach przyjętych na nowy okres nie będą miały ogólnie rzecz biorąc większego wpływu na poziom ryzyka. Zasady co prawda w pewnym stopniu uproszczono, jednak niektóre programy wydatkowania w dalszym ciągu będą przysparzać problemów zarządzającym we wszystkich państwach członkowskich.
- Do wielu błędów dochodzi dlatego, że ogólna struktura zarządzania i kontroli jest złożona. Komisja i państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu dążyć do jej uproszczenia. Tymczasem, jak pokazuje doświadczenie, państwa członkowskie mają trudności w zarządzaniu obecnym systemem, a co za tym idzie – z realizacją polityki. W związku z tym powinny one w dalszym ciągu podejmować działania w celu poprawy sytuacji w tym zakresie.

## Zobowiązania i płatności w działach 1b (spójność) i 2 (rolnictwo) w rozbiu na państwa członkowskie

Zobowiązania w działach 1b i 2 za lata 2007-2013 w rozbiu na państwa członkowskie w mln euro



Płatności w działach 1b i 2 za lata 2007-2013 w rozbiu na państwa członkowskie w mln euro



Źródło: sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami z lat budżetowych 2007-2013.

## Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych w obszarze rolnictwa i spójności w latach 2009-2013

Państwo członkowskie	Łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:				
			inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne 0%-20%	błędy kwantyfikowalne 20%-80%	błędy kwantyfikowalne 80%-100%
Austria	56	27	5	22	17	2	3
Belgia	22	7	2	5	2	3	0
Bułgaria	44	18	11	7	5	0	2
Cypr	1	1	1	0	0	0	0
Republika Czeska	115	57	24	33	24	4	5
Niemcy	282	107	38	69	57	7	5
Dania	30	16	0	16	15	1	0
Estonia	44	14	5	9	7	2	0
Hiszpania	342	176	87	89	50	18	21
Finlandia	33	24	10	14	13	1	0
Francja	297	166	43	123	108	10	5
Grecja	183	65	34	31	24	3	4
Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0
Węgry	84	33	13	20	13	2	5
Irlandia	26	14	0	14	13	1	0
Włochy	240	110	57	53	37	7	9
Litwa	49	22	16	6	3	1	2
Luksemburg	25	19	9	10	10	0	0
Łotwa	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Niderlandy	28	17	5	12	7	4	1
Polska	383	128	75	53	33	11	9
Portugalia	175	78	34	44	31	6	7
Rumunia	111	62	36	26	16	1	9
Szwecja	34	15	4	11	8	3	0
Słowenia	33	8	4	4	3	1	0
Słowacja	67	39	27	12	10	0	2
Zjednoczone Królestwo	164	86	24	62	54	7	1
<b>Razem</b>	<b>2 920</b>	<b>1 320</b>	<b>571</b>	<b>749</b>	<b>561</b>	<b>96</b>	<b>92</b>

## Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych w obszarze rolnictwa w latach 2009-2013

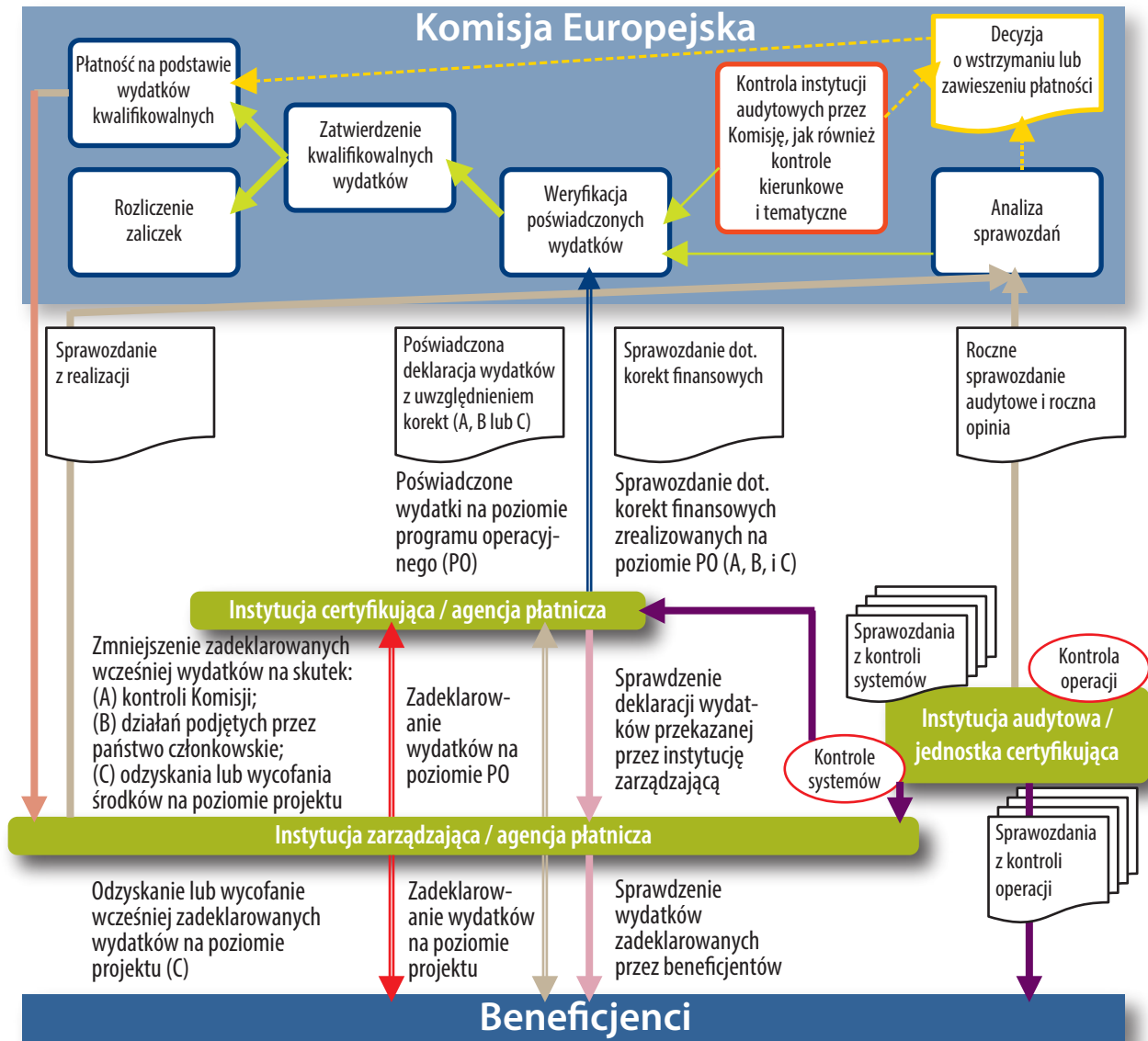
Państwo członkowskie	łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:				
			inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne 0%-20%	błędy kwantyfikowalne 20%-80%	błędy kwantyfikowalne 80%-100%
Austria	41	18	0	18	16	2	0
Belgia	14	4	1	3	2	1	0
Bułgaria	25	10	5	5	3	0	2
Cypr	1	1	1	0	0	0	0
Republika Czeska	56	25	8	17	16	0	1
Niemcy	181	51	10	41	33	4	4
Dania	22	15	0	15	14	1	0
Estonia	7	3	1	2	2	0	0
Hiszpania	145	64	27	37	26	7	4
Finlandia	33	24	10	14	13	1	0
Francja	200	114	17	97	91	4	2
Grecja	85	37	16	21	17	1	3
Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0
Węgry	32	13	4	9	8	1	0
Irlandia	26	14	0	14	13	1	0
Włochy	138	53	20	33	24	6	3
Litwa	16	8	5	3	2	1	0
Luksemburg	10	7	0	7	7	0	0
Łotwa	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Niderlandy	20	13	1	12	7	4	1
Polska	132	59	32	27	20	4	3
Portugalia	65	32	9	23	15	1	7
Rumunia	78	43	24	19	11	1	7
Szwecja	16	11	3	8	6	2	0
Słowenia	10	3	2	1	1	0	0
Słowacja	15	10	1	9	8	0	1
Zjednoczone Królestwo	114	56	8	48	44	3	1
<b>Razem</b>	<b>1 511</b>	<b>699</b>	<b>212</b>	<b>487</b>	<b>400</b>	<b>46</b>	<b>41</b>



## Częstość wykrytych błędów w próbach kontrolnych w obszarze spójności w latach 2009-2013

Państwo członkowskie	Łączna liczba skontrolowanych transakcji	Liczba transakcji, w których wystąpił co najmniej jeden błąd	Liczba transakcji, w których wystąpiły:				
			inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne	błędy kwantyfikowalne 0%-20%	błędy kwantyfikowalne 20%-80%	błędy kwantyfikowalne 80%-100%
Austria	15	9	5	4	1	0	3
Belgia	8	3	1	2	0	2	0
Bułgaria	19	8	6	2	2	0	0
Cypr	0	0	0	0	0	0	0
Republika Czeska	59	32	16	16	8	4	4
Niemcy	101	56	28	28	24	3	1
Dania	8	1	0	1	1	0	0
Estonia	37	11	4	7	5	2	0
Hiszpania	197	112	60	52	24	11	17
Finlandia	0	0	0	0	0	0	0
Francja	97	52	26	26	17	6	3
Grecja	98	28	18	10	7	2	1
Chorwacja	0	0	0	0	0	0	0
Węgry	52	20	9	11	5	1	5
Irlandia	0	0	0	0	0	0	0
Włochy	102	57	37	20	13	1	6
Litwa	33	14	11	3	1	0	2
Luksemburg	15	12	9	3	3	0	0
Łotwa	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Niderlandy	8	4	4	0	0	0	0
Polska	251	69	43	26	13	7	6
Portugalia	110	46	25	21	16	5	0
Rumunia	33	19	12	7	5	0	2
Szwecja	18	4	1	3	2	1	0
Słowenia	23	5	2	3	2	1	0
Słowacja	52	29	26	3	2	0	1
Zjednoczone Królestwo	50	30	16	14	10	4	0
<b>Razem</b>	<b>1 409</b>	<b>621</b>	<b>359</b>	<b>262</b>	<b>161</b>	<b>50</b>	<b>51</b>

Nadzór sprawowany przez komisję: rolnictwo i spójność w latach 2007-2013



**Wstrzymanie płatności**

Komisja wstrzymuje płatność na rzecz państwa członkowskiego do momentu otrzymania zaktualizowanych informacji w postaci skorygowanego wniosku (lub dodatkowych informacji) wodniesieniu do (A) wcześniej zgłoszonych wydatków lub (B) rozpatrywanej deklaracji wydatków.

**Kontrola przez Komisję**

Weryfikacje przez Komisję mogą skutkować korektą (A) wcześniej poświadczonych i zatwierdzonych płatności. W przypadku gdy organy państwa członkowskiego się nie zgadzają, Komisja może wydać nakaz odzyskania środków (korekta netto). W niektórych przypadkach (występujących rzadziej, zwykle na etapie zamknięcia PO) kontrole Komisji mogą mieć wpływ na (B) deklaracje wydatków, które nie zostały jeszcze rozliczone.

**Instytucje audytowe w państwach członkowskich*****Spójność***

Instytucje audytowe w państwach członkowskich kontrolują system instytucji zarządzających i certyfikujących oraz operacje na poziomie beneficjentów. Sporządzane przez nie sprawozdania, z wyjątkiem sprawozdań dotyczących operacji, które otrzymuje wyłącznie Komisja, są przesyłane instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej oraz Komisji. Komisja otrzymuje ogólne sprawozdanie obejmujące wyniki badań bezpośrednich: roczne sprawozdanie audytowe wraz z opinią. Organy państw członkowskich (B) i Komisja mogą podjąć działania (A) na podstawie sprawozdań dotyczących poszczególnych systemów lub operacji bądź w oparciu o ogólne roczne sprawozdanie audytowe. Instytucja zarządzająca może zdecydować o odzyskaniu lub wycofaniu wydatków na poziomie projektu (C).

***Rolnictwo***

Jednostka certyfikująca kontroluje wiarygodność rozliczeń i deklarację zarządczą agencji płatniczej. Sprawozdanie przesyłane jest Komisji. Jednostka certyfikująca nie kontroluje operacji na poziomie beneficjenta.

## Wykaz skrótów

- AGRI:** Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich
- DG EMPL:** Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego
- DG REGIO:** Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
- DG:** dyrekcja generalna
- DNB:** dochód narodowy brutto
- EFR:** Europejski Fundusz Rybacki
- EFRG:** Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
- EFRR:** Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- EFROW:** Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
- EFS:** Europejski Fundusz Społeczny
- FS:** Fundusz Spójności
- Komisja:** Komisja Europejska
- LPIS:** System Identyfikacji Działek Rolnych
- MFF:** wieloletnie ramy finansowe
- n:** niezidentyfikowany rok referencyjny n
- PKB:** produkt krajowy brutto
- Trybunał:** Europejski Trybunał Obrachunkowy
- UE:** Unia Europejska
- WPR:** wspólna polityka rolna
- ZSZiK:** Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli

## Przypisy końcowe

- 1 Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Rybacki (EFR). Łącznie środki z tych funduszy składają się na 98,8% zobowiązań i 98,6% płatności w ramach działu 2 „Zasoby naturalne”. Pozostałe wydatki są objęte zarządzaniem w innych trybach.
- 2 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności (FS). Łącznie środki z tych funduszy składają się na 99,7% zobowiązań i 99,8% płatności w ramach działu 1b „Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Pozostałe wydatki zarządzane są w innych trybach.
- 3 Kwota ta obejmuje 6 mld euro w ramach instrumentów elastyczności, co do których uzgodniono, że wykrócą poza pułap.
- 4 Zobowiązania i płatności w cenach stałych z 2004 r. ustalone w porozumieniu międzyinstytucjonalnym wynosiły odpowiednio 865 mld euro i 821 mld euro. W kolejnych latach poddawane były one korektom technicznym (2% rocznie) w celu dostosowania ich do cen bieżących, jak również modyfikacjom w związku z realizacją projektu ITER oraz przystąpieniem Chorwacji. Wzrost kwoty zobowiązań i płatności odpowiednio o 110 mld euro i 105 mld euro spowodowany jest w głównej mierze skumulowanym efektem corocznych korekt technicznych.
- 5 Pkt 7 załącznika II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.
- 6 Zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej IP/14/513 z dnia 5 maja 2014 r. (s. 1) oraz Główne wskaźniki gospodarcze w latach 1994-2015, (a) realny produkt krajowy brutto (zmiana w %), dostępne pod adresem: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-513\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_pl.htm) oraz Biuletyn miesięczny Europejskiego Banku Centralnego z października 2014 r. (s. 5 i 6) dostępny pod adresem: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>
- 7 Stopa inflacji niższa niż założenia przyjęte na potrzeby wieloletnich ram finansowych i zaciągniętych zobowiązań oznacza, że kwoty przypadające do zapłaty będą niższe od pierwotnie planowanych. Niższy wzrost gospodarczy z kolei sprawia, że projekty będą realizowane wolniej lub zostaną wstrzymane, co przełoży się na późniejsze płatności lub ich wstrzymanie.
- 8 Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., pkt 1.1.
- 9 Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny D ds. Budżetu: „EU budget and national budget: facts, figures and impact”, marzec 2014 r.
- 10 [http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm). Jak wynika z analizy Parlamentu Europejskiego (zob. przypis 9), na Węgrzech udział wydatków UE w wydatkach publicznych kształtuje się na poziomie 19%.
- 11 Steffen Osterloh, „The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013”, 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Art. 29 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.
- 13 Art. 93 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności stanowi: „Dla państw członkowskich, których PKB w latach 2001–2003 pozostawał poniżej 85% średniego PKB UE-25 w tym samym okresie, zgodnie z wykazem w załączniku II, ostateczny termin, o którym mowa w ust. 1, oznacza dzień 31 grudnia trzeciego roku następującego po roku podjęcia rocznego zobowiązania budżetowego na lata 2007–2010 w ramach ich programów operacyjnych”.
- 14 Rozporządzenie (UE) nr 539/2010 stanowi, że zasada automatycznego umorzenia nie ma zastosowania w odniesieniu do zobowiązań z roku 2007 na koniec 2009 r. (n+2) / koniec 2010 r. (n+3). W zamian za to obliczona kwota umorzeń za poszczególne lata w okresie 2008-2013 będzie zwiększona o jedną szóstą łącznej kwoty zobowiązań z 2007 r.
- 15 Rozporządzenia (UE) nr 1311/2011 w odniesieniu do EFRR, EFS i FS oraz nr 1312/2011 w odniesieniu do EFRROW.

- 16 Rozporządzenie (UE) nr 1297/2013.
- 17 Skumulowana kwota zobowiązań na 2012 r. obejmowała zobowiązania z lat 2008, 2009 i 2010 powiększone o trzy szóste kwoty zobowiązań z 2007 r. w przypadku gdy zastosowanie miała zasada n+2 oraz zobowiązania z lat 2008 i 2009 powiększone o dwie szóste kwoty zobowiązań z 2007 r. gdy zastosowanie miała zasada n+3.
- 18 Na podstawie sprawozdania Komisji pt. „Analiza wykonania budżetu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności za 2013 r.” z maja 2014 r.
- 19 W obszarze polityki spójności przez instrumenty inżynierii finansowej rozumie się instrumenty utworzone zgodnie z art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006. W ramach programu operacyjnego z funduszy strukturalnych mogą być finansowane:
- instrumenty inżynierii finansowej dla przedsiębiorstw, przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, takie jak: fundusze kapitału podwyższonego ryzyka (venture capital funds), fundusze gwarancyjne i fundusze pożyczkowe;
  - fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich, czyli fundusze inwestujące w partnerstwa publiczno-prywatne i inne projekty ujęte w zintegrowanym planie na rzecz trwałego rozwoju obszarów miejskich;
  - fundusze lub inne systemy zachęt zapewniające pożyczki, gwarancje dla inwestycji dotyczących wsparcia podlegającego zwrotowi lub równoważne instrumenty dotyczące efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym.
- Na dzień 31 grudnia 2013 r. w obszarze polityki spójności istniało ponad 900 instrumentów inżynierii finansowej.
- W przypadku EFRROW przepisy prawne dotyczące instrumentów inżynierii finansowej są określone w art. 71 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 oraz w art. 50-52 rozporządzenia (WE) nr 1974/2006. Do instrumentów tych należą:
- fundusze (kapitału) podwyższonego ryzyka,
  - fundusze gwarancyjne,
  - fundusze pożyczkowe.
- Na dzień 31 grudnia 2013 r. w obszarze rolnictwa istniało niecałe 20 instrumentów inżynierii finansowej.
- 20 Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2013 r., załącznik 10, s. 157.
- 21 Zob. także pkt 2.
- 22 Zob. sprawozdanie roczne za 2013 r., załącznik 1.1, pkt 9: „Błędy w transakcjach występują z różnych powodów i przybierają różne formy, w zależności od charakteru naruszenia i konkretnego przepisu lub warunku umownego, których ono dotyczy. Błąd może dotyczyć całych transakcji bądź ich części. Błędy wykryte i skorygowane przed kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał w sposób niezależny od nich nie są uwzględniane w obliczeniach ani w częstości błędów, gdyż świadczą one o skuteczności systemów kontroli. Trybunał analizuje, czy poszczególne błędy są kwantyfikowalne czy też niekwantyfikowalne, biorąc pod uwagę, w jakim stopniu można zmierzyć, jakiej części skontrolowanej kwoty dotyczył błąd.”  
Dalsze przykłady omówiono w następujących punktach.
- 23 Dyrektywa 2014/24/UE (zastępująca dyrektywę 2004/18/WE), dyrektywa 2014/25/UE (zastępująca dyrektywę 2004/17/WE) oraz nowa dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji.
- 24 Zob. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-20\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en).

- 25 W swojej opinii nr 4/2011 na temat zielonej księgi Komisji w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych Trybunał zauważył, że „Z doświadczeń, jakie Trybunał zebrał w trakcie kontroli zamówień publicznych, wynika, że powracające problemy braku zgodności wiążą się z niewydolnym wdrażaniem istniejących zasad oraz że nadal wiele można by poprawić na etapie wdrażania. Trybunał stwierdza, że można by dokonać pewnych usprawnień mających na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego zarówno po stronie instytucji zamawiających, jak i przedsiębiorstw. Nie może się to jednak odbywać kosztem nadrzędnych zasad, takich jak równy dostęp, uczciwa konkurencja oraz efektywne wykorzystanie środków publicznych. Niektóre luki w obecnych przepisach prawnych oraz niejasne lub dwuznaczne zapisy zagrażają prawnemu bezpieczeństwu wszystkich podmiotów oraz integralności procedur. Niezbędne może okazać się doprecyzowanie zasad.”  
[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11\\_04/OP11\\_04\\_PL.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_PL.PDF)
- 26 Aby uzyskać pełniejsze informacje, zob. sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 11 i ramka 2.
- 27 W przypadku państw członkowskich, które w latach 2009-2013 otrzymywały ponad 2% płatności, wielkość próby jest ściślej powiązana z kwotą płatności niż w przypadku państw członkowskich otrzymujących mniej niż 2% płatności. Wynika to z doboru zespołowego na poziomie płatności dokonywanych przez Komisję (zob. również Podręcznik kontroli finansowej i kontroli zgodności, część 1, sekcja 2.3.8; [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM\\_2012/FCAM\\_2012\\_PL.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_PL.PDF)).
- 28 Transakcje te stanowią 81% wszystkich transakcji zbadanych przez Trybunał w latach 2009-2013.
- 29 Sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 1.18-1.35 i sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 1.32-1.50.
- 30 Odzyskiwanie środków stosowane jest głównie w rolnictwie.
- 31 Sprawozdanie roczne za rok 2009, pkt 1.32-1.50, sprawozdanie roczne za rok 2012, pkt 1.19-1.35 oraz sprawozdanie roczne za rok 2013, pkt 1.13-1.15.
- 32 Ten rodzaj dochodów określany jest mianem „dochodów przeznaczonych na określony cel”, zgodnie z definicją w art. 21 ust. 3 lit. c) rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii („dochody pochodzące ze zwrotów nienależnie wypłaconych kwot, zgodnie z art. 80”).
- 33 Zob. sprawozdanie specjalne Trybunału nr 7/2010 pt. „Kontrola procedury rozliczania rachunków”, pkt 68-73 i wykres 3 oraz sprawozdanie specjalne nr 3/2012 pt. „Fundusze strukturalne – czy Komisja skutecznie rozwiązała problem braków, jakie wykryto w systemach zarządzania i kontroli w państwach członkowskich?”.
- 34 Ochrona budżetu Unii Europejskiej do końca 2013 r. COM(2014) 618 final z dnia 29.9.2014 r.
- 35 COM(2014) 618 final z dnia 29.9.2014 r., „Ochrona budżetu Unii Europejskiej do końca 2013 r.”.
- 36 Pkt 1.19 sprawozdania rocznego za 2013 r.
- 37 Sprawozdanie roczne za 2013 r. pkt 3.8, 4.8, 5.32 i 6.24.
- 38 Kwota obciążona ryzykiem definiowana jest przez Komisję jako „wartość szacunkowego odsetka transakcji, które – po zastosowaniu wszystkich kontroli (środków naprawczych) mających ograniczyć ryzyko niezgodności – nie są w pełni zgodne z obowiązującymi wymogami regulacyjnymi i umownymi”. Źródło: Załączniki do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego. Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2013. Zob. również [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis\\_report\\_2013\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf).
- 39 W sprawozdaniu rocznym za 2011 r. fakt ten odnotowano w pkt 4.33-4.44, w sprawozdaniu rocznym za 2012 r. – w pkt 4.26-4.39, zaś w sprawozdaniu rocznym za 2013 r. – w pkt 4.22-4.30.
- 40 Sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 3.67, sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 3.54 oraz sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 3.41.

- 41 W odniesieniu do obszarowych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich weryfikacja niektórych kluczowych elementów, na przykład obszaru kwalifikowalnego, dokonywana jest za pośrednictwem ZSZiK. Inne wymogi kwalifikowalności podlegają specjalnie opracowanym mechanizmom kontroli.
- 42 Zgodnie z metodyką Trybunału systemy klasyfikuje się jako skuteczne w ograniczaniu ryzyka błędu w transakcjach, częściowo skuteczne (gdy występują w nich uchybienia ograniczające ich skuteczność operacyjną) lub nieskuteczne (gdy uchybienia mają szeroki zasięg i z tego względu całkowicie niweczą skuteczność operacyjną systemów).
- 43 Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI za 2013 r., s. 119: poziom błędu resztowego w przypadku środków rynkowych (nieobjętych ZSZiK) wynosi 7,44%; s. 133: poziom błędu w przypadku płatności bezpośrednich (objętych ZSZiK) wynosi 2,33%.
- 44 Sprawozdanie specjalne nr 16/2013 pt. „Stosowanie modelu jednorazowej kontroli oraz poleganie przez Komisję na pracach krajowych instytucji audytowych w obszarze spójności”, pkt 83.
- 45 Pkt 5.46-5.50 i 5.55-5.58.
- 46 Sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 35-40.
- 47 Sprawozdanie Służby Audytu Wewnętrznej IAS.B2-2014-REGIO-003 „Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO's Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year”, s. 3.
- 48 System jednolitej płatności obszarowej ustanowiony na mocy rozporządzenia (WE) nr 73/2009 miał przestać obowiązywać w dniu 31 grudnia 2013 r. W kontekście reformy WPR państwom członkowskim korzystającym z tego systemu umożliwiono jednak jego dalsze tymczasowe stosowanie najpóźniej do końca roku 2020.
- 49 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.
- 50 Opinia nr 7/2011 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. C 47 z 17.2.2012, s. 1).
- 51 Plany takie obejmują projekt lub grupę projektów w ramach programu operacyjnego, w których finansowanie UE jest ściśle powiązane z realizacją poszczególnych celów i produktów, ustalonych celów pośrednich i wskaźników rezultatu.
- 52 Instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca i instytucja audytowa.
- 53 Art. 59 ust. 5 lit. b) rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.
- 54 „W opinii tej stwierdza się, czy rachunki przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji, czy wydatki, w odniesieniu do których zwrócono się do Komisji o zwrot kosztów, są legalne i prawidłowe oraz czy wprowadzone systemy kontroli funkcjonują prawidłowo. Opinia ta wskazuje również, czy przeprowadzone badanie podaje w wątpliwość stwierdzenia zawarte w deklaracji zarządczej, o której mowa w lit. a) akapit pierwszy.” Art. 59 ust. 5 lit. b) rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.
- 55 Sprawozdania i zaświadczenie audytora muszą zostać przedstawione w lutym roku n. Komisja może dać państwom członkowskim dodatkowy miesiąc na przedłożenie tych dokumentów. Podobne ramy czasowe obowiązują w obszarze rolnictwa, przy czym datą zamknięcia rachunków agencji płatniczych jest 15 października roku n-1. W przypadku spójności rok budżetowy kończy się w dniu 30 czerwca roku n-1.



## JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

### Publikacje bezpłatne:

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

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

### Publikacje płatne:

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

### Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm))



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

