

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 357



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 61

4 października 2018

Spis treści

IV Informacje

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Trybunał Obrachunkowy

2018/C 357/01	Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2017 wraz z odpowiedziami instytucji	1
2018/C 357/02	Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2017 wraz z odpowiedziami Komisji	315

© Unia Europejska, 2018

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

IV

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH UNII
EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Zgodnie z przepisami art. 287 ust. 1 i 4 TFUE oraz art. 148 ust. 1 i art. 162 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, a także z przepisami art. 43, 48 i 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju, zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 567/2014

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 12 lipca 2018 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE**za rok budżetowy 2017**

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

Członkami Trybunału Obrachunkowego są:

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

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2018/C 357/01)

SPIS TREŚCI

	Strona
Wstęp	7
Rozdział 1 – Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	9
Rozdział 2 – Zarządzanie budżetem i finansami	45
Rozdział 3 – Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	81
Rozdział 4 – Dochody	167
Rozdział 5 – Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	181
Rozdział 6 – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	201
Rozdział 7 – Zasoby naturalne	245
Rozdział 8 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo	279
Rozdział 9 – Globalny wymiar Europy	291
Rozdział 10 – Administracja	305

WSTĘP

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

0.2. Niniejsze sprawozdanie jest 41. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE i dotyczy roku budżetowego 2017. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

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

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

0.5. Tegoroczne sprawozdanie ma następującą strukturę:

- rozdział 1 zawiera *poświadczenie wiarygodności* oraz podsumowanie wyników przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji,
- w rozdziale 2 przedstawiono analizę Trybunału dotyczącą zarządzania budżetem i finansami,

- w rozdziale 3 skupiono się na wykorzystaniu przez Komisję informacji na temat wyników, a także przedstawiono istotne wnioski dotyczące osiągniętych wyników płynące ze sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2017 r. oraz analizę wdrożenia przez Komisję zaleceń sformułowanych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2014 r.,

- w rozdziale 4 przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów UE,

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

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

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

0.8. Odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału – lub w stosownych przypadkach odpowiedzi innych instytucji i organów UE – zostały zamieszczone w sprawozdaniu i powinny być brane pod uwagę równolegle w trakcie jego lektury. Niemniej to do Trybunału, jako kontrolera zewnętrznego, należy przedstawienie ustaleń z kontroli i wyciągnięcie wniosków niezbędnych w celu dokonania niezależnej i bezstronnej oceny wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji.

⁽¹⁾ Art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej, zwanego także traktatem z Maastricht (Dz.U. C 191 z 29.7.1992, s. 1). Pierwotnie Europejski Trybunał Obrachunkowy został jednak ustanowiony jako nowy organ wspólnotowy w celu wykonywania funkcji audytu zewnętrznego na mocy traktatu brukselskiego (Dz.U. L 359 z 31.12.1977, s. 1).

⁽²⁾ Art. 285–287 (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 169–171).

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

⁽⁴⁾ Rozdział 8 dotyczy działu 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”), a rozdział 9 – działu 4 („Globalny wymiar Europy”). W analizie działów 3 i 4 nie podano szacowanego poziomu błędu. Trybunał nie przedstawia osobnej oceny szczegółowej w odniesieniu do wydatków uwzględnionych w dziale 6 („Wyrównania”) ani w odniesieniu do wydatków nieobjętych WRF.

⁽⁵⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2017/GLOSSARY_AR_2017_PL.pdf

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Poświadczenie wiarygodności przedstawione przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – Sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–XXXI
Wstęp	1.1–1.5
Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	1.1–1.3
Wydatki UE są istotnym narzędziem pozwalającym osiągnąć cele polityczne	1.4–1.5
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2017	1.6–1.46
W sprawozdaniu finansowym nie wystąpiły istotne zniekształcenia	1.6–1.8
Kluczowe obszary badania	1.9
Prawidłowość transakcji	1.10
Przeprowadzona przez Trybunał kontrola obejmuje wydatki zaakceptowane przez Komisję w 2017 r.	1.11–1.15
Wyniki kontroli Trybunału za 2017 r. pokazują, że błędy ograniczają się do określonych obszarów budżetu UE	1.16
Sposób wypłaty środków unijnych ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędu	1.17–1.29
Oszacowany przez Komisję poziom błędu znajduje się w dolnym zakresie przedziału ustalonego przez Trybunał	1.30–1.34
Poszczególne elementy składające się na wartość oszacowaną przez Komisję nie zawsze pokrywają się z ustaleniami Trybunału	1.35–1.36
Przyszłe korekty i środki odzyskane mają znaczny wpływ na kwotę obarczoną ryzykiem w momencie zamknięcia	1.37–1.38
Szacunki Komisji dotyczące wielkości korekt i środków odzyskanych opierają się na skorygowanej średniej historycznej	1.39–1.41
Konieczne jest bardziej precyzyjne rozróżnienie wpływu działań zapobiegawczych i działań naprawczych	1.42–1.46
Przypadki podejrzeń nadużycia finansowego zgłoszone przez Trybunał do OLAF	1.47–1.51
Wnioski	1.52–1.54
Wyniki kontroli	1.53–1.54

Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEDSTAWIONE PRZEZ TRYBUNAŁ PARLAMENTOWI EUROPEJSKIEMU I RADZIE – SPRAWOZDANIE NIEZALEŻNEGO KONTROLERA

Opinia

- I. Trybunał zbadał:
- a) skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego⁽¹⁾ oraz ze sprawozdań z wykonania budżetu⁽²⁾ za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 27 czerwca 2018 r., jak również
 - b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania, zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej (UE) za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności

Opinia z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

IV. W opinii Trybunału, z wyjątkiem implikacji kwestii poruszonych w punkcie zawierającym uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń, płatności leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

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

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

Podstawa wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera. Trybunał jest niezależny w rozumieniu Kodeksu etyki zawodowych księgowych wydanego przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych (IESBA) oraz wywiązał się z innych obowiązków etycznych zgodnie z tymi standardami i wymogami i z kodeksem IESBA. Trybunał uważa, że uzyskane dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

Uzasadnienie wydania opinii z zastrzeżeniem na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

VI. W wydatkach za 2017 r. obejmujących wydatki dokonane na zasadzie zwrotu kosztów⁽³⁾ występuje istotny poziom błędów. Szacowany przez Trybunał poziom błędów w płatnościach dokonanych na zasadzie zwrotu kosztów wynosi 3,7 %. Ogólny szacowany poziom błędów (2,4 %) w dalszym ciągu przekracza przyjęty przez Trybunał próg istotności, nie ma jednak charakteru rozległego. W płatnościach opartych na uprawnieniach nie występuje istotny poziom błędów⁽⁴⁾.

Kluczowe obszary badania

VII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału miały największe znaczenie w ramach kontroli skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

Trybunał ocenił sposób zaksięgowania gwarancji dla portfeli instrumentów kapitałowych udzielonej w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)

VIII. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) to wspólna inicjatywa realizowana od 2015 r.⁽⁵⁾ przez UE i grupę EBI w celu zachęcania do inwestycji na terenie UE poprzez zwiększenie zdolności grupy EBI do ponoszenia ryzyka. W ramach tej inicjatywy budżet UE zapewni gwarancję do kwoty 16 mld euro⁽⁶⁾ na pokrycie ewentualnych strat związanych z operacjami EFIS dotyczącymi inwestycji w obszarze infrastruktury i innowacji oraz w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Wydatki te wyniosły 46,7 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.19–1.21 sprawozdania rocznego za 2017 r.

⁽⁴⁾ Płatności te wyniosły 53,5 mld euro. Więcej informacji przedstawiono w pkt 1.18 sprawozdania rocznego za 2017 r.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1) (dalej: „rozporządzenie w sprawie EFIS”).

⁽⁶⁾ Wysokość gwarancji została zwiększona do 26 mld euro zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem w sprawie EFIS (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2396 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 oraz (UE) 2015/1017, Dz.U. L 345 z 12.12.2017, s. 34) i umową w sprawie EFIS zmienioną w marcu 2018 r.

⁽⁷⁾ Zob. pkt 1.12–1.16 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r.

IX. Trybunał skupił się na tym obszarze w ubiegłych latach, ponieważ ustanowienie EFIS spowodowało liczne złożone problemy związane z księgowaniem, wynikające z ustaleń między UE a EBI. W listopadzie 2017 r. księgowy Komisji skonsultował się z grupą doradczą ekspertów w sprawie właściwego podejścia księgowego do operacji kapitałowych w segmencie małych i średnich przedsiębiorstw, objętych gwarancją UE. Zgodnie z uzyskaną opinią – i z zastosowaniem profesjonalnego osądu – księgowy uznał, że Komisja nie ma kontroli nad EFIS ani nie sprawuje jej wspólnie z EBI⁽⁸⁾. Oznacza to, że w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017 gwarancja unijna udzielona na rzecz grupy EBI została zaksięgowana:

- a) jako zobowiązanie z tytułu gwarancji finansowych w przypadku portfela dłużnego obszaru infrastruktury i innowacji,
- b) jako rezerwa finansowa w przypadku portfela dłużnego segmentu małych i średnich przedsiębiorstw,
- c) jako instrument pochodny (aktywa lub zobowiązania finansowe wyceniane według wartości godziwej przez nadwyżkę lub deficyt) w przypadku obydwu tych portfeli.

X. Trybunał ocenił ujęcie księgowe gwarancji EFIS obejmującej portfele tych instrumentów kapitałowych i uznał, że nie wpływa ono na prawdziwość i rzetelność obrazu sytuacji przedstawionego w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

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

XI. Na koniec 2017 r. w bilansie UE uwzględniono zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych w kwocie 73,1 mld euro. Jest to jedno z najistotniejszych zobowiązań w bilansie, na które przypada niemal jedna trzecia zobowiązań na 2017 r. wynoszących łącznie 236,5 mld euro.

XII. Największa część zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych (64,0 mld euro) jest związana z systemem emerytalno-rentowym dla urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej (ang. *Pension Scheme of European Officials* – PSEO). Zobowiązania emerytalno-rentowe obejmują tzw. zdefiniowane świadczenia, które są gwarantowane na mocy art. 83 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Kwota zobowiązań ujęta w sprawozdaniu rocznym odzwierciedla kwotę, jaka zostałaby uwzględniona w funduszu emerytalnym – jeśli takowy zostałby ustanowiony – by pokryć istniejące zobowiązania emerytalno-rentowe⁽⁹⁾. Oprócz świadczeń emerytalnych zobowiązania te obejmują renty inwalidzkie oraz renty wypłacane wdowom lub sierotom po urzędnikach unijnych. Zgodnie z art. 83 regulaminu pracowniczego świadczenia emerytalne i rentowe pokrywane są z budżetu UE, a państwa członkowskie wspólnie gwarantują ich wypłacanie, przy czym składki wnoszone przez urzędników pokrywają jedną trzecią kosztów finansowania tego systemu.

XIII. PSEO jest obowiązkowym, zakładowym systemem emerytalno-rentowym dla urzędników UE, w ramach którego składki wnoszone przez pracowników oraz przez instytucje i organy ich zatrudniające służą do finansowania przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych. Jest on zaprojektowany tak, by poprzez korekty wysokości składek oraz wieku emerytalnego z założenia znajdował się w równowadze aktuarialnej. Do wyliczenia długofalowej prognozy kosztów świadczeń emerytalno-rentowych wykorzystywany jest szereg różnorodnych parametrów, co leży u podstaw aktuarialnego charakteru tych obliczeń, których co roku dokonuje Eurostat.

XIV. W ramach kontroli Trybunał dokonał oceny założeń aktuarialnych oraz wynikającej z nich wyceny zobowiązań emerytalno-rentowych. Zweryfikował on dane liczbowe, parametry aktuarialne, wyliczenie wysokości tych zobowiązań, jak również prezentację relacji finansowej w skonsolidowanym bilansie i w informacjach dodatkowych do skonsolidowanego sprawozdania finansowego. Jak podano w informacji dodatkowej 2.9 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego, Komisja w dalszym ciągu podejmuje działania w celu usprawnienia procedur stosowanych do obliczania kwoty zobowiązań z tytułu świadczeń pracowniczych, co Trybunał będzie stale monitorował.

⁽⁸⁾ Struktura zarządzania w przypadku tego mechanizmu EFIS mogłaby sugerować, że znajduje się on pod wspólną kontrolą, podobnie jak wskazywać mogłoby na to wykorzystanie i przydział środków w ramach gwarancji UE. Niemniej jednak w opinii Komisji przy podejmowaniu decyzji w sprawie najważniejszych działań dotyczących produktu kapitałowego segmentu MSP bądź inicjatywy EFIS jako całości nie ma wymogu jednomyślnej zgody, w związku z czym księgowy uznał, że nie może być mowy o kontroli sprawowanej wspólnie.

⁽⁹⁾ Zob. standard rachunkowości sektora publicznego (IPSAS) 25 – Świadczenia pracownicze. W przypadku PSEO zobowiązanie z tytułu zdefiniowanych świadczeń odzwierciedla wartość bieżącą przewidywanych przyszłych płatności, których UE będzie musiała dokonać, by uregulować zobowiązania emerytalno-rentowe wynikające z pracy wykonywanej przez pracowników w okresie bieżącym i ubiegłych okresach.

Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu rocznym

XV. Na koniec 2017 r. szacunkowa wartość poniesionych wydatków kwalifikowalnych należnych do zwrotu beneficjentom, ale jeszcze nie zgłoszonych, wynosiła 101 mld euro (na koniec 2016 r. – 102 mld euro). Kwoty te zostały zaksięgowane jako rozliczenia międzyokresowe ⁽¹⁰⁾.

XVI. Trybunał zbadał metodykę i systemy kontroli stosowane w najważniejszych dyrekcjach generalnych w odniesieniu do szacunków na koniec roku. Aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych, przeprowadził on prace kontrolne na próbie faktur i płatności zaliczkowych. Zwrócił się również do służb księgowych Komisji o dodatkowe wyjaśnienia dotyczące ogólnej metodyki.

XVII. Trybunał ma podstawy, by stwierdzić, że ogólna szacowana kwota rozliczeń międzyokresowych biernych podana w skonsolidowanym bilansie jest przedstawiona rzetelnie.

Trybunał przeanalizował potencjalny wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na sprawozdanie roczne za 2017 r.

XVIII. W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo oficjalnie poinformowało Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej (UE). W dniu 22 maja 2017 r. rozpoczęły się negocjacje między UE i Zjednoczonym Królestwem w sprawie umowy o wystąpieniu.

XIX. Część piąta (Przepisy finansowe) projektu umowy o wystąpieniu z 19 marca 2018 r. dotycząca rozliczenia finansowego stanowi, że Zjednoczone Królestwo uregułuje wszystkie zobowiązania wynikające z obecnych i wcześniejszych wieloletnich ram finansowych, tak jakby nadal było państwem członkowskim.

XX. Na tej podstawie Trybunał stwierdza, że w sprawozdaniu finansowym na dzień 31 grudnia 2017 r. prawidłowo odzwierciedlono proces wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

Inne kwestie

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

⁽¹⁰⁾ Obejmują one rozliczenia międzyokresowe bierne po stronie zobowiązań w wysokości 64 mld euro oraz, po stronie aktywów, kwotę 37 mld euro, o którą pomniejszono wartość zaliczek.

Zadania kierownictwa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami przepisów UE. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynikają z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze złą wiarą, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe;
- b) dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontroli, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej;
- c) ocenia stosowność stosowanych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i powiązanych informacji;
- d) wyraża opinię, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz, na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność jednostki do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym bądź – jeśli takie informacje są nieprawidłowe – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności;
- e) ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść skonsolidowanego sprawozdania rocznego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw w sposób zapewniający rzetelną prezentację;
- f) uzyskuje wystarczające i odpowiednie dowody kontroli odnoszące się do informacji finansowych dotyczących jednostek objętych zakresem konsolidacji UE, pozwalające wyrazić opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego i transakcji leżących u jego podstaw. Trybunał jest odpowiedzialny za kierowanie kontrolą, jej nadzorowanie i przeprowadzenie, a także ponosi wyłączną odpowiedzialność za opinię pokontrolną.

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

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

12 lipca 2018 r.

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

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

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

- a) wyraża opinię na temat rozliczeń UE;
- b) ocenia, czy budżet UE jest wykorzystywany zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi;
- c) sporządza sprawozdania na temat tego, czy wydatki UE są realizowane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności⁽¹¹⁾;
- d) przedstawia opinie w sprawie wniosków legislacyjnych, które mają skutki finansowe.

1.2. Prace Trybunału wykonywane na potrzeby poświadczenia wiarygodności (objaśnione w **załączniku 1.1**) przyczyniają się do realizacji pierwszych dwóch celów wymienionych powyżej. W najważniejszych obszarach wydatków unijnych⁽¹²⁾ w ramach swoich prac na potrzeby sprawozdania rocznego Trybunał uwzględnia również kwestie oszczędności, skuteczności i wydajności wydatkowanych środków. Trybunał prowadzi sprawozdawczość na temat różnych aspektów systemu ustanowionego przez Komisję w celu zapewnienia, by środki unijne były wydatkowane należycie⁽¹³⁾. W ujęciu całościowym wyniki prac kontrolnych Trybunału są źródłem kluczowych danych, które stanowią podstawę do sporządzania opinii w sprawie wniosków legislacyjnych.

1.3. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

- a) przedstawiono ogólne informacje na temat wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności, a także podsumowano ustalenia i wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał w zakresie wiarygodności rozliczeń i prawidłowości transakcji;
- b) przedstawiono informacje na temat przypadków podejrzeń nadużycia finansowego przesłanych przez Trybunał do OLAF;
- c) podsumowano podejście kontrolne Trybunału (zob. **załącznik 1.1**).

⁽¹¹⁾ Zob. glosariusz: *należyte zarządzanie finansami*.

⁽¹²⁾ Zob. części 2 rozdziałów 5, 6 i 7.

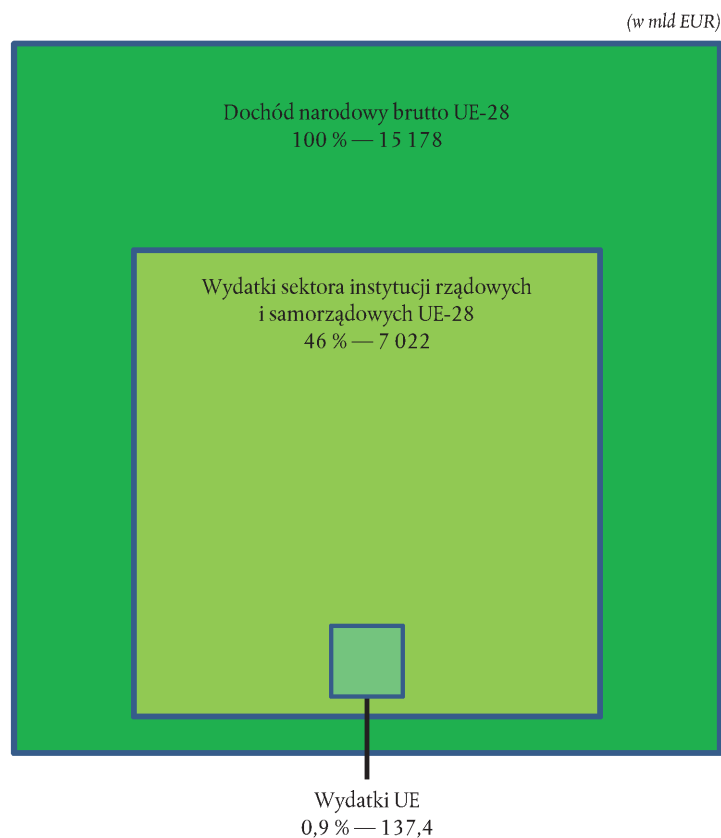
⁽¹³⁾ Zob. rozdział 3.

UWAGI TRYBUNAŁU

Wydatki UE są istotnym narzędziem realizacji celów politycznych

1.4. Wydatki unijne są istotnym, ale nie jedynym środkiem realizacji celów w poszczególnych obszarach polityki. Podobną rolę odgrywają mechanizmy stanowienia prawa oraz swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób na terytorium całej UE. W 2017 r. wydatki UE wyniosły 137,4 mld euro⁽¹⁴⁾, co stanowi 2,0 % wydatków publicznych państw członkowskich UE ogółem i 0,9 % dochodu narodowego brutto UE (**ramka 1.1**).

Ramka 1.1 – Udział wydatków UE w 2017 r. w dochodzie narodowym brutto (DNB) i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych



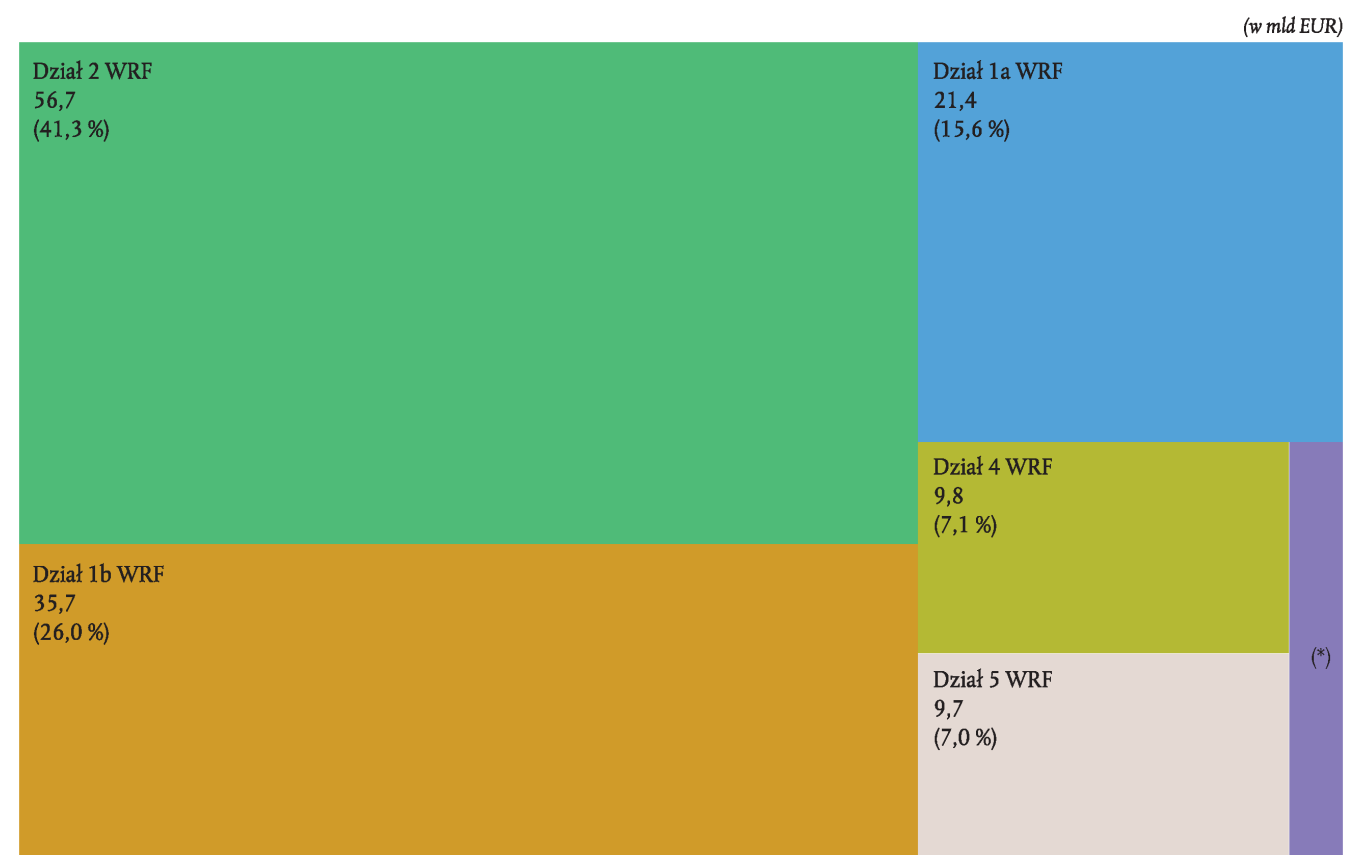
Źródło: DNB państw członkowskich – sprawozdanie roczne Komisji Europejskiej za rok budżetowy 2017, załącznik A – Dochody; wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych państw członkowskich – Eurostat – roczne rachunki narodowe; wydatki UE – Komisja Europejska, skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

⁽¹⁴⁾ Zob. skonsolidowane sprawozdanie roczne UE za 2017 r., część „Sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe”, 4.3 WRF: Wykorzystanie środków na płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.5. Środki unijne są wypłacane beneficjentom w postaci pojedynczych płatności / rocznych rat bądź serii płatności w ramach wieloletnich programów wydatkowania. W 2017 r. płatności z budżetu UE wyniosły łącznie 137,4 mld euro, na co złożyło się 29,7 mld euro wypłaconych zaliczek i 107,7 mld euro płatności pojedynczych, okresowych lub końcowych. Jak przedstawiono w **ramce 1.2**, największa część budżetu UE przypadła na dział „Zasoby naturalne” (56,7 mld euro, czyli 41 % łącznego budżetu), przed działami „Spójność” (35,7 mld euro, tj. 26 % budżetu) i „Konkurencyjność” (21,4 mld euro, tj. 15,6 % budżetu).

Ramka 1.2 – Płatności dokonane w 2017 r. w rozbiu na działy WRF



(*) Dział 3 WRF 2,9 (2,1 %) + dział 6 WRF i pozostałe 1,2 (0,9 %)

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

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

Dział 2 WRF – Zasoby naturalne

Dział 3 WRF – Bezpieczeństwo i obywatelstwo

Dział 4 WRF – Globalny wymiar Europy

Dział 5 WRF – Administracja

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE ROKU BUDŻETOWEGO 2017**W sprawozdaniu rocznym nie wystąpiły istotne zniekształcenia**

1.6. Uwagi Trybunału dotyczą skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej⁽¹⁵⁾ za rok budżetowy 2017. Trybunał otrzymał je wraz z oświadczeniem księgowego w dniu 27 czerwca 2018 r., a więc przed ostatecznym terminem na jego przekazanie przewidzianym w rozporządzeniu finansowym⁽¹⁶⁾. Sprawozdaniu temu towarzyszy „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”⁽¹⁷⁾. Dokument ten nie wchodzi co prawda w zakres opinii Trybunału, niemniej jednak, zgodnie ze standardami kontroli, Trybunał ocenił jego spójność z informacjami przedstawionymi w sprawozdaniu rocznym.

1.7. Z opublikowanego przez Komisję sprawozdania rocznego wynika, że na dzień 31 grudnia 2017 r. zobowiązania wyniosły łącznie 236,5 mld euro, natomiast aktywa wyniosły łącznie 166,2 mld euro. Wynik ekonomiczny za 2017 r. wynosi 8,1 mld euro.

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

⁽¹⁵⁾ Skonsolidowane sprawozdanie roczne zawiera:

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

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1), z późniejszymi zmianami.

⁽¹⁷⁾ Zob. wytyczna nr 2 dotycząca zalecanych praktyk (RPG 2) „Omówienie i analiza sprawozdania finansowego”, wydana przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości dla Sektora Publicznego (IPSASB).

UWAGI TRYBUNAŁU

Kluczowe obszary badania

1.9. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze dla kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii. Trybunał przedstawia ustalenia dotyczące kluczowych obszarów badania w ramach poświadczenia wiarygodności zgodnie z Międzynarodowym Standardem Rewizji Finansowej nr 701⁽¹⁸⁾.

Prawidłowość transakcji

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

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola obejmuje wydatki zaakceptowane przez Komisję w 2017 r.

1.11. W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał zbadał transakcje leżące u podstaw rozliczeń UE. Obejmowały one transfery środków z budżetu Unii do końcowych odbiorców płatności UE, wkłady państw członkowskich do budżetu UE oraz dochody z innych źródeł. Trybunał kontroluje wydatki po tym, jak końcowy odbiorca środków podejmie działania lub poniesie koszty, a Komisja zaakceptuje odnośne wydatki („zaakceptowane wydatki”). W praktyce oznacza to, że populacja transakcji na potrzeby kontroli Trybunału obejmuje płatności okresowe i końcowe. Kontrolą nie objęto natomiast kwot zaliczek, chyba że zostały rozliczone w 2017 r.

⁽¹⁸⁾ W następstwie wprowadzenia Międzynarodowego Standardu Rewizji Finansowej nr 701 począwszy od 2015 r. kontrolerzy mają obowiązek przedstawiać ustalenia dotyczące kluczowych obszarów badania.

UWAGI TRYBUNAŁU

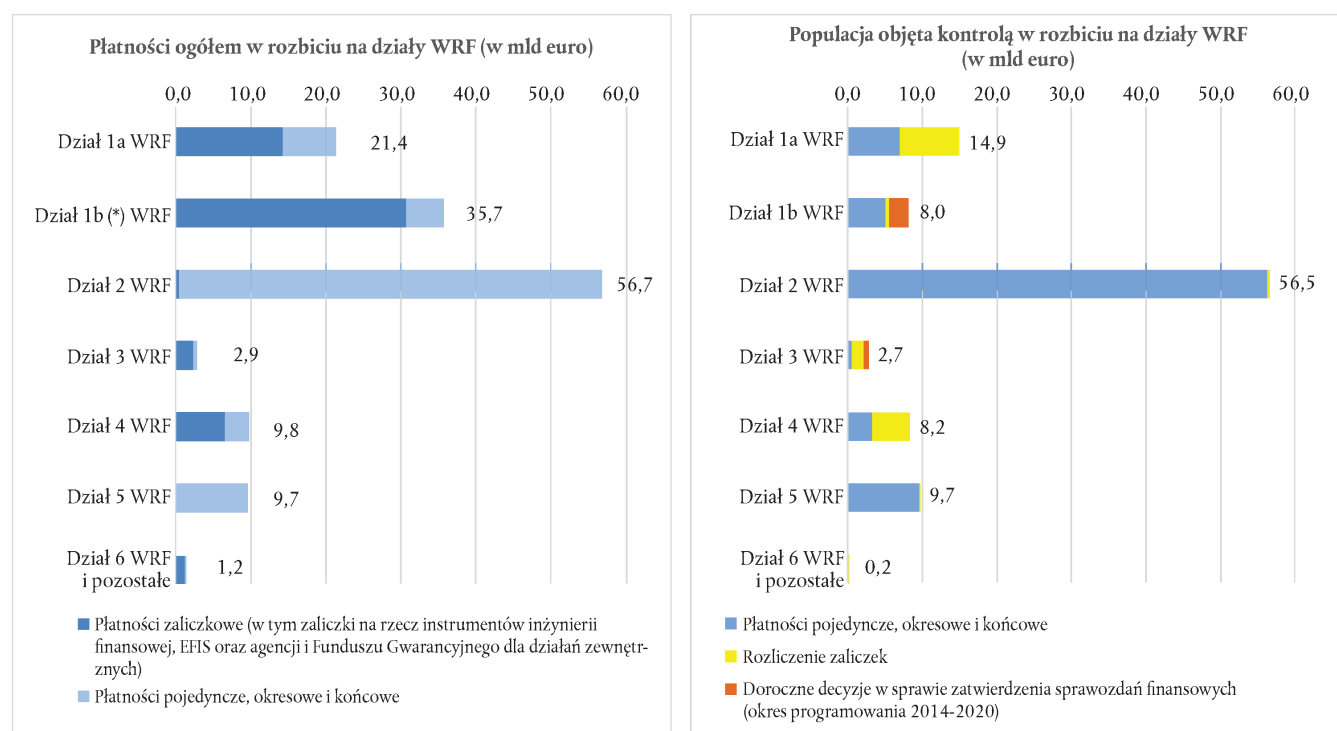
ODPOWIEDZI KOMISJI

1.12. Parlament Europejski i Rada dokonały szeregu zmian w przepisach sektorowych na lata 2014–2020 w obszarze „Spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” (zob. pkt 6.5–6.10) w porównaniu z zasadami obowiązującymi w latach 2007–2013. Najważniejsza z tych zmian polega na tym, że organy państw członkowskich odpowiedzialne za realizację programów muszą obecnie przedkładać roczny pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, w tym sprawozdanie finansowe, obejmujący wydatki poświadczone Komisji w danym roku obrachunkowym. Komisja zatwierdza sprawozdanie finansowe, jeżeli w opinii instytucji audytowych jest ono kompletne, rzetelne i prawdziwe. Ocenia ona również pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, by upewnić się, czy poziom błędu resztowego dla każdego programu nie przekracza progu istotności wynoszącego 2%, a w razie potrzeby stosuje korekty finansowe.

1.13. Modyfikacje w przepisach sektorowych dotyczących „Spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” mają wpływ na to, co Komisja uznaje za „zaakceptowane wydatki” w tym obszarze. W rezultacie populacja objęta kontrolą w odniesieniu do tego działu WRF różni się od populacji z lat poprzednich i obejmuje płatności końcowe (w tym zaliczki, które zostały rozliczone) za lata 2007–2013 oraz wydatki za lata 2014–2020 ujęte w sprawozdaniach finansowych zatwierdzanych co roku przez Komisję (zob. pkt 2–6 **załącznika 1.1** oraz pkt 6.16–6.19). Oznacza to, że Trybunał zbadał transakcje, w przypadku których przeprowadzono wszystkie odnośne działania naprawcze na poziomie państwa członkowskiego.

1.14. W dziale 1b WRF płatności dokonane w 2017 r. w odniesieniu do lat 2014–2020 wyniosły około 21 mld euro. Trybunał uwzględni te płatności okresowe oraz zaliczki w swojej populacji w późniejszych latach, po tym, jak sprawozdanie finansowe zostanie zaakceptowane przez Komisję i rozliczone w drodze dorocznej decyzji.

1.13. Komisja zauważa, że zaakceptowane wydatki mogą w stosownych przypadkach w dalszym ciągu podlegać korektom finansowym w późniejszych latach, na przykład w następstwie późniejszych audytów i kontroli przeprowadzonych przez Komisję.

Ramka 1.3 – Porównanie populacji objętej kontrolą Trybunału w 2017 r. z budżetem UE z 2017 r. w rozbięciu na działy WRF

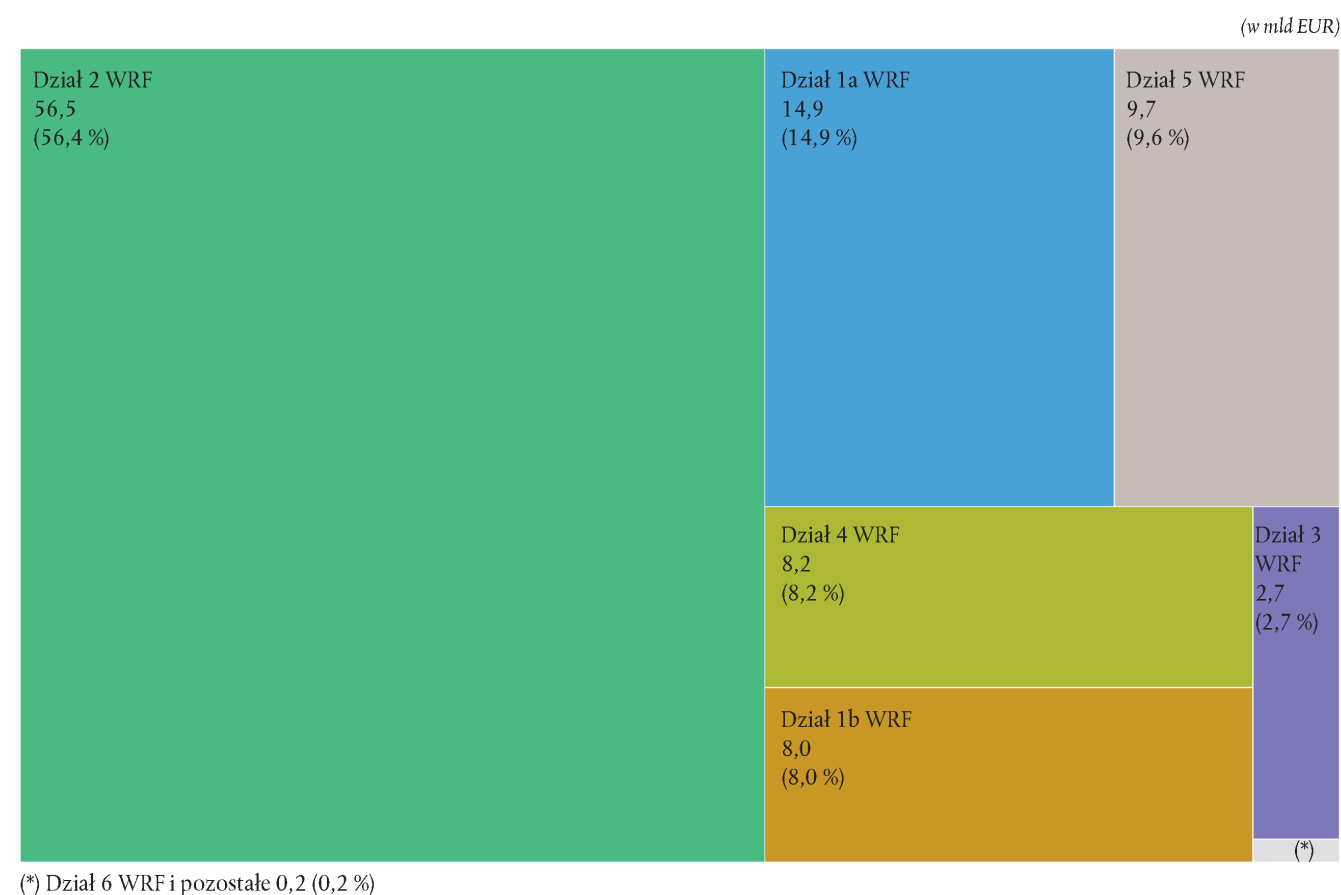
(*) W przypadku działu 1b WRF kwota zaliczek w wysokości 30,7 mld euro obejmuje płatności okresowe za okresy programowania 2007–2013 i 2014–2020 w kwocie 21,7 mld euro. Zgodnie z podejściem przyjętym przez Trybunał w tym obszarze płatności te nie są uwzględniane w populacji kontrolnej na potrzeby sprawozdania rocznego za 2017 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.15. W **ramce 1.3** pokazano populację objętą kontrolą Trybunału w 2017 r. w rozbięciu na płatności pojedyncze, okresowe (o ile zostały zaakceptowane przez Komisję) i końcowe, rozliczone zaliczki oraz doroczne decyzje w sprawie zatwierdzenia sprawozdań finansowych. W odniesieniu do 2017 r. Trybunał skontrolował transakcje o łącznej wartości 100,2 mld euro. W tym roku największy udział w populacji ogółem miał dział „Zasoby naturalne” (57 %), podczas gdy w odróżnieniu od poprzednich lat waga działu 1b WRF „Spójność” była stosunkowo niewielka (około 8 %) (**ramka 1.4**).

Ramka 1.4 – Populacja objęta kontrolą Trybunału w 2017 r. w rozbiciu na działy WRF



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

Wyniki kontroli Trybunału za 2017 r. pokazują, że błędy ograniczają się do określonych obszarów budżetu UE

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

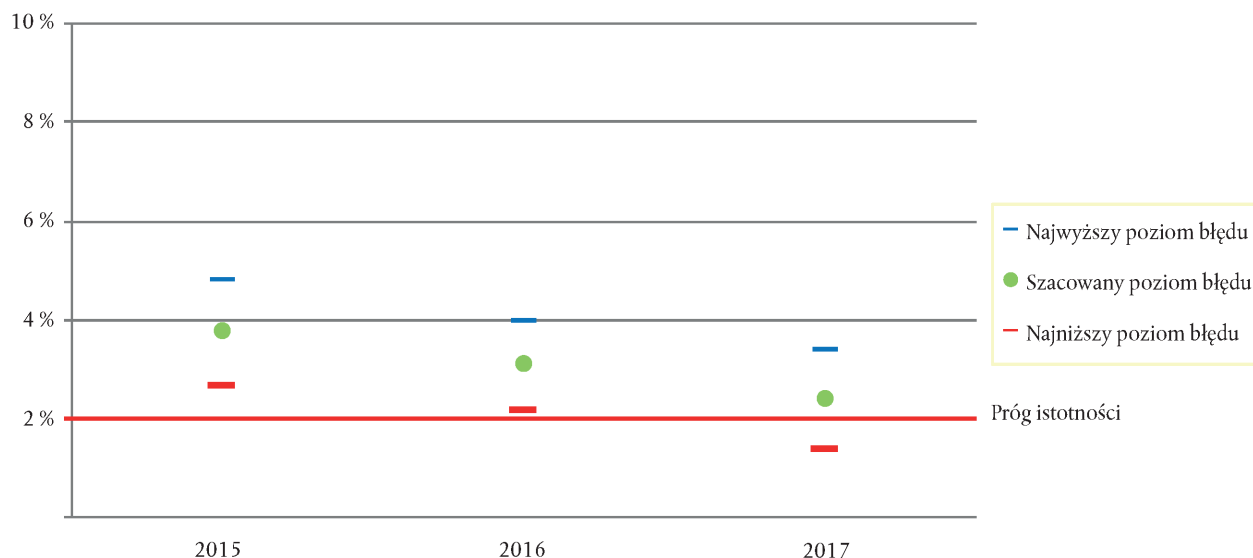
- a) W dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy związane z dochodami były ogólnie skuteczne, lecz kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie tradycyjnych zasobów własnych (TZW) w Komisji i w niektórych państwach członkowskich zostały ocenione przez Trybunał jako częściowo skuteczne (pkt 4.21).
- b) Jeśli chodzi o wydatki, z ogółu dowodów kontroli wynika, że poziom błędu był istotny. Oszacowany przez Trybunał ogólny poziom błędu w wydatkach wynosi 2,4 %, lecz istotny poziom błędu wystąpił przede wszystkim w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów, które stanowią około 47 % skontrolowanej populacji. W porównaniu z poprzednimi latami ogólny poziom błędu szacowany przez Trybunał obniżył się (**ramka 1.5**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.16.

- b) Komisja z zadowoleniem zauważa, że w bieżącym roku nastąpiła dalsza znacząca poprawa wyników.

Ramka 1.5 – Szacowany poziom błędu (2015–2017)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

Sposób wypłaty środków unijnych ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędu

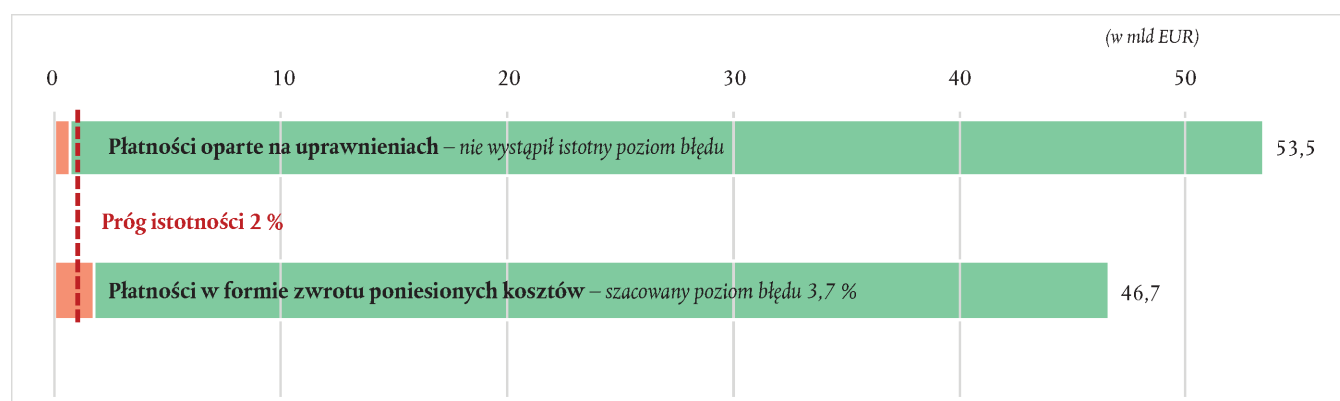
1.17. Zważywszy na to, jak kształtowały się wyniki kontroli, poświadczenie wiarygodności wydawane przez Trybunał nie opiera się już wyłącznie na ogólnym oszacowaniu poziomemu błędowi. Wyniki kontroli z 2017 r. potwierdzają ustalenia Trybunału z lat 2015 i 2016, z których wynika, że sposób wypłaty środków ma wpływ na ryzyko wystąpienia błędu. Ogólnie Trybunał stwierdził, że w wydatkach opartych na uprawnieniach do płatności⁽¹⁹⁾ nie wystąpił istotny poziom błędów. W wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów poziom błędów w dalszym ciągu był natomiast istotny (**ramka 1.6**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.17. Wyniki w zakresie legalności i prawidłowości poprawiają się co roku. Komisja uważa, że jest to wynikiem działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie w celu dalszej poprawy zarządzania funduszami (zob. odpowiedzi Komisji do pkt 6.26, 7.10 i 7.11).

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

Ramka 1.6 – W dokonanych w 2017 r. płatnościach opartych na uprawnieniach nie wystąpił istotny poziom błędu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

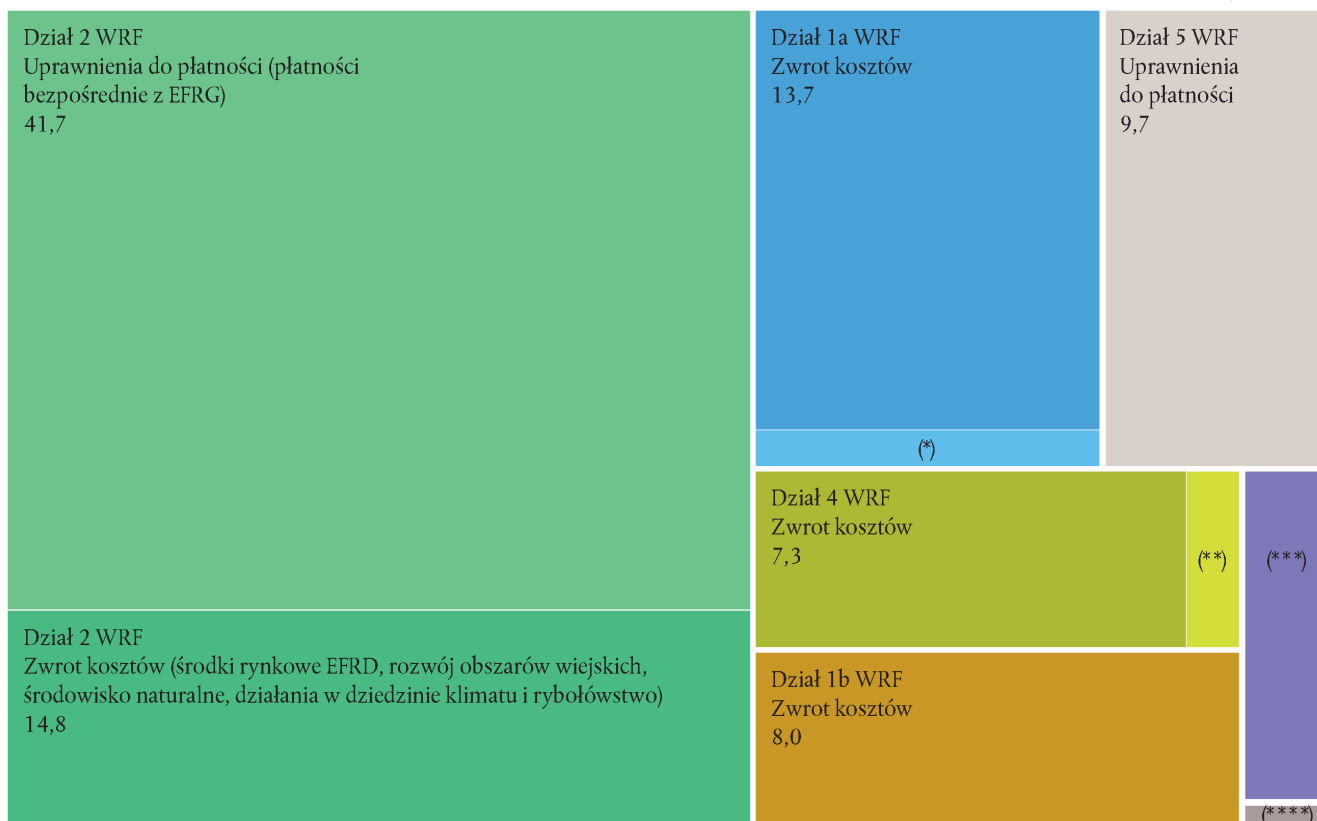
UWAGI TRYBUNAŁU

W płatnościach opartych na uprawnieniach nie wystąpił istotny poziom błędu

1.18. Trybunał szacuje, że poziom błędu w wydatkach opartych na uprawnieniach (z wyłączeniem niektórych programów rozwoju obszarów wiejskich) znajduje się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %, podobnie jak miało to miejsce w 2016 r. W przypadku wydatków opierających się na uprawnieniach do płatności beneficjenci otrzymują płatność po spełnieniu pewnych warunków. W płatnościach takich występuje niższe ryzyko błędu, jeśli warunki ich uzyskania nie są nazbyt skomplikowane. Płatności te (**ramka 1.7**) obejmują stypendia dla studentów i stypendia badawcze (dział 1a WRF – rozdział 5), *pomoc bezpośrednią* dla rolników (dział 2 WRF – rozdział 7), a także wsparcie budżetowe na rzecz państw trzecich (dział 4 WRF – rozdział 9). Na płatności administracyjne składają się głównie wynagrodzenia oraz emerytury i renty urzędników UE (dział 5 WRF – rozdział 10). W ujęciu ogólnym wydatki oparte na uprawnieniach do płatności stanowią około 53 % populacji objętej kontrolą Trybunału.

Ramka 1.7 – Wydatki z budżetu UE dokonywane w formie zwrotu poniesionych kosztów i oparte na uprawnieniach do płatności w rozbiciu na działy WRF

(w mld EUR)



(*) Dział 1a WRF – Uprawnienia do płatności 1,2

(**) Dział 4 WRF – Uprawnienia do płatności 0,9

(***) Dział 3 WRF – Zwrot kosztów 2,7

(****) Dział 6 WRF i pozostałe – Zwrot kosztów 0,2

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

W wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów utrzymuje się istotny poziom błęd

1.19. Trybunał stwierdził, że ryzyko wystąpienia błędów jest większe w sytuacji, gdy obowiązujące warunki są skomplikowane. Ma to miejsce w przypadku wydatków dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów i w niewielkim stopniu w przypadku wydatków opartych na uprawnieniach do płatności obwarowanych skomplikowanymi warunkami (niektóre programy rozwoju obszarów wiejskich). Tego rodzaju wydatki obarczone wysokim ryzykiem błędu stanowią około 47 % populacji objętej kontrolą Trybunału. Trybunał szacuje, że poziom błęd w ich przypadku wynosi 3,7 % (w 2016 r. – 4,8 %) i tym samym znacznie przekracza próg istotności wynoszący 2 % (ramka 1.6).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.20. Wydatki w formie zwrotu poniesionych kosztów dokonywane są na podstawie wniosków o zwrot kosztów kwalifikowalnych składanych przez beneficjentów, którzy je ponieśli. W tym celu muszą oni przedstawić informacje świadczące o tym, że wykonują działalność kwalifikującą się do uzyskania wsparcia i że ponieśli koszty, o których zwrot mogą wystąpić. Muszą przy tym przestrzegać skomplikowanych przepisów określających, jakie wydatki można zgłosić do zwrotu (kwalifikowalność) i w jaki sposób powinny one zostać poniesione. Ów skomplikowany charakter przepisów prowadzi do błędów, które mają wpływ na opinię Trybunału dotyczącą działów WRF 1a „Konkurencyjność” (pkt 5.31–5.32), 1b „Spójność” (pkt 6.73–6.76) i 2 „Zasoby naturalne” (pkt 7.40–7.41).

1.21. Większość środków unijnych wydatkowanych w formie zwrotu poniesionych kosztów jest przeznaczona na projekty badawcze („Konkurencyjność”), programy szkoleniowe („Spójność”), projekty z zakresu rozwoju regionalnego i rozwoju obszarów wiejskich („Spójność” i „Rozwój obszarów wiejskich”) oraz projekty rozwojowe („Globalny wymiar Europy”). Jak pokazano w **ramce 1.8**, największy udział w szacowanym przez Trybunał poziomie błędów za 2017 r. w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów miały „Środki rynkowe finansowane z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo” oraz dział „Konkurencyjność”, przed obszarami „Spójność”, oraz „Globalny wymiar Europy”. Ów rozkład jest inny niż w poprzednich latach, co wynika głównie z niewielkiej kwoty zaakceptowanych wydatków w dziale „Spójność”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.20. Komisja zauważa, że wydatki dokonane w formie zwrotu poniesionych kosztów obejmują zarówno wydatki zwrócone na podstawie kosztów rzeczywistych, jak i uproszczonych form kosztów. Trybunał potwierdził w poprzednich latach, że projekty realizowane w oparciu o uproszczone formy kosztów są mniej narażone na błędy. Uproszczone formy kosztów stanowią istotny odsetek operacji w ramach EFS, EFRR i FS (zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.77).

Wniosek zbiorczy, którego projekt jest wynikiem porozumienia politycznego między Radą a Parlamentem, znacznie poszerza zakres i możliwość stosowania uproszczonych form kosztów oraz płatności w oparciu o warunki. Wniosek ustawodawczy Komisji na lata 2021–2027 przewiduje dalsze możliwości wykorzystania form kosztów uproszczonych oraz płatności w oparciu o warunki, w celu dalszego zmniejszenia stopnia skomplikowania przepisów.

Ramka 1.8 – Udział poszczególnych działów WRF (w %) w szacowanym poziomie błędów w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów w 2017 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

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

1.22. W tym roku Trybunał przedstawia oceny szczegółowe w odniesieniu do czterech działów WRF: „Konkurencyjność”, „Spójność”, „Zasoby naturalne” i „Wydatki administracyjne”. Trybunał nie szacuje poziomów błędów w innych obszarach wydatków, w tym w dziale 3 WRF (rozdział 8) ani w dziale 4 (rozdział 9). Łącznie wydatki objęte poświadczeniem wiarygodności w tych obszarach wyniosły 11,1 mld euro (11,1 % wydatków objętych kontrolą Trybunału). Wyniki prac w tych obszarach są uwzględniane w ogólnych wnioskach Trybunału dotyczących 2017 r.

1.23. „Konkurencyjność” (rozdział 5) – w wydatkach występuje istotny poziom błędów. Około 90 % wydatków jest dokonywanych na zasadzie zwrotu kosztów, a błędy w tym obszarze zasadniczo odpowiadają poszczególnym kategoriom kosztów niekwalifikowalnych (takim jak w szczególności koszty osobowe i inne koszty, niekwalifikowalne projekty i niekwalifikujący się beneficjenci).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.24. „Spójność” (rozdział 6) – Wydatki w tym obszarze są dokonywane w przeważającej mierze na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów. Głównym rodzajem błędów wykrytych przez instytucje audytowe były koszty niekwalifikowalne. W przypadku tych błędów organy państw członkowskich zazwyczaj stosowały korekty w celu zmniejszenia poziomu błędu resztowego w poszczególnych programach poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Trybunał stwierdził jednak również błędy niewykryte przez instytucje audytowe, w tym – w przypadku jednej instytucji audytowej – niekwalifikujących się odbiorców środków, którzy zostali objęci finansowaniem za pośrednictwem instrumentów finansowych. Ani organy państw członkowskich, ani Komisja nie nałożyły żadnych korekt z tytułu tych błędów. Na podstawie błędów wykrytych przez instytucje audytowe lub Trybunał oraz mając na uwadze odnośne korekty finansowe, Trybunał szacuje, że poziom błędu w tym dziale jest istotny.

1.25. „Zasoby naturalne” (rozdział 7) – w ujęciu całościowym w obszarze tym występuje istotny poziom błędu. Około trzech czwartych wydatków w tym obszarze przypada jednak na płatności bezpośrednie z EFRG, w których nie wystąpił istotny poziom błędu. Płatności bezpośrednie dla rolników opierają się bowiem na uprawnieniach do płatności, a ponadto były objęte uproszczonymi zasadami dotyczącymi kwalifikowalności gruntów i skutecznym systemem kontroli *ex ante* (ZSZiK), który umożliwia zautomatyzowane kontrole krzyżowe między bazami danych. Trybunał w dalszym ciągu stwierdza utrzymujący się wysoki poziom błędu w innych obszarach wydatków (rozwój obszarów wiejskich, środki rynkowe finansowane z EFRG, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo). Wydatki w tych obszarach są dokonywane głównie na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów. Niekwalifikujący się beneficjenci, niekwalifikowalne działania, projekty lub wydatki składają się na około dwóch trzecich poziomu błędu w tym dziale WRF.

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

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.24. Komisja zauważa, że oszacowany przez Trybunał poziom błędu w odniesieniu do polityki spójności w tym roku stanowi znaczącą poprawę, biorąc pod uwagę wszystkie korekty finansowe zastosowane już przez organy odpowiedzialne za realizację programu. Zaakceptowane wydatki mogą w stosownych przypadkach w dalszym ciągu podlegać korektom finansowym w późniejszych latach, na przykład w następstwie późniejszych audytów i kontroli przeprowadzonych przez Komisję.

Uproszczenie stanowi najskuteczniejszą metodę ograniczenia kosztów i obciążeń związanych z kontrolą oraz zmniejszenia ryzyka błędu. Obszary polityki, które są objęte solidnymi systemami zarządzania i kontroli oraz mniej skomplikowanymi zasadami kwalifikowalności, są również mniej narażone na błędy (zob. odpowiedź Komisji do pkt 1.20).

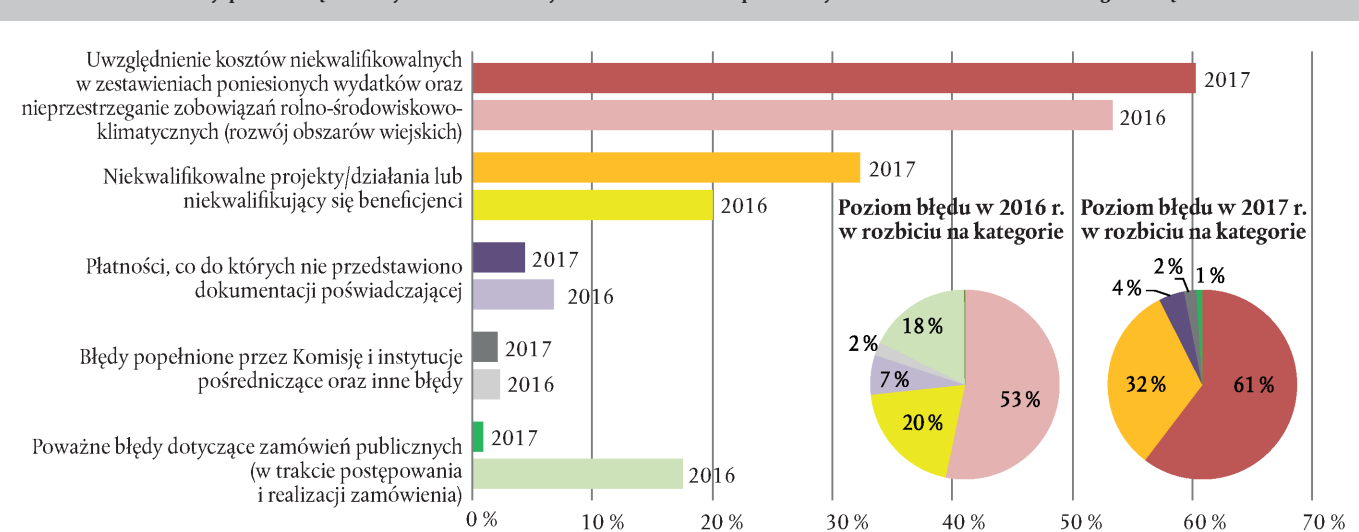
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Błędy dotyczące kwalifikowalności nadal mają największy udział w szacowanym poziomie błędów w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów

1.27. W tym roku Trybunał skupił się bardziej na kategoriach błędów, jakie występują w przypadku wydatków dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów, ponieważ w tym obszarze utrzymuje się istotny poziom błędów. W ramce 1.9 przedstawiono, jaki był udział poszczególnych kategorii błędów w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów za 2017 r. wynoszącym 3,7 % w wydatkach dokonanych w formie zwrotu poniesionych kosztów. Dla porównania pokazano również udział tych kategorii w szacowanym poziomie błędów za 2016 r. (4,8 %) ⁽²⁰⁾.

Ramka 1.9 – Szacowany poziom błędów w wydatkach dokonanych w formie zwrotu poniesionych kosztów w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

1.28. Podobnie jak w 2016 r. największy udział w szacowanym poziomie błędów za 2017 r. miały błędy dotyczące kwalifikowalności (tj. koszty niekwalifikowalne w zestawieniach poniesionych wydatków, nieprzestrzeganie zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i niekwalifikowalne projekty/działania lub niekwalifikujący się beneficjenci). Ich wpływ zwiększył się jednak znacznie w porównaniu z 2016 r. (w 2017 r. – 93 %; w 2016 r. – 73 %). Wynikało to z bardzo niewielkiej liczby błędów w zamówieniach publicznych wykrytych przez Trybunał w tym roku.

1.28. Komisja będzie monitorowała przypadki stwierdzone przez Trybunał i zaproponuje działanie, które uzna za konieczne.

Komisja stwierdza, że nieprzestrzeganie zobowiązań rolnośrodowiskowych dotyczących klimatu niekoniecznie jest kwestią kwalifikowalności. Stosuje się proporcjonalną sankcję, która tylko w wyjątkowej i ograniczonej liczbie przypadków może sięgać 100 %. Zob. również pkt 7.19.

⁽²⁰⁾ W ramce 1.6 w sprawozdaniu rocznym za 2016 r. opublikowano inne dane liczbowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.29. W odróżnieniu od sytuacji w 2016 r. poważne błędy dotyczące zamówień publicznych złożyły się w mniej niż 1 % (w 2016 r. – 18 %) na szacowany poziom błędów. Wyjaśnić to można stosunkowo niskim poziomem wydatków zaakceptowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (pkt 6.18). Tymczasem, jak pokazują wyniki wcześniejszych kontroli przeprowadzonych przez Trybunał, te dwa fundusze są bardziej narażone na błędy dotyczące zamówień publicznych.

Oszacowany przez Komisję poziom błędów znajduje się w dolnym zakresie przedziału ustalonego przez Trybunał

1.30. Zgodnie z art. 317 TFUE Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE i zarządza wydatkami unijnymi wraz z państwami członkowskimi⁽²¹⁾. Komisja rozlicza się z podjętych działań za pomocą trzech sprawozdań, które razem tworzą tzw. zintegrowany pakiet sprawozdawczości finansowej⁽²²⁾. Są to:

- a) skonsolidowane sprawozdanie roczne UE (wersja wstępna w marcu; wersja ostateczna w czerwcu);
- b) sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników (brak wersji wstępnej; wersja ostateczna w czerwcu);
- c) sprawozdanie na temat działań następczych podjętych po absolutorium za poprzedni rok budżetowy (lipiec).

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

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.29. Komisja podkreśla, że jej różne działania zapobiegawcze i naprawcze w ramach jej planu działania z 2013 r. dotyczącego zamówień publicznych, jak również szczególne warunki wstępne dotyczące zamówień publicznych wprowadzone w ramach prawnych na lata 2014–2020 w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, przyczyniły się również do usunięcia uchybień stwierdzonych w tym obszarze.

1.31. Komisja popiera koncepcję rozwoju, która w większym stopniu korzystałaby z informacji na temat legalności i prawidłowości przekazanych przez jednostkę kontrolowaną, w tym podjętych działań naprawczych, jak również elementów bardziej jakościowych, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki poszczególnych obszarów polityki, w tym charakteru wieloletniego. Na tym etapie potrzebne są jednak dalsze wyjaśnienia w odniesieniu do dokładnych skutków lub konsekwencji stosowania podejścia polegającego na atestacji dla Komisji, organów państw członkowskich i beneficjentów, w szczególności pod względem kosztów, obciążeń administracyjnych i terminów.

⁽²¹⁾ Art. 317 TFUE stanowi, że „Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie artykułu 322, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa Członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami”.

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package_en.cfm

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

UWAGI TRYBUNAŁU

1.32. W sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników Komisja przedstawia swoją ocenę kwot obciążonych ryzykiem. Kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności to dokonane przez Komisję oszacowanie kwoty płatności, które zostały uregulowane niezgodnie z obowiązującymi przepisami w momencie ich dokonania. Wartość ta jest najbardziej zbliżona do poziomu błędu szacowanego przez Trybunał.

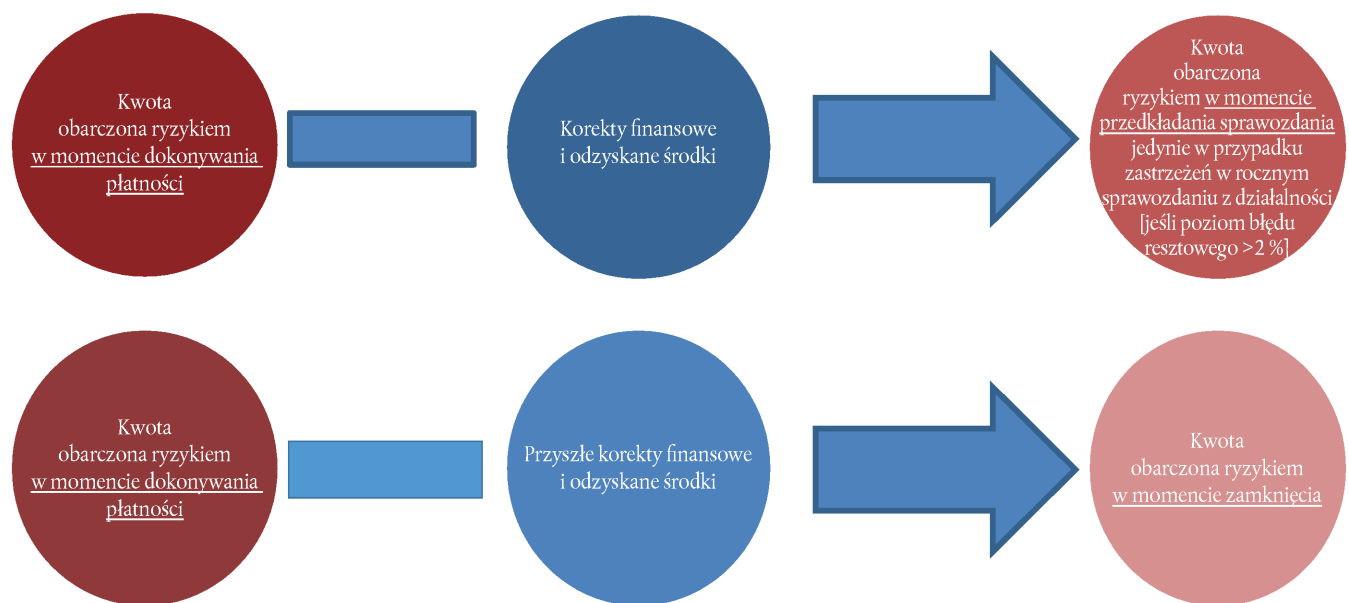
1.33. Oprócz kwoty obciążonej ryzykiem w momencie dokonywania płatności Komisja podaje również inne wskaźniki prawidłowości. W **ramce 1.10** pokazano, w jaki sposób są one powiązane z kwotą obciążoną ryzykiem.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.32. Komisja poczyniła postępy w ograniczaniu ogólnego poziomu błędu w momencie dokonywania płatności.

Ponadto ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie zamknięcia na rok 2017, przedstawiona w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników, jest szacowana na mniej niż 2 % łącznych odnośnych wydatków po uwzględnieniu szacowanych przyszłych korekt.

Ramka 1.10 – Powiązania między kwotą obciążoną ryzykiem w momencie dokonywania płatności a kwotą obciążoną ryzykiem w momencie przedkładania sprawozdania / ogólną kwotą obciążoną ryzykiem w momencie zamknięcia

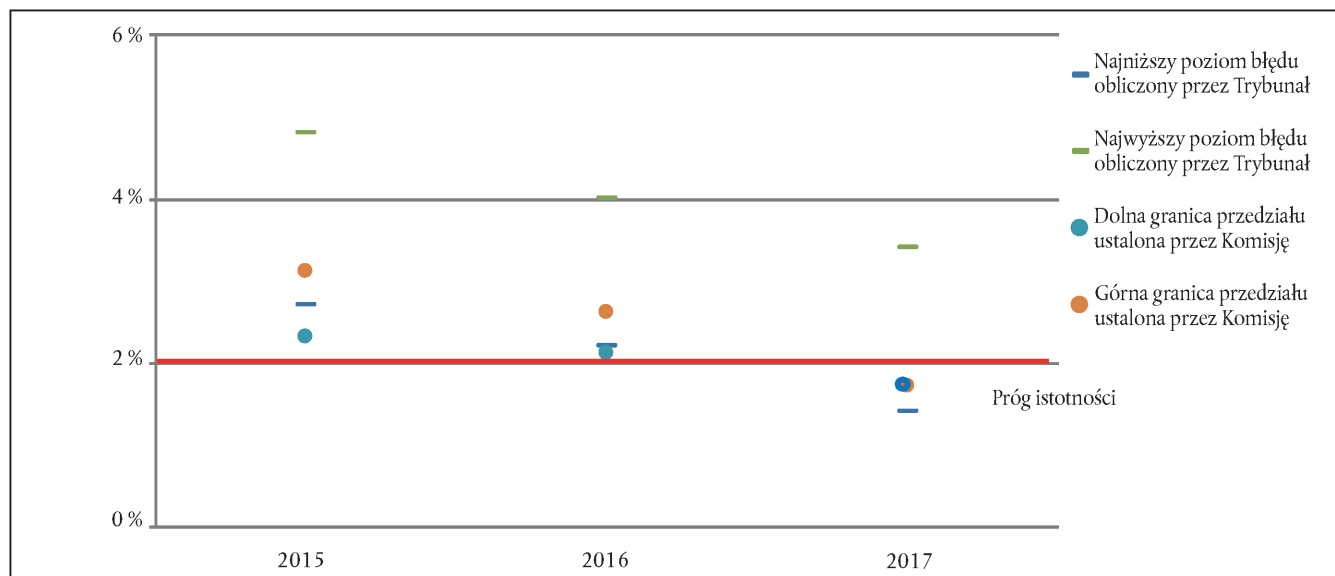


Źródło: Komisja – sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników za 2016 r., s. 71.

1.34. W **ramce 1.11** porównano kwoty obciążone ryzykiem w momencie dokonywania płatności oszacowane przez Komisję z przedziałem błędu oszacowanym przez Trybunał. Odnosna procedura przyjęta w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników jest inna niż w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE, którego wersję wstępną Trybunał otrzymuje na koniec marca. Z tego względu Trybunał nie analizuje informacji przedstawionych w pierwszym z tych sprawozdań. Kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności obliczona przez Komisję za 2017 r. i przedstawiona w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników znajduje się w dolnym zakresie przedziału ustalonego przez Trybunał i wynosi 1,7 % (w porównaniu z 2,1 % – 2,6 % za 2016 r.). Poziom błędu szacowany przez Trybunał wynosi 2,4 % (w 2016 r. – 3,1 %) i mieści się w przedziale między 1,4 % a 3,4 %.

1.34. Sprawozdanie roczne z zarządzania i wyników przyjmowane jest w połowie czerwca zgodnie z rozporządzeniem finansowym, a w odniesieniu do kwoty obciążonej ryzykiem, o której wspomina Trybunał, opiera się ono na szczegółowych informacjach zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrektorów generalnych. Roczne sprawozdania z działalności są co do zasady udostępniane Trybunałowi, jak tylko zostaną podpisane. Aby przygotować roczne sprawozdania z działalności i roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników, konieczny jest wystarczający czas na przegląd i ocenę kluczowych danych dostarczonych przez państwa członkowskie.

Ramka 1.11 – Kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności oszacowana przez Komisję w porównaniu z wartością oszacowaną przez Trybunał



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

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

1.35. Komisja formułuje swoją ogólną ocenę legalności i prawidłowości na podstawie poświadczeń wiarygodności zamieszczanych przez dyrektorów generalnych w rocznych sprawozdaniach z działalności. W rozdziałach 4–10 zawarto osobną sekcję na temat wybranych rocznych sprawozdań z działalności, w przypadku których Trybunał zbadał, czy ich treść jest spójna z jego ustaleniami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.35. Roczne sprawozdania z działalności to główne sprawozdania dyrektorów generalnych na temat wykonywania przez nich swoich obowiązków, skierowane do kolegium komisarzy. Roczne sprawozdania z działalności informują o stanie realizacji celów ogólnych i szczegółowych określonych w planach strategicznych i planach zarządzania dyrekcji generalnych. Uwzględnia się w nich również osiągnięcia w dziedzinie zarządzania finansami, kontroli wewnętrznej, a także zarządzania organizacyjnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.36. Wskaźniki prawidłowości (wartości dotyczące kwot obciążonych ryzykiem w momencie dokonywania płatności, podane w rocznych sprawozdaniach z działalności):

- a) są zasadniczo zgodne z ustaleniami Trybunału w przypadku działu 2 „Zasoby naturalne” i działu 5 WRF „Administracja”;
- b) są poniżej poziomu błędu szacowanego przez Trybunał w przypadku działu 1a „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” i działu 1b WRF „Spójność”.

Przyszłe korekty i środki odzyskane mają znaczny wpływ na kwotę obciążoną ryzykiem w momencie zamknięcia

1.37. Na wysokość kwoty obciążonej ryzykiem w momencie zamknięcia, o której mowa w **ramce 1.10**, wpływ mają szacowane przyszłe korekty i środki przewidywane do odzyskania przez podmioty zarządzające funduszami UE. Zarówno korekty, jak i odzyskane środki stanowią ważne narzędzia zarządzania, dzięki którym można zmniejszyć wpływ nieprawidłowych wydatków na budżet UE.

1.38. Komisja wykorzystuje korekty i środki odzyskane w minionych latach jako podstawę do oszacowania ich wielkości w przyszłości. Kwota obciążona ryzykiem w momencie zamknięcia podana w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników to kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności (pkt 1.32) pomniejszona o szacunkową wielkość korekt i środków odzyskanych w przyszłości. W **ramce 1.12** pokazano, w jaki sposób faktyczne wartości korekt i środków odzyskanych są powiązane z ich przyszłymi szacunkami według stanu na koniec roku sprawozdawczego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.36.

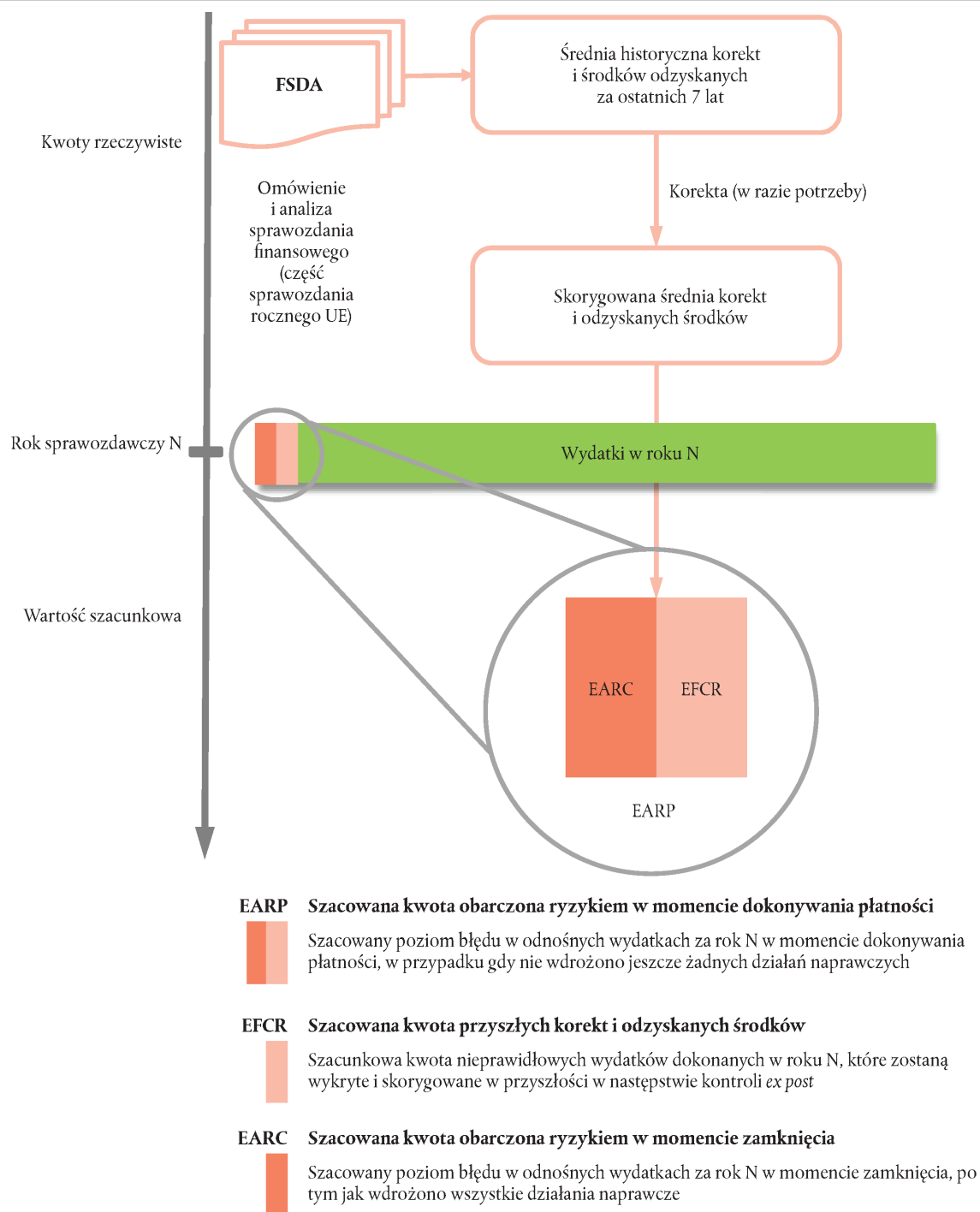
- b) Jeżeli chodzi o dział 1a WRF „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, Komisja uważa, że udoskonalono informacje przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności w odniesieniu do prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (zob. pkt 5.23–5.25).

Komisja zauważa, że oszacowana przez nią na 2017 r. łączna kwota obciążona ryzykiem w momencie płatności w odniesieniu do działu 1b WRF „Spójność”, wynikająca z rocznych sprawozdań z działalności DG REGIO i DG EMPL, mieści się w zakresie obliczonym przez Trybunał.

1.37. Koncepcja „kwoty obciążonej ryzykiem w momencie zamknięcia” dopełnia całościowego obrazu programów wieloletnich, ponieważ dostarcza dodatkowe informacje na temat kwoty obciążonej ryzykiem, która pozostaje po uwzględnieniu wszystkich działań naprawczych, w tym „zdolności naprawczej”, tj. najlepszego szacunku korekt, które zostaną zastosowane w latach następujących po roku, w którym poniesiono dany wydatek.

1.38. Oszacowania dokonane przez służby Komisji są ostrożne, aby uniknąć ewentualnego przeszacowania zdolności naprawczej. Takie szacunki są faktycznie do pewnego stopnia oparte na średnich rzeczywistych korektach dokonanych w poprzednich latach. Ta historyczna podstawa nie zawsze jednak jest w pełni adekwatna do celów oszacowania przyszłych korekt i może wymagać odpowiedniego skorygowania. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 1.39.

Ramka 1.12 – Szacunki Komisji dotyczące przyszłej wielkości korekt, środków odzyskanych i kwot obciążonych ryzykiem



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Szacunki Komisji dotyczące wielkości korekt i środków odzyskanych opierają się na skorygowanej średniej historycznej

1.39. W celu oszacowania przyszłej wielkości korekt i środków odzyskanych Komisja posługuje się średnią historyczną dla transakcji z lat poprzednich. Zdaniem Komisji jest to najlepszy dostępny wyznacznik jej zdolności naprawczej. Aby zapewnić, by wartość ta była odpowiednia w kontekście bieżących programów, DG ds. Budżetu zobowiązuje pozostałe dyrekcje generalne do skorygowania średniej historycznej bądź do korzystania w stosownych przypadkach z innej metody szacowania ⁽²⁴⁾.

1.40. Mimo poprawy w roku budżetowym 2017 Trybunał ustalił, że w danych historycznych nadal występowały błędy dotyczące klasyfikacji i błędy powstałe przy wprowadzaniu danych lub że zawierały one elementy, które nie miały znaczenia dla obliczeń ⁽²⁵⁾.

1.41. Większość dyrekcji generalnych Komisji skorygowała swoje szacunki, przy czym szacunki za 2017 r. były zdaniem Trybunału bardziej precyzyjne niż w poprzednich latach. Niektóre dyrekcje generalne nadal jednak nie wyjaśniają w wystarczającym stopniu w rocznych sprawozdaniach z działalności głównych założeń leżących u podstaw szacunków dotyczących przyszłych korekt i odzyskanych środków.

Konieczne jest bardziej precyzyjne rozróżnienie wpływu działań zapobiegawczych i działań naprawczych

1.42. Komisja, a w przypadku programów realizowanych w trybie zarządzania dzielonego również organy państw członkowskich, mogą chronić budżet UE przed nieprawidłowymi wydatkami, zapobiegając ich wystąpieniu lub niwelując ich wpływ. Zapobieganie to preferowana metoda obrony przed błędami. Jeśli jednak mechanizmy zapobiegawcze nie spełnią swojego zadania, Komisja musi podjąć działania naprawcze, aby zniwelować wpływ błędów.

1.39. Na dane historyczne mogą mieć wpływ zdarzenia jednorazowe lub związane z wcześniejszymi programami o innych profilach ryzyka niż w przypadku obecnych programów (które mogły zostać uproszczone, przez co są w mniejszym stopniu narażone na błędy). Z tych powodów dane historyczne są odpowiednio korygowane lub zastępowane.

1.40. Dane historyczne są istotne dla oszacowania przyszłych korekt, ale czasem należy je odpowiednio skorygować. Jest to właśnie jeden z powodów, dla których służby Komisji są proszone o rozważenie potrzeby skorygowania/zastąpienia podstawy historycznej.

W ostatnich latach Komisja nieustannie udoskonala sprawozdawczość w zakresie korekt finansowych i odzyskiwania środków oraz jakość podstawowych danych.

1.41. Instrukcje, wzór i wytyczne dotyczące rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r. zostały doprecyzowane w odpowiedzi na zalecenia Trybunału z 2016 r. Zgodnie z tymi instrukcjami dyrekcje generalne w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. poprawiły sposób prezentacji głównych założeń dotyczących dokonanych korekt/zastąpień, tak aby podkreślić najlepsze i ostrożne szacunki dotyczące przyszłych korekt i odzyskanych środków, które są adekwatne w odniesieniu do bieżących programów.

⁽²⁴⁾ Wytyczne dotyczące treści sekcji 2.1 „Zarządzanie finansowe i kontrola wewnętrzna” rocznego sprawozdania z działalności; Wytyczne dotyczące najważniejszych pojęć i definicji na potrzeby ustalania poziomów błędów, kwot obciążonych ryzykiem oraz szacowanych przyszłych korekt; Podręcznik użytkownika dotyczący sprawozdań Business Objects na potrzeby opracowania rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r.

⁽²⁵⁾ Zob. np. pkt 1.13–1.15 sprawozdania rocznego Trybunału za 2013 r.; pkt 1.43 i 1.44 sprawozdania rocznego za 2014 r. i przypis 35 w sprawozdaniu rocznym za 2015 r. Przeprowadzone przez Trybunał badania korekt finansowych i odzyskanych środków zaksięgowanych w 2017 r. wykazały pewne błędy dotyczące klasyfikacji i błędy powstałe przy wprowadzaniu danych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.43. Do najważniejszych mechanizmów zapobiegawczych, jakie ma do dyspozycji Komisja, należą wstrzymanie i zawieszenie płatności, a także kontrole *ex ante* prowadzące do odrzucenia kwot niekwalifikowalnych wydatków, zanim Komisja je zaakceptuje i dokona płatności. Jednym z głównych mechanizmów naprawczych są z kolei kontrole *ex post* przeprowadzane w odniesieniu do kwot, które zostały już zaakceptowane i wypłacone przez Komisję. W przypadku zarządzania dzielonego kontrole te prowadzą do korekt finansowych, natomiast w przypadku zarządzania bezpośredniego i pośredniego skutku odzyskaniem środków od odbiorców końcowych.

1.44. Trybunał stwierdził, że w „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego”, które stanowi część sprawozdania rocznego UE, Komisja podaje kwoty będące wynikiem zastosowania zarówno mechanizmów zapobiegawczych, jak i naprawczych pod jedną pozycją pod nazwą „Korekty finansowe i odzyskane środki”. Oznacza to, że czytelnikom trudno jest rozróżnić wpływ działań zapobiegawczych i naprawczych.

1.45. Tymczasem Komisja dysponuje niezbędnymi informacjami szczegółowymi, które umożliwiają rozróżnienie tych dwóch kategorii. W sprawozdaniach rocznych za lata 2014, 2015 i 2016 Trybunał skorzystał z danych przekazanych przez Komisję i na ich podstawie przedstawił osobno kwoty będące rezultatem zastosowania mechanizmów zapobiegawczych i naprawczych.

1.46. W „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego” za 2017 r. podano, że łączna kwota zrealizowanych korekt finansowych i odzyskanych środków wyniosła 2,8 mld euro. Podobnie jak w poprzednich latach kwota ta, oprócz kwot będących skutkiem zastosowania mechanizmów naprawczych, obejmuje następujące rezultaty działań zapobiegawczych:

- a) w obszarze zarządzania dzielonego – 78 mln euro potrącone przez państwa członkowskie z nowych deklaracji wydatków przedkładanych Komisji (tzw. korekty u źródeł) w obszarze spójności i polityki wewnętrznej oraz 275 mln euro w wyniku obniżek płatności w zakresie rolnictwa;
- b) w obszarze zarządzania bezpośredniego i pośredniego – 539 mln euro wydatków niekwalifikowalnych potrąconych z wniosków, zanim zrealizowane zostały odnośne płatności z budżetu UE.

1.44 i 1.45. Celem informacji na temat korekt finansowych i odzyskanych środków zawartych w „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego” jest bardzo zwięzłe wyjaśnienie głównych elementów i środków, jakie Komisja stosuje w celu ochrony budżetu UE, i ich skutków finansowych. W rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników uwzględnia się wszystkie szczegółowe informacje dotyczące korekt finansowych i odzyskiwania środków, z rozróżnieniem na kwoty wynikające z działań zapobiegawczych i naprawczych. Ponadto w „Omówieniu i analizie sprawozdania finansowego” za 2017 r. kwota dotycząca działań naprawczych została wykazana osobno i podano odniesienie do odpowiednich sekcji rocznego sprawozdania z zarządzania i wyników.

1.46. Szczegółowe informacje na temat korekt finansowych i odzyskanych środków przedstawiono, podobnie jak w 2016 r., w sprawozdaniu rocznym z zarządzania i wyników, a wcześniej w odpowiednich komunikatach Komisji w sprawie ochrony budżetu UE. Kwoty korekt i środków odzyskanych u źródła wskazują na to, że Komisja koncentruje się na środkach zapobiegawczych służących ochronie budżetu UE przed etapem zaakceptowania wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

PRZYPADKI PODEJRZEŃ NADUŻYCIA FINANSOWEGO ZGŁOSZONE PRZEZ TRYBUNAŁ DO OLAF

1.47. Trybunał zgłasza do Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) przypadki podejrzeń nadużycia finansowego wykryte w trakcie prac kontrolnych (w tym w trakcie prac dotyczących osiągniętych wyników) lub na podstawie informacji przekazanych mu bezpośrednio przez strony trzecie. Trybunał nie może wypowiadać się na temat poszczególnych przypadków ani na temat odnośnych działań podejmowanych przez OLAF. W 2017 r.:

- a) Trybunał dokonał oceny prawidłowości 703 transakcji w ramach prac kontrolnych na potrzeby sprawozdania rocznego i opracował 28 sprawozdań specjalnych;
- b) zgłosił do OLAF 13 przypadków podejrzeń nadużycia finansowego wykrytych w trakcie swoich kontroli (w 2016 r. – 11 przypadków), a także sześć przypadków wykrytych na podstawie informacji przekazanych przez strony trzecie (w 2016 r. – pięć przypadków).

1.48. W 2017 r. przypadki podejrzenia nadużycia zgłoszone do OLAF w wyniku prac kontrolnych Trybunału dotyczyły najczęściej sztucznego stworzenia warunków niezbędnych w celu uzyskania finansowania UE, zadeklarowania kosztów, które nie spełniały kryteriów kwalifikowalności, oraz nieprawidłowości w dziedzinie zamówień.

1.49. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. siedem z 13 przypadków zgłoszonych przez Trybunał do OLAF w 2017 r. w następstwie przeprowadzonych kontroli poskutkowało już wszczęciem dochodzenia, a jeden jest nadal rozpatrywany. W pozostałych pięciu przypadkach OLAF postanowił odstąpić od wszczęcia postępowania, argumentując, że bardziej kompetentne byłyby inne organy lub instytucja, organ, urząd lub agencja UE, bądź też z uwagi na brak wystarczających dowodów na popełnienie nadużycia lub ze względów proporcjonalności.

1.50. Jeśli chodzi o sześć przypadków zgłoszonych przez Trybunał na podstawie informacji przekazanych mu przez strony trzecie, dwa poskutkowały wszczęciem dochodzenia, a pozostałe cztery zostały oddalone ze względu na to, że bardziej kompetentne byłyby inne organy lub instytucja, organ, urząd lub agencja UE, bądź z uwagi na brak wystarczających dowodów na popełnienie nadużycia.

1.51. W latach 2010–2017 w sprawach przekazanych przez Trybunał OLAF zalecił odzyskanie środków na łączną kwotę 294,7 mln euro. W przypadku gdy OLAF zamykał sprawę, nie wydając zaleceń co do dalszych działań, najczęściej orzekał, że nie stwierdzono dowodów na popełnienie nadużycia lub wystąpienie nieprawidłowości mających wpływ na finansowe bądź inne interesy UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

WNIOSKI

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

Wyniki kontroli

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

1.54. Jeśli chodzi o prawidłowość transakcji, Trybunał ustalił, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. W odniesieniu do płatności wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał wskazują na ciągłą poprawę na przestrzeni ostatnich kilku lat. Podobnie jak w ubiegłym roku Trybunał stwierdza, że w wydatkach opartych na uprawnieniach do płatności nie wystąpił istotny poziom błędu. Istotny poziom błędu wystąpił jedynie w wydatkach dokonywanych w formie zwrotu poniesionych kosztów, które w tym roku stanowiły 47 % skontrolowanej populacji. Na tej podstawie Trybunał uznaje, że błąd nie miał charakteru rozległego.

ZAŁĄCZNIK 1.1

PODEJŚCIE KONTROLNE I METODYKA KONTROLI

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

CZĘŚĆ 1 – Strategia Trybunału na lata 2018–2020 w odniesieniu do poświadczenia wiarygodności

2. Głównym celem strategii Trybunału na lata 2018–2020 jest zwiększenie wartości dodanej poświadczenia wiarygodności poprzez zapewnienie ocen o bardziej jakościowym charakterze w odniesieniu do zarządzania finansami UE, ulepszenie sprawozdawczości na temat osiągniętych wyników oraz zapewnienie lepszych informacji na temat działań unijnych w państwach członkowskich i regionach.

3. W ramach swojego obecnego podejścia do oceny, czy transakcje leżące u podstaw rozliczeń są zgodne z przepisami UE, Trybunał opiera się głównie na bezpośrednim badaniu dużej, reprezentatywnej próby dobranych losowo transakcji pod kątem zgodności z przepisami. Sprawozdania roczne z minionych lat wskazują na poprawę w systemach zarządzania i kontroli, a także na większą dostępność informacji na temat legalności i prawidłowości przekazywanych przez jednostki kontrolowane.

4. Mając na względzie te pozytywne zmiany, w odniesieniu do poświadczenia wiarygodności w latach 2018–2020 Trybunał będzie dążyć – tam, gdzie jest to możliwe – do lepszego wykorzystania informacji na temat legalności i prawidłowości udostępnianych przez jednostki kontrolowane. Ostatecznym celem Trybunału w nadchodzących latach jest przejście do stosowania podejścia atestacyjnego ⁽²⁾. W ramach tego podejścia kontroler gromadzi wystarczające i odpowiednie dowody, aby na ich podstawie sformułować opinię w sprawie poświadczenia wiarygodności wydanego przez odpowiedzialną jednostkę. W praktyce oznacza to, że w obszarach, w których Trybunał może uzyskać pewność w oparciu o informacje na temat legalności i prawidłowości przekazane przez jednostkę kontrolowaną, dokonuje on jedynie przeglądu wyników jej prac i przeprowadza je ponownie.

5. W 2017 r. Trybunał zmodyfikował swoje podejście kontrolne w przypadku działu 1b WRF „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, uwzględniając zmiany w koncepcji systemów kontroli ustanowionych na okres programowania 2014–2020. Celem Trybunału, oprócz zapewnienia wkładu na rzecz poświadczenia wiarygodności za 2017 r., jest wydanie opinii na temat wiarygodności kluczowego wskaźnika Komisji dotyczącego legalności i prawidłowości w tym obszarze, tj. ryzyka rezydualnego błędu ⁽³⁾.

6. W populacji objętej kontrolą Trybunał uwzględnił wszystkie płatności wynikające z decyzji w sprawie zamknięcia (za pośrednictwem których Komisja akceptuje rozliczenia) podjętych przez Komisję w 2017 r. w odniesieniu do programów operacyjnych na lata 2014–2020. Komisja podejmuje te decyzje w celu rozliczenia wydatków poniesionych między 1 lipca 2015 r. a 30 czerwca 2016 r., które zostały ujęte w poświadczonych sprawozdaniach finansowych przedłożonych przez państwa członkowskie do 15 lutego 2017 r. Trybunał skontroluje płatności okresowe dotyczące programów na lata 2014–2020 ujęte w sprawozdaniu za 2017 r. w ramach swoich przyszłych kontroli.

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

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

a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe oraz

b) sprawozdania z wykonania budżetu.

8. Skonsolidowane sprawozdanie roczne UE powinno przedstawiać rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach:

a) sytuację finansową Unii Europejskiej na koniec roku;

b) wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych;

⁽¹⁾ <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditMethodology.aspx>

⁽²⁾ Zob. ISSAI 4000, pkt 40.

⁽³⁾ Zob. dokument informacyjny pt. „Nowe podejście Trybunału do kontroli w obszarze spójności przeprowadzanych na potrzeby poświadczenia wiarygodności” dostępny na stronie internetowej Trybunału (<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44524>).

c) zmiany w aktywach netto za zakończony rok.

9. W ramach kontroli Trybunał:

- a) dokonuje oceny środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;
- b) sprawdza funkcjonowanie kluczowych procedur księgowych oraz proces zamknięcia okresu rozliczeniowego;
- c) analizuje główne dane księgowe pod kątem spójności i racjonalności;
- d) dokonuje analizy i uzgodnienia kont lub sald;
- e) przeprowadza badania bezpośrednie *zobowiązań*, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych na podstawie reprezentatywnych prób;
- f) wykorzystuje, w miarę możliwości i zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, wyniki prac innych kontrolerów, zwłaszcza w przypadku kontroli działalności Komisji w zakresie zaciągania i udzielania pożyczek, w odniesieniu do której dostępne są poświadczenia z kontroli zewnętrznej.

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

10. Kontrola transakcji leżących u podstaw rozliczeń pod kątem prawidłowości wymaga zbadania, czy zostały one dokonane zgodnie z odnośnymi przepisami.

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

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

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

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

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

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

- a) końcowy odbiorca środków unijnych (np. rolnik, instytut badawczy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) przedstawi dowody na ich wykorzystanie;
- b) Komisja (bądź inna instytucja lub organ zarządzający środkami UE) poprzez rozliczenie danej zaliczki zatwierdzi ostateczne wykorzystanie środków.

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

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

18. W ramach podejścia przyjętego przez Trybunał celem nie jest gromadzenie danych na temat częstości błędów w całej populacji. W związku z tym danych dotyczących liczby błędów wykrytych w danym dziale WRF, w wydatkach, którymi zarządza dana DG, bądź w wydatkach konkretnego państwa członkowskiego nie można traktować jako wskaźnika częstości błędów w transakcjach finansowanych ze środków unijnych bądź w transakcjach w poszczególnych państwach członkowskich. W przyjętym przez Trybunał podejściu do doboru próby różnym transakcjom przypisuje się różne wagi, w zależności od wartości danej pozycji wydatków oraz intensywności prac kontrolnych. Wagi te nie mają znaczenia w danych na temat częstości błędów, w których rozwój obszarów wiejskich ma taką samą wagę jak wsparcie bezpośrednie w obszarze zasobów naturalnych, a wydatki z Europejskiego Funduszu Społecznego traktowane są identycznie jak płatności w ramach polityki regionalnej i polityki spójności.

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

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

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

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

Szacowany poziom błędu

22. Trybunał dokonuje oszacowania „najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu” (NPPB) – zarówno w odniesieniu do większości działów WRF, jak i dla wydatków budżetowych ogółem. W NPPB, który jest wyrażony procentowo, uwzględnia się jedynie błędy kwantyfikowalne. Przykładowe błędy to kwantyfikowalne naruszenia obowiązujących przepisów, zasad oraz warunków udzielenia zamówienia lub *dotacji*. Trybunał oblicza także najniższy poziom błędu (NNPB) i najwyższy poziom błędu (NWPB).

23. W swojej opinii Trybunał przyjął próg istotności na poziomie 2 %. Bierze on również pod uwagę charakter, kwotę oraz kontekst występowania błędów.

W jaki sposób Trybunał bada systemy i przedstawia wyniki takiego badania

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

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

Na jakiej podstawie Trybunał formułuje opinię wyrażoną w poświadczeniu wiarygodności

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

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

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

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

29. Oszacowany przez Trybunał poziom błędu w odniesieniu do całości wydatków w 2017 r. wynosi 2,4 %. Trybunał nie uznał jego wpływu za rozległy, gdyż ogranicza się on do pewnego określonego rodzaju wydatków jedynie w kilku obszarach. Szacowany poziom błędu wykryty w poszczególnych działach WRF waha się, tak jak przedstawiono w rozdziałach 5–7 oraz w rozdziale 10.

Podejrzenie popełnienia nadużycia finansowego

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

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

31. Trybunał przedstawił:

- a) opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za zakończony rok budżetowy;
- b) opinię na temat prawidłowości dochodów i płatności leżących u podstaw tego sprawozdania.

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

33. W przypadku gdy kontrolerzy mogą wydać opinie na temat zarówno wiarygodności rozliczeń, jak i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw standardy te stanowią, że zmodyfikowana opinia na temat prawidłowości transakcji nie stanowi sama w sobie podstawy do wydania zmodyfikowanej opinii na temat wiarygodności rozliczeń. W sprawozdaniu finansowym, w odniesieniu do którego Trybunał wydaje opinię, uznaje się, że istnieje poważny problem związany z przypadkami naruszenia przepisów w zakresie wydatków, którymi obciążany jest budżet UE. Trybunał zdecydował zatem, że wystąpienie istotnego poziomu błędu mającego wpływ na prawidłowość rozliczeń nie jest samo w sobie powodem uzasadniającym zmodyfikowanie odrębnej opinii na temat wiarygodności rozliczeń.

ROZDZIAŁ 2

Zarządzanie budżetem i finansami

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	2.1–2.2
Zarządzanie budżetem w 2017 r.	2.3–2.12
W porównaniu z budżetem w czwartym roku trwania WRF zobowiązania były wysokie, a płatności pozostały niskie	2.3–2.5
Zobowiązania pozostające do spłaty przekroczyły rekordowo wysoki poziom z ubiegłego roku	2.6–2.8
Łączny margines na płatności i instrumenty szczególne stanowi istotny element elastyczności	2.9–2.12
Kwestie dotyczące zarządzania finansami związane z budżetem na 2017 r.	2.13–2.45
Wykorzystanie dostępnych zasobów z funduszy ESI wciąż stanowi wyzwanie dla państw członkowskich	2.13–2.19
Państwa członkowskie przedłożyły końcowe wnioski dotyczące funduszy strukturalnych w WRF na lata 2007–2013	2.20–2.22
W ramach pomocy na rzecz państw spoza UE w coraz większym stopniu wykorzystywane są alternatywne modele finansowania	2.23–2.27
Finansowanie unijne na rzecz instrumentów finansowych znacznie wzrosło	2.28–2.41
Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym są zagrożone wyzwaniami	2.29–2.35
Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych intensywnie się rozwija	2.36–2.39
Utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju	2.40–2.41
Ekspozycja budżetu UE jest nadal znaczna	2.42–2.45
Zagrożenia i wyzwania dla przyszłego budżetu UE	2.46–2.51
Istnieje możliwość wystąpienia odbiegających od normy zaległości w zakresie nieuregulowanych wniosków o płatność	2.47
Finansowanie zobowiązań pozostających do spłaty z WRF na lata 2014–2020 będzie problemem w kolejnych WRF	2.48–2.49
Zjednoczone Królestwo występuje z UE	2.50
Zagrożenie dalszym wzrostem luki w zakresie rozliczalności	2.51
Wnioski i zalecenia	2.52–2.62
Wnioski	2.52–2.61
Zalecenia	2.62
Załącznik 2.1 – Główne kwestie dotyczące budżetów korygujących	
Załącznik 2.2 – Zwiększenie kwot udostępnionych na rzecz instrumentów szczególnych	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu najważniejszych zagadnień z zakresu zarządzania budżetem i finansami UE. Wskazano również niektóre zagrożenia i wyzwania dla przyszłych budżetów, opierając się po części na uwagach zawartych w szeregu sprawozdań specjalnych i dokumentów analitycznych.

2.2. W czerwcu 2017 r., w ramach debaty nad przyszłością UE, Komisja przedstawiła dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, w którym nakreśliła przyszłe możliwości finansowania ⁽¹⁾. Trybunał wniósł wkład w toczącą się debatę, publikując dwa dokumenty analityczne ⁽²⁾. W dniu 2 maja 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych (WRF), obejmujących okres rozpoczynający się w 2021 r. ⁽³⁾.

ZARZĄDZANIE BUDŻETEM W 2017 R.

W porównaniu z budżetem w czwartym roku trwania WRF zobowiązania były wysokie, a płatności pozostały niskie

2.3. W 2017 r. UE zaciągnęła zobowiązania na kwotę 158,7 mld euro (99,3 %) z łącznej kwoty środków na zobowiązania wynoszącej 159,8 mld euro dostępnej w przyjętym budżecie ⁽⁴⁾. Po uwzględnieniu instrumentów szczególnych kwoty, na które zaciągnięto zobowiązania przewyższyły pułap określony w WRF o 3,1 mld euro (zob. **ramka 2.1**).

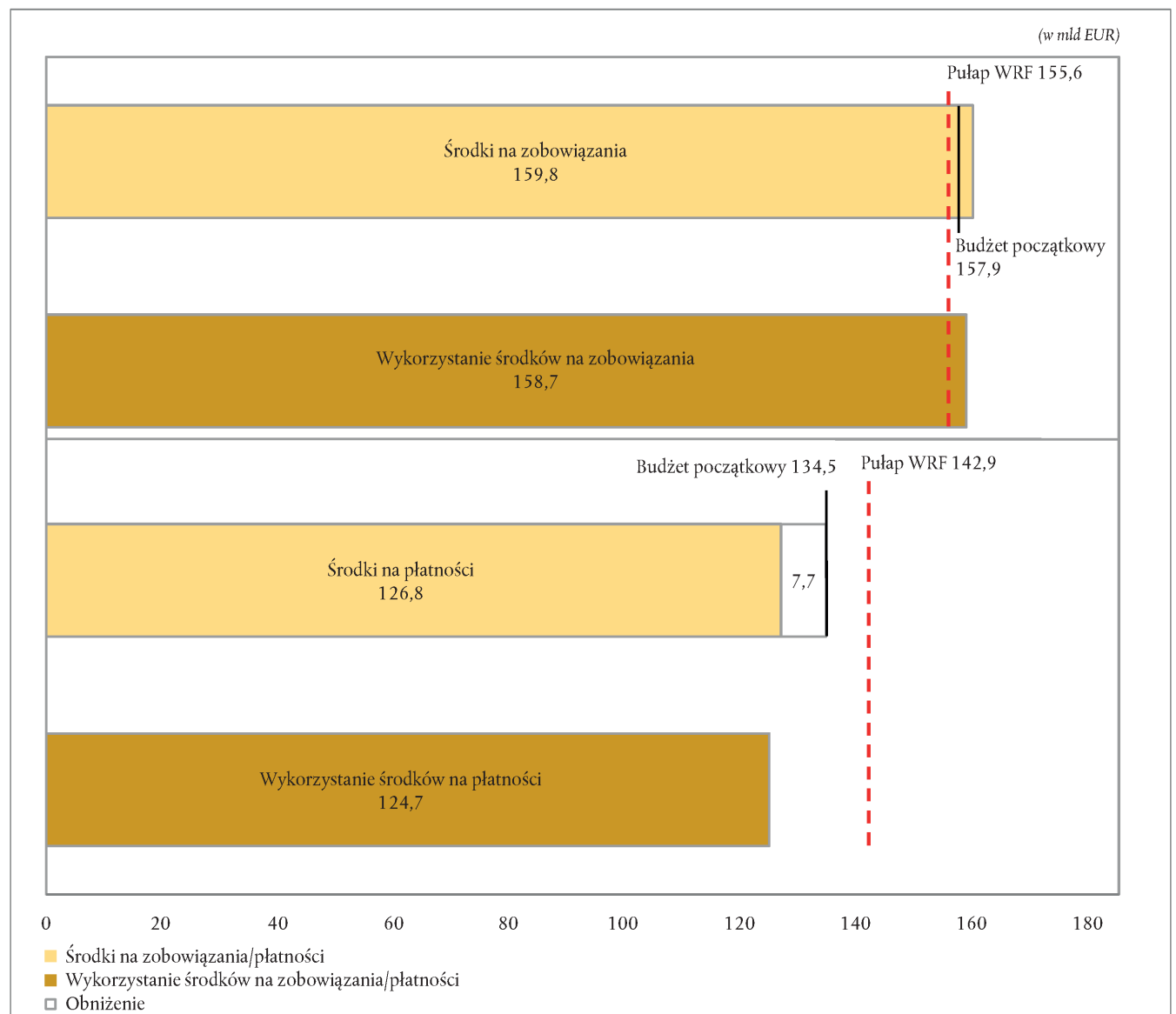
⁽¹⁾ Dokument ten opierał się na sprawozdaniu pt. „Przyszłe finansowanie UE – sprawozdanie końcowe i zalecenia grupy wysokiego szczebla ds. środków własnych” ze stycznia 2017 r.

⁽²⁾ „Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE”, dokument analityczny, luty 2018 (zwany dalej „dokumentem analitycznym dotyczącym przyszłości finansów UE”) i „Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027”, dokument analityczny, lipiec 2018.

⁽³⁾ Wniosek ten miał zostać przedstawiony do końca 2017 r. – zob. art. 25 „rozporządzenia w sprawie WRF” (rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884)).

⁽⁴⁾ Trybunał wyłączył środki przeniesione z poprzedniego roku i dochody przeznaczone na określony cel, ponieważ nie wchodzi one w skład przyjętego budżetu i mają do nich zastosowanie odmienne przepisy, które zniekształcają wynik. Więcej informacji można znaleźć w części A4–A5 dokumentu „Report on the budgetary and financial management of the European Commission – Financial Year 2017” (RBFM) [Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami Komisji Europejskiej – rok budżetowy 2017].

Ramka 2.1 – Wykonanie budżetu w 2017 r.



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

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017, Sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacje dodatkowe, informacje dodatkowe 4.1–4.3 i dostosowanie techniczne z 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.4. Tak jak w 2016 r., łączna kwota płatności w 2017 r. była o wiele niższa niż się spodziewano. Kwota ta była niższa o 18,2 mld euro od pułapu określonego w WRF (zob. **ramka 2.1**). Spodziewając się niższych płatności, *władza budżetowa* określiła budżet początkowy na 2017 r. na poziomie 134,5 mld euro, czyli 8,4 mld euro poniżej pułapu WRF dla środków na płatności wynoszącego 142,9 mld euro ⁽⁵⁾. Z uwagi na powolne tempo realizacji w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy roku Komisja zaproponowała budżet korygujący nr 6/2017, za pośrednictwem którego ograniczyła środki na płatności o 7,7 mld euro (zob. **załącznik 2.1**). W rezultacie tej zmiany, a także w wyniku aktualizacji po stronie dochodów (głównie w pozycji grzywien) ograniczono wkłady państw członkowskich na 2017 r. o 9,8 mld euro, lecz może to spowodować odpowiednio wyższą wartość wniosków w latach 2018–2020. Znacznie większe potrzeby w zakresie płatności pod koniec obecnych WRF może prowadzić do presji na pułapy środków na płatności.

2.5. Niski poziom płatności był spowodowany przede wszystkim tym, że wartość wniosków o płatność złożonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do programów wieloletnich finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (fundusze ESI) na lata 2014–2020 była niższa niż się spodziewano. Analizę przyczyn przedstawionych przez Komisję i państwa członkowskie zamieszczono w pkt 2.15–2.16.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.4. Komisja stale monitoruje wykonanie budżetu UE. W stosownych przypadkach występuje do władzy budżetowej z wnioskami o skorygowanie poziomu środków.

2.5. Jeżeli chodzi o wykonanie budżetu w zakresie funduszy ESI na 2017 r. w okresie programowania 2014–2020, odnotowano poprawę względem roku 2016. Płatności dokonane w 2017 r. półtora-krotnie przewyższały poziom osiągnięty w 2016 r. W 2017 r. po ograniczeniu środków na płatności o 5,9 mld EUR w drodze budżetu korygującego nr 6/2017 uchwalony budżet został w pełni wykonany. Wykorzystano również dochody przeznaczone na określony cel w kwocie 5,4 mld EUR.

⁽⁵⁾ Z wyłączeniem środków przeniesionych z poprzedniego roku i dochodów przeznaczonych na określony cel. Zob. przypis 4.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zobowiązania pozostające do spłaty przekroczyły rekordowo wysoki poziom z ubiegłego roku

2.6. Niemal pełne wykorzystanie kwoty dostępnej na zobowiązania i niski poziom płatności (zob. pkt 2.4–2.5) sprawiły, że zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty osiągnęły nowy, rekordowo wysoki poziom wynoszący 267,3 mld euro (w 2016 r.: 238,8 mld euro). Kwota ta jest o 72,9 mld euro wyższa niż kwota zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty w 2010 r. (194,4 mld euro), będącym czwartym rokiem poprzednich WRF (zob. **ramka 2.2**). Wobec faktu, że wielkość WRF na lata 2014–2020 jest zbliżone do tej z lat 2007–2013, wzrost ten jest znaczny. Komisja uznała wzrost z roku 2016 i 2017 za element normalnego cyklu wdrażania funduszy ESI ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

2.7. Prognoza Trybunału ⁽⁸⁾ wskazuje, że do końca trwania WRF w 2020 r. zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty osiągną jeszcze wyższy poziom (zob. **ramka 2.2**).

⁽⁶⁾ Zob. odpowiedź Komisji na pkt 2.14 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁽⁷⁾ Zob. informacja dodatkowa 2.2 do sprawozdania z wykonania budżetu w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017 (sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za 2017 r.).

⁽⁸⁾ Na podstawie rezultatów na koniec 2017 r. i z uwzględnieniem WRF łącznie z dostosowaniem technicznym z 2017 r. Trybunał przyjął ostrożne założenie, że 98 % środków na zobowiązania przełoży się na zobowiązania. Trybunał posłużył się najnowszym dostępnym oszacowaniem dotyczącym umorzeń opracowanym przez Komisję i założył, że 99 % środków na płatności przekształci się w płatności, z wyłączeniem płatności związanych z instrumentami szczególnymi, zgodnie z założeniem Komisji. Trybunał nie uwzględnił wykorzystania łącznego marginesu na płatności. Niemniej jednak margines ten może pomóc ograniczyć poziom zobowiązań pozostających do spłaty do 2020 r. (zob. pkt 2.9–2.10). W prognozach na lata 2018–2020 nie uwzględniono dochodów przeznaczonych na określony cel i przeniesień środków z uwagi na ich niewielki wpływ na prognozy oraz trudności w ich obliczaniu.

UWAGI TRYBUNAŁU

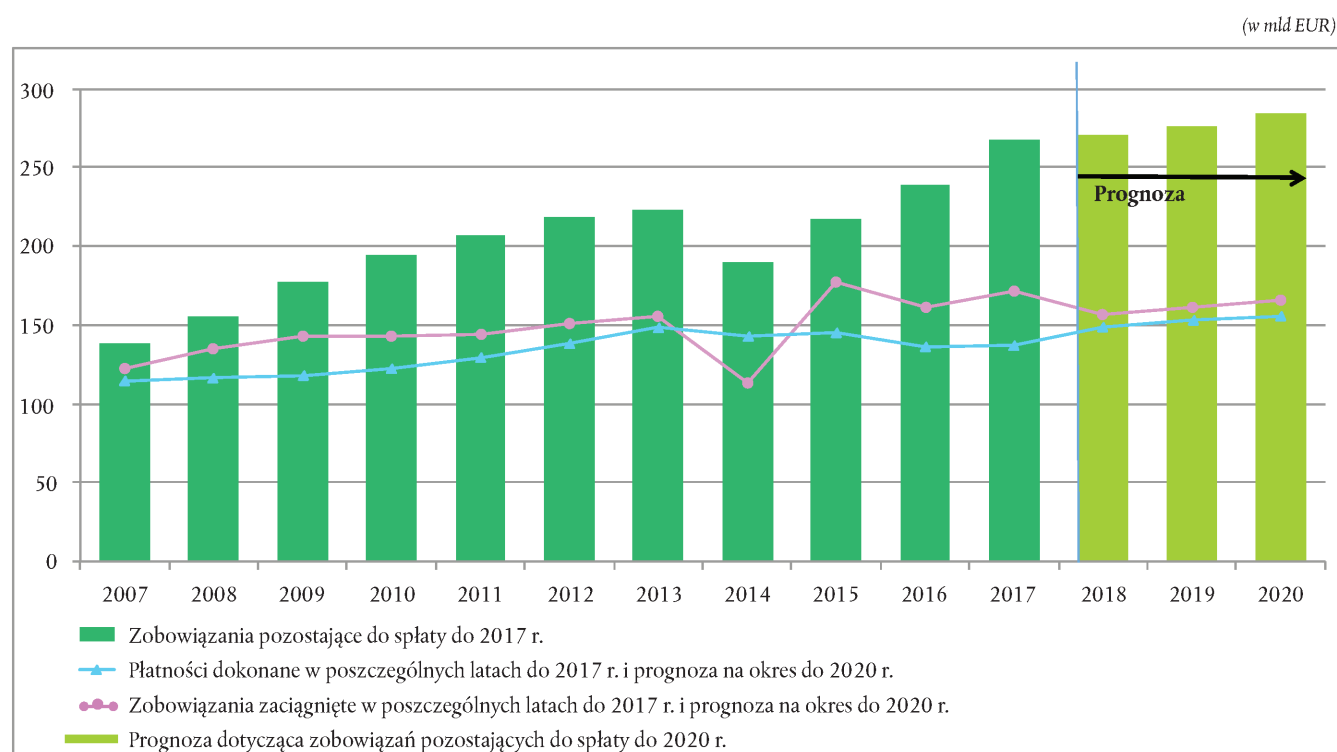
2.8. W latach 2018–2020 znacznie wzrośnie ryzyko polegające na tym, że dostępne środki na płatności nie wystarczą, by rozliczyć wszystkie wnioski o płatność (zob. pkt 2.12–2.47). Bardziej precyzyjna prognoza dotycząca płatności na przyszłe lata mogłaby pomóc w ograniczeniu tego ryzyka.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.8. Na podstawie średnioterminowej prognozy dotyczącej płatności przedstawionej Radzie i Parlamentowi Europejskiemu w październiku 2017 r. Komisja uznaje, że skorygowany pułap płatności uda się utrzymać do końca obowiązywania WRF w 2020 r., biorąc pod uwagę przeniesienie łącznego marginesu na płatności z 2017 r. na lata 2019 i 2020.

Komisja podkreśla, że dokładność średnioterminowej prognozy częściowo zależy od prognoz przedstawionych przez państwa członkowskie w odniesieniu do programów objętych zarządzaniem dzielonym. Ponadto poziom środków na płatności faktycznie przyznanych w ramach każdej rocznej procedury budżetowej zależy od decyzji władz budżetowych.

Ramka 2.2 – Zobowiązania pozostające do spłaty, zobowiązania i płatności, w tym prognoza, do końca obowiązywania obecnych WRF



Źródło: W odniesieniu do okresu 2007–2017: skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej. W odniesieniu do okresu 2018–2020: rozporządzenie w sprawie WRF i dostosowanie techniczne z 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Łączny margines na płatności i instrumenty szczególne stanowi istotny element elastyczności

2.9. W następstwie przeglądu śródkresowego WRF⁽⁹⁾ władza budżetowa wprowadziła zmiany w rozporządzeniu w sprawie WRF⁽¹⁰⁾, w szczególności w celu zwiększenia łącznego marginesu na płatności⁽¹¹⁾ oraz zmodyfikowania czterech instrumentów szczególnych⁽¹²⁾.

2.10. W latach 2018–2020 maksymalna, możliwa do wykorzystania wartość łącznego marginesu na płatności wyniesie 36,5 mld euro, czyli o 5,9 mld euro więcej niż wcześniej (zob. **ramka 2.3**). Jest to znaczna kwota, która mogłaby pomóc w ograniczeniu wszelkich przyszłych zaległości w płatnościach (zob. pkt 2.47). Wartość łącznego marginesu na płatności jest równa różnicy między dokonanymi płatnościami a pułapami płatności określonymi w WRF⁽¹³⁾. Do końca 2017 r. kwoty zgromadzone na rzecz tego marginesu wyniosły około 33,5 mld euro⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2016) 603 final – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – „Śródkresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 – Budżet UE ukierunkowany na wyniki”. Trybunał odpowiedział na komunikat Komisji, publikując w listopadzie 2016 r. dokument analityczny pt. „Budżet UE – czas na reformę?”.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2017/1123 z dnia 20 czerwca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1311/2013 określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (Dz.U. L 163 z 24.6.2017, s. 1).

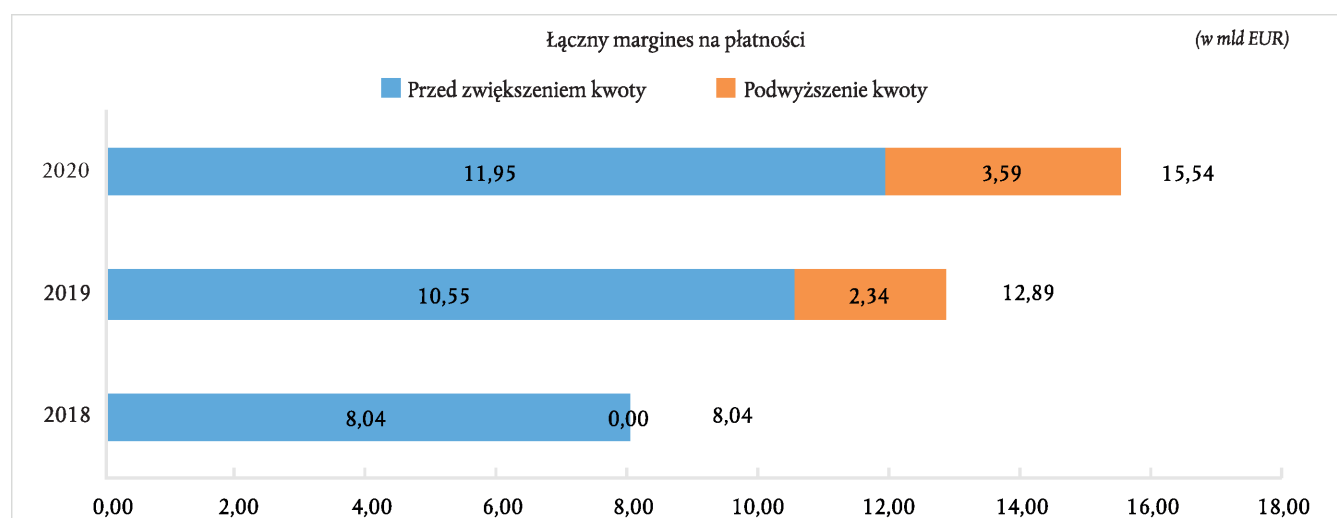
⁽¹¹⁾ Łączny margines na płatności umożliwia przeniesienie niewykorzystanych środków na płatności na kolejne lata.

⁽¹²⁾ Rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (FSUE), instrument elastyczności i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) – zob. art. 9–12 rozporządzenia w sprawie WRF. Zob. również pkt 2.8–2.10 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2016.

⁽¹³⁾ Zob. art. 5 rozporządzenia w sprawie WRF.

⁽¹⁴⁾ Na podstawie dostosowań technicznych do ram finansowych i szacunków Trybunału na 2017 r.

Ramka 2.3 – Łączny margines płatności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia w sprawie WRF.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.11. Instrumenty szczególne zostały usprawnione na dwa sposoby. Po pierwsze zwiększono kwoty dostępne na potrzeby rezerwy na pomoc nadzwyczajną i instrumentu elastyczności (zob. **załącznik 2.2**). Po drugie począwszy od 2017 r. umożliwiono przenoszenie niewykorzystanych kwot z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji i Funduszu Solidarności Unii Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.12. Mimo zwiększenia elastyczności budżetu w celu sprostania ewentualnym wyzwaniom istnieje ryzyko, że działania te nie będą wystarczające. Co więcej, jak Trybunał informował wcześniej, wciąż nie ustalono, czy instrumenty szczególne powinny być uwzględniane w ramach pułapów środków na płatności, czy też nie⁽¹⁵⁾. Niepewność ta zwiększa ryzyko wystąpienia zaległości w płatnościach (zob. pkt 2.47).

KWESTIE DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA FINANSAMI ZWIĄZANE Z BUDŻETEM NA 2017 R.**Wykorzystanie dostępnych zasobów z funduszy ESI wciąż stanowi dla państw członkowskich wyzwanie**

2.13. W przypadku niektórych państw członkowskich zobowiązania pozostające do spłaty dotyczące europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) stanowią znaczną część wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przedstawiono to w ramce 2.4, wraz z kwotą płatności dokonanych na rzecz każdego z państw członkowskich w 2017 r. oraz ich zobowiązaniami pozostającymi do spłaty na koniec 2017 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.12. Komisja przypomina, że Rada odrzuciła wniosek Komisji dotyczący rozwiązania kwestii płatności w ramach instrumentów szczególnych na etapie śródkresowej rewizji WRF, którą przeprowadzono na przełomie lat 2016 i 2017.

We wniosku w sprawie rozporządzenia określającego WRF na lata 2021–2027 Komisja przedstawiła propozycję rozwiązania tego problemu (zob. art. 2 ust. 2 rozporządzenia określającego WRF na lata 2021–2027 (COM(2018) 322 z 2.5.2018)).

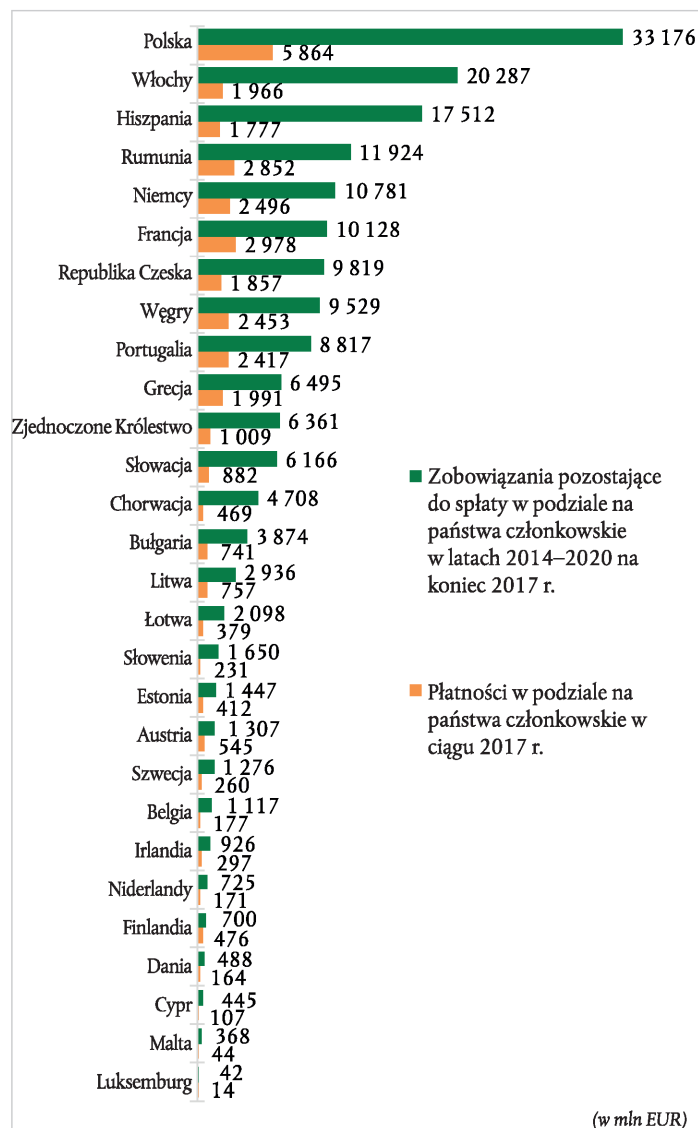
Komisja utrzymuje ponadto, że ryzyko powstawania zaległości w płatnościach w obecnych WRF jest bardzo ograniczone. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 2.8.

2.13. Na tym etapie poziom zobowiązań pozostających do spłaty w ramach funduszy ESI stanowi element normalnego cyklu wdrażania obserwowanego w przypadku tych funduszy. Płynny roczny profil środków na zobowiązania w latach 2014–2020, wprowadzenie zasady n+3 oraz powolne wdrażanie doprowadziły do znacznego wzrostu zobowiązań pozostających do spłaty.

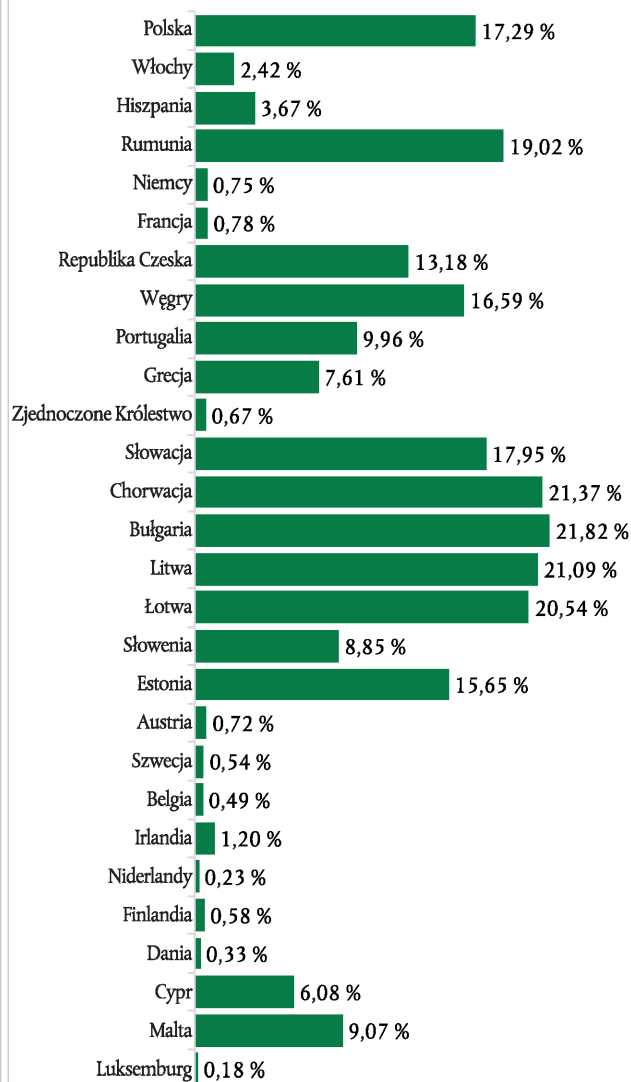
Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 2.14 rocznego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok 2016.

⁽¹⁵⁾ Pkt 2.8 sprawozdania rocznego Trybunału za 2014 r. oraz pkt 2.8 lit. b) sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

Ramka 2.4 – Zobowiązania pozostające do spłaty na koniec 2017 r. i płatności dokonane w 2017 r. w podziale na państwa członkowskie (w mln EUR)



Zobowiązania pozostające do spłaty jako odsetek ich wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (2017 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję; dane Eurostatu na temat wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 r., kwiecień 2018 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.14. Tempo absorpcji⁽¹⁶⁾ środków było szczególnie powolne. W 2017 r., czwartym roku obowiązywania WRF, państwa członkowskie wykorzystały średnio 16,4 % (w 2010 r. – 22,1 %) przyznanych im kwot. W ramce 2.5 przedstawiono porównanie wskaźników absorpcji środków w każdym z państw członkowskich w 2017 r.⁽¹⁷⁾ ze wskaźnikami absorpcji środków w 2010 r.⁽¹⁸⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

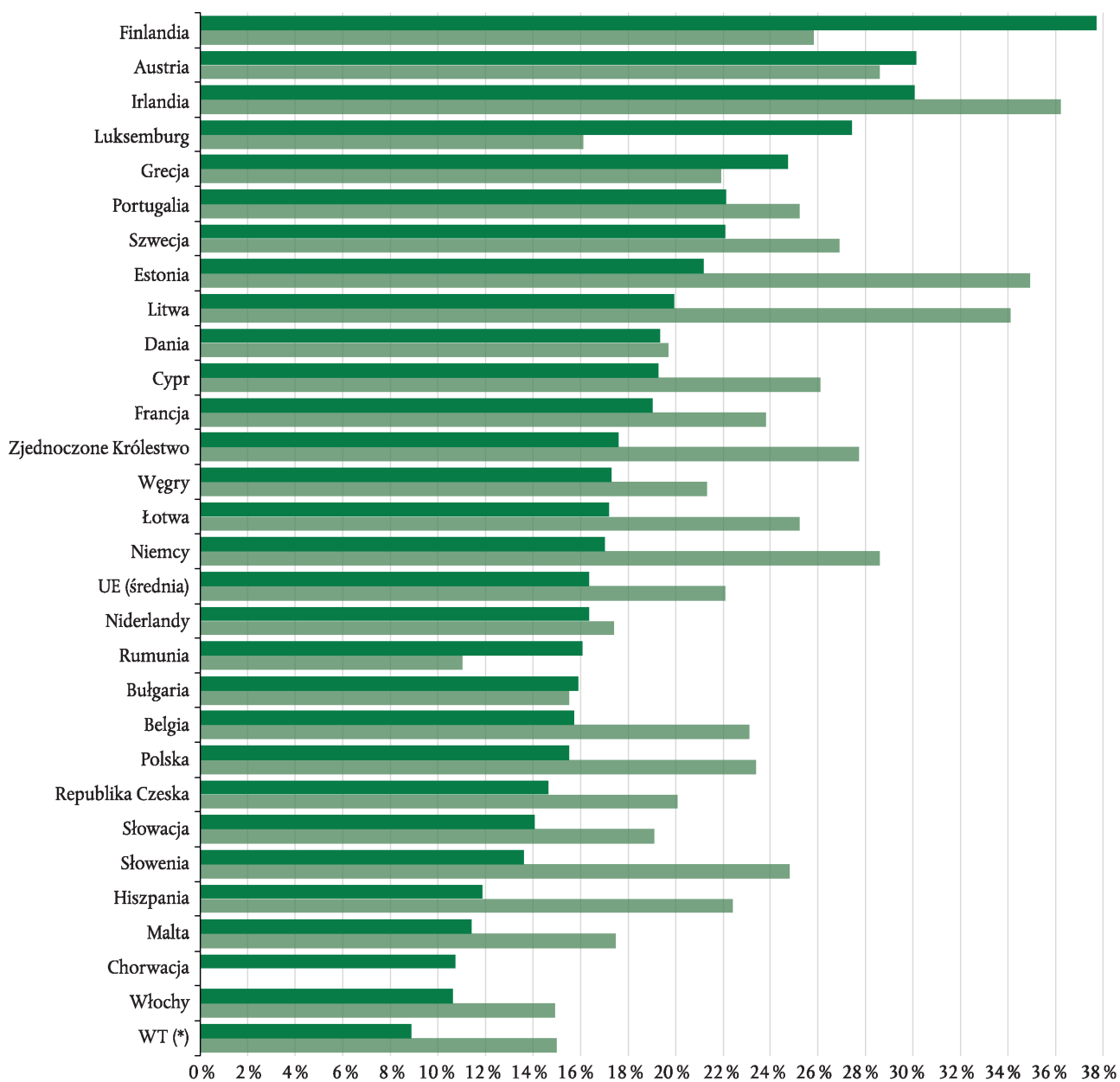
2.14. Komisja nie widzi na koniec okresu programowania 2014–2020 większego ryzyka absorpcji niż w okresie 2007–2013. Biorąc pod uwagę zasadę n+3 oraz obecne wskaźniki wyboru, a także płatności poświadczone, Komisja uważa, że potencjalnie do końca okresu można osiągnąć taki sam poziom absorpcji w latach 2014–2020, jak w latach 2007–2013.

⁽¹⁶⁾ Absorpcja odpowiada kwocie, którą Komisja wypłaciła państwu członkowskiemu jako współfinansowanie na rzecz projektów w ramach programów operacyjnych finansowanych z funduszy ESI. Wskaźnik absorpcji pokazuje powiązanie między wypłaconymi kwotami a odpowiadającym im planowanym wydatkom UE.

⁽¹⁷⁾ W czwartym roku obecnych WRF.

⁽¹⁸⁾ W odpowiadającym mu roku poprzednich WRF.

Ramka 2.5 – Wskaźniki absorpcji w podziale na państwa członkowskie do końca 2017 r. i do końca 2010 r.



(*) WSPÓŁPRACA
TRANSGRANICZNA

■ Łączne kwoty płatności do końca 2017 r. w podziale na planowany przydział z funduszy ESI na rzecz państw członkowskich
■ Łączne kwoty płatności do końca 2010 r. w podziale na planowany przydział z funduszy ESI na rzecz państw członkowskich

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

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.15. Komisja stwierdziła, że opóźnienia były spowodowane głównie późniejszym zamknięciem poprzednich WRF, późnym przyjęciem aktów prawnych oraz trudnościami w dostosowaniu się do znacznych zmian wprowadzonych w obecnych WRF i ich wdrożeniu ⁽¹⁹⁾.

2.16. Trybunał przeprowadził ankietę skierowaną do sześciu państw członkowskich ⁽²⁰⁾, w których na koniec 2017 r. wskaźnik absorpcji był najniższy. Ich odpowiedzi w dużej mierze potwierdziły główne powody podane przez Komisję (zob. **ramka 2.6**).

2.15. Jeżeli chodzi o EFRROW, opóźnienia spowodowane późnym przyjęciem aktów prawnych zostały szybko nadrobione, a płatności za okres 2014–2020 są dokonywane zgodnie z harmonogramem.

Ramka 2.6 – Wyniki ankiety

Wpływ

**Powody podane przez Komisję, których wpływ oceniono jako „średni” lub „silny”**

- W przyjmowaniu niektórych aktów prawnych i wytycznych dotyczących programów operacyjnych na lata 2014–2020 oraz w przyjmowaniu samych programów operacyjnych wystąpiły opóźnienia.
- Zakończenie procesu wyznaczania właściwych organów zajęło więcej czasu, niż się spodziewano.
- Opóźnienia w absorpcji środków unijnych i w procedurach zamknięcia programów z lat 2007–2013 wywołały efekt domina w procesie wyznaczania organów.
- Zatwierdzanie wyznaczonych właściwych organów przez niezależny organ kontroli było bardziej czasochłonne, niż oczekiwano.
- Podczas przyjmowania programów operacyjnych zapewnienie, by spełnione zostały warunki wstępne, zajęło więcej czasu, niż przewidywano.
- Konieczność pilnego przedłożenia Komisji wniosków o płatność ograniczyło wydłużenie okresu składania wniosków o rok (zasada umorzenia „n+3”).

Uwaga: W kwestionariuszu przesłanym stałym przedstawicielstwom Trybunał zwrócił się do sześciu państw członkowskich o ocenę, czy powody podane przez Komisję wywarły silny, średni czy niewielki wpływ na ich opóźnienia w absorpcji środków lub czy nie wywarły na nie żadnego wpływu. Na potrzeby przeprowadzonej przez Trybunał analizy wpływ danego powodu został uznany za „średni” lub „silny”, jeżeli w większości odpowiedzi oceniono go jako „średni” lub „silny”. Wpływ żadnego z powodów nie został oceniony przez większość respondentów jako „niski” ani jako „brak wpływu”.

Źródło: Ankieta przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽¹⁹⁾ Komisja wyjaśniła powody opóźnień w szeregu dokumentów: w analizie wykonania budżetu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w 2016 r., w śródkresowym przeglądzie/rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 i towarzyszącym dokumencie roboczym służb COM(2016) 603 final i SWD(2016) 299 final oraz w odpowiedziach na pytania pisemne skierowanych do komisarzy G. Oettingera, C. Crețu i M. Thyssen w związku z procedurą udzielania absolutorium za 2016 r.

⁽²⁰⁾ Chorwacja, Włochy, Malta, Słowacja, Słowenia i Hiszpania.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.17. W sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał podkreślił już, że państwa członkowskie mogą napotkać trudności we wskazaniu wystarczającej liczby projektów o wysokiej jakości. Prace kontrolne Trybunału potwierdziły, że państwa członkowskie muszą znaleźć równowagę między szybkim wykorzystaniem środków a wyłonieniem wysokiej jakości projektów, co jest czasochłonnym procesem ⁽²¹⁾.

2.18. Trybunał opublikował dwa sprawozdania specjalne, które mają znaczenie dla omawianych zagadnień – jedno dotyczące mechanizmów zamknięcia programów z WRF na lata 2007–2013 i drugie na temat skuteczności wsparcia Komisji na rzecz państw członkowskich w zakresie absorpcji środków ⁽²²⁾. Stwierdził m.in., że późne przyjęcie ram prawnych spowodowało opóźnienia, które wywołały efekt domina na etapie wdrażania, oraz że nakładanie się okresów obowiązywania WRF pogłębiło opóźnienia. Uniknięcie problemów związanych z absorpcją środków w kolejnych WRF będzie wymagało terminowego przyjmowania aktów prawnych oraz wysokiego poziomu stabilności ram prawnych dotyczących funduszy ESI.

2.19. Większy stopień nakładania się w okresach obowiązywania WRF prowadzi do większego obciążenia administracji państw członkowskich, co z kolei skutkuje kolejnymi opóźnieniami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.18. Komisja kilkakrotnie podkreślała znaczenie terminowego przyjmowania aktów prawnych przez współprawodawców. W odniesieniu do okresu programowania 2021–2027 Komisja złożyła wnioski ustawodawcze w maju i czerwcu 2018 r., tj. na 30 miesięcy przed planowanym rozpoczęciem okresu kwalifikowalności w ramach okresu programowania.

2.19. Komisja uważa, że nakładanie się okresów kwalifikowalności jest jedynie jednym z kilku czynników przyczyniających się do pewnego opóźnienia we wdrażaniu kolejnych okresów. Oddziałują na siebie wzajemnie inne ważne czynniki, takie jak poziom płatności zaliczkowych, zasada umorzenia i wprowadzenie korekt finansowych netto w przypadkach, w których w przedstawionych Komisji zestawieniach wydatków nadal występują poważne nieprawidłowości. Aby ograniczyć takie nakładanie się okresów, Komisja przedstawiła różne wnioski dotyczące kolejnego okresu programowania 2021–2027 (powrót do zasady umorzenia n+2, zoptymalizowanie poziomu zaliczek oraz pełne utrzymanie systemów zarządzania i kontroli w celu zapewnienia sprawnego wdrażania).

⁽²¹⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 1/2018 pt. „Wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich (JASPERS) – czas na lepsze ukierunkowanie działania”.

⁽²²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 36/2016 pt. „Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013” i sprawozdanie specjalne nr 17/2018 pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w okresie programowania 2007–2013 w celu zwiększenia poziomu absorpcji środków nie były wystarczająco skoncentrowane na rezultatach”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Państwa członkowskie przedłożyły końcowe wnioski dotyczące funduszy strukturalnych w WRF na lata 2007–2013

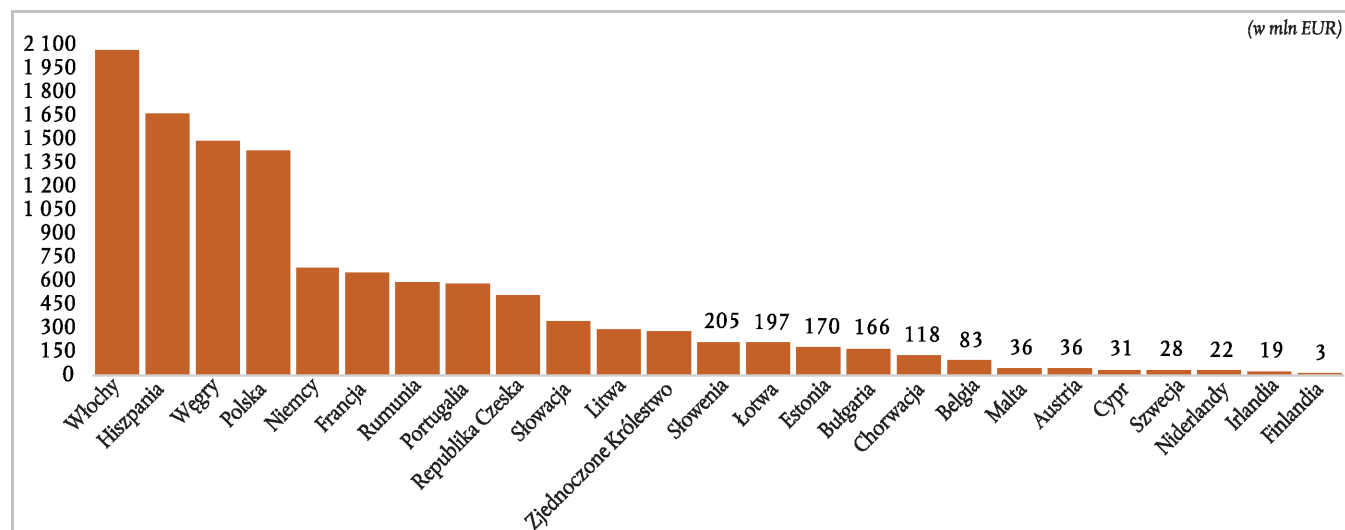
2.20. Do końca marca 2017 r.⁽²³⁾ państwa członkowskie przedłożyły końcowe wnioski o płatność dotyczące funduszy strukturalnych⁽²⁴⁾ z WRF 2007–2013.

2.21. Na koniec 2017 r. zobowiązania pozostające do spłaty dotyczące funduszy strukturalnych wynosiły 11,7 mld euro, czyli 3,4 % łącznych kwot przydzielonych na WRF na lata 2007–2013 (zob. **ramka 2.7**).

2.21. W 2018 r. Komisja zamknie znaczną liczbę programów, co radykalnie ograniczy poziom zobowiązań pozostających do spłaty.

Na koniec maja 2018 r. całkowita kwota zobowiązań pozostających do spłaty w ramach EFRR i Funduszu Spójności wynosi 8,1 mld EUR, a w ramach EFS – 1,9 mld EUR. Komisja spodziewa się, że będzie w stanie uregulować zdecydowaną większość zobowiązań pozostających do spłaty w latach 2018 i 2019, jak podano w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL.

Ramka 2.7 – Zobowiązania pozostające do spłaty dotyczące funduszy strukturalnych z WRF na lata 2007–2013 na koniec 2017 r.



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

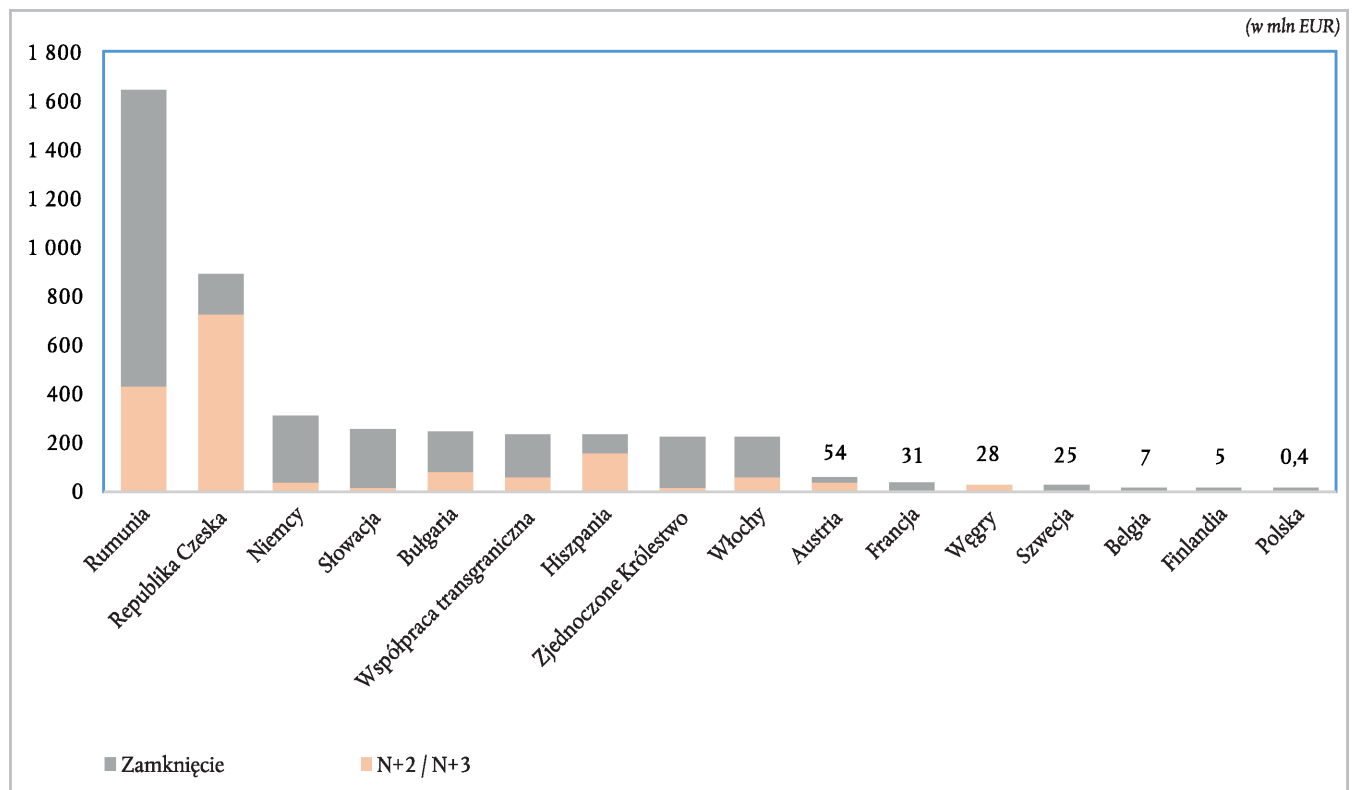
⁽²³⁾ Z wyjątkiem Chorwacji, której termin przedłużono do dnia 31 marca 2018 r.

⁽²⁴⁾ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.22. Umorzenia związane z funduszami strukturalnymi wynosiły 4,4 mld euro, czyli 1,3 % łącznych kwot przydzielonych na WRF na lata 2007–2013 (zob. **ramka 2.8**). Stanowią one bardzo niewielki odsetek łącznych zobowiązań⁽²⁵⁾.

Ramka 2.8 – Kwoty umorzone z funduszy strukturalnych w latach 2011–2017 w podziale na państwa członkowskie



Uwaga: Poszczególne wartości odpowiadają łącznej kwocie w momencie zamknięcia i zasadzie n+2 / n+3.

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

⁽²⁵⁾ Zob. pkt 2.13 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W ramach pomocy na rzecz państw niebędących członkami UE w coraz większym stopniu wykorzystywane są alternatywne modele finansowania

2.23. Fundusze powiernicze UE i Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji różnią się od standardowych mechanizmów udzielania pomocy, którymi dysponuje Komisja. Korzysta się w ich przypadku z wielu źródeł finansowania i różnych kanałów dystrybucji, co zwiększa stopień ich złożoności. Fundusze powiernicze UE są zarządzane poza budżetem UE, podczas gdy Instrumentem Pomocy dla Uchodźców w Turcji zarządza się w jego ramach. Poniżej przedstawiono przegląd tych mechanizmów. Kolejnym nowym instrumentem udzielania pomocy państwom niebędącym członkami UE jest Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR) (zob. pkt 2.40–2.41).

2.24. Fundusze powiernicze UE to odrębne instrumenty prawne o wyraźnej strukturze finansowej, w ramach których kilku darczyńców wspólnie finansuje dane działanie na podstawie wspólnie uzgodnionych celów. Komisja utworzyła jak dotąd cztery fundusze powiernicze UE: fundusz „Békou”, fundusz „Madad”, fundusz na rzecz Afryki i fundusz na rzecz Kolumbii⁽²⁶⁾ (zob. **ramka 2.9**).

2.23. Komisja jest zdania, że fundusze powiernicze UE same w sobie nie zwiększają stopnia złożoności, gdyż zostały utworzone, aby środki unijne z różnych źródeł i środki od darczyńców wnoszących wkład były gromadzone w ramach jednego mechanizmu, co ogranicza złożoność wynikającą ze stosowania wielu interwencji.

Instrument ten stanowi mechanizm koordynacji, który zapewnia uproszczenie a nie wzrost złożoności. Nie jest to nowy instrument. Umożliwia on sprawne, skuteczne i wydajne wykorzystanie pomocy UE dla uchodźców w Turcji oraz zapewnia optymalne wykorzystanie zasobów UE i państw członkowskich UE jako pomocy humanitarnej i rozwojowej w kompleksowy i skoordynowany sposób.

⁽²⁶⁾ Pełne nazwy tych funduszy powierniczych są następujące: unijny fundusz powierniczy „Békou” na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej, regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii, kryzysowy fundusz powierniczy na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce oraz fundusz powierniczy UE na rzecz Kolumbii.

Ramka 2.9 – Najważniejsze informacje na temat funduszy powierniczych

Cel

Komisja zarządza funduszami powierniczymi UE na potrzeby działań w sytuacjach nadzwyczajnych i w następstwie takich sytuacji lub działań tematycznych w obszarze działań zewnętrznych.

Przepisy rozporządzenia
finansowego

Fundusze powiernicze UE powinny:

- być wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami,
- zwiększać wartość dodaną interwencji UE, jeżeli można je skuteczniej zrealizować na szczeblu Unii niż na szczeblu krajowym,
- podnosić poziom widoczności działań politycznych Unii na zewnątrz oraz dawać korzyści w zarządzaniu oraz umożliwiać UE lepszą kontrolę ryzyka i wydatkowania wkładów Unii i innych darczyńców,
- nie być tworzone, jeżeli tylko powielają inne, istniejące kanały finansowania lub podobne instrumenty, nie wnosząc żadnych dodatkowych elementów.

Zarządzanie

Każdy fundusz powierniczy UE posiada własną radę zarządzającą działającą pod przewodnictwem Komisji, złożoną ze wszystkich darczyńców, która podejmuje decyzje dotyczące ogólnej strategii. Każdy fundusz powierniczy ma też komitet operacyjny, któremu również przewodniczy Komisja, lecz do jego członków należą wyłącznie darczyńcy, którzy przekazują więcej niż 3 mln euro.

Rozliczalność

-
Kontrola

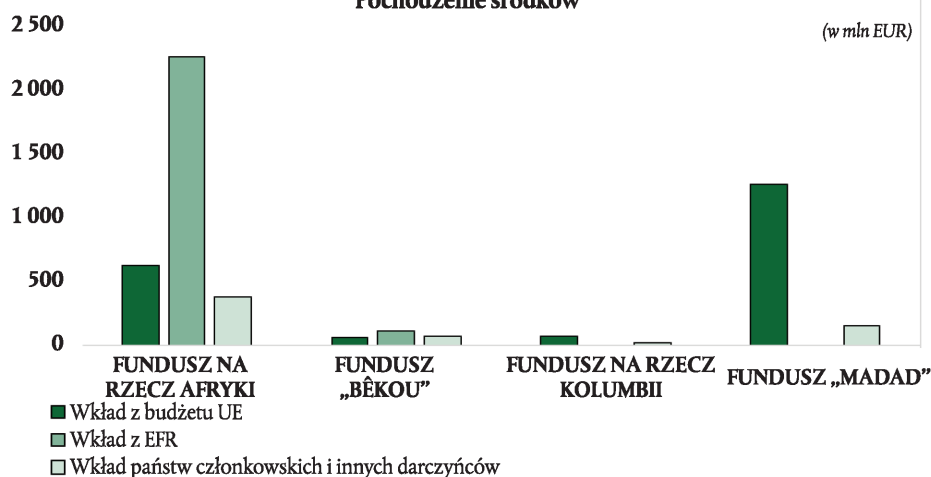
Fundusze powiernicze UE są wdrażane bezpośrednio przez zarządzających funduszami powierniczymi powołanych przez Komisję. Fundusze powiernicze UE na potrzeby działań w sytuacjach nadzwyczajnych lub w następstwie takich sytuacji mogą być również wdrażane pośrednio poprzez powierzenie stosownych działań innym podmiotom, takim jak państwa trzecie i wyznaczone przez nie organy lub organizacje międzynarodowe. Trybunał ma pełne uprawnienia kontrolne w stosunku do wszystkich funduszy powierniczych UE.

Łączne zobowiązania

W funduszach powierniczych UE koncentrują się zasoby z budżetu UE, Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) lub pochodzące od innych darczyńców. Do końca 2017 r. łączna kwota zobowiązań na rzecz wszystkich funduszy powierniczych UE wyniosła 5,1 mld euro. Środki w kwocie 4,5 mld euro (87,7 % łącznej kwoty) pochodziły z UE (2,0 mld euro z budżetu UE i 2,4 mld euro z EFR). Państwa członkowskie i inni darczyńcy wnieśli wkład o wartości 0,6 mld euro.

Zobowiązania
w przeliczeniu
na fundusz powierniczy

Pochodzenie środków



Uwaga: Różnice w sumie kwot zobowiązań wynikają z zaokrąglenia kwot.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez Komisję, art. 187 rozporządzenia finansowego oraz porozumienia ustanawiające fundusze powiernicze.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.25. Trybunał zbadał proces ustanawiania pierwszego funduszu powierniczego UE, funduszu „Békou” i zarządzania nim przez Komisję⁽²⁷⁾. Zauważył m.in., że fundusz umożliwił wprowadzić pozyskanie środków pomocowych, lecz nie dołączyło do niego wielu dodatkowych darczyńców.

2.26. W rozporządzeniu finansowym określono surowe wymogi odnośnie do uzasadnienia utworzenia funduszy powierniczych, takie jak unijna wartość dodana, lepsze zarządzanie, lepsza kontrola ryzyka i wydatkowania wkładów oraz *dotatkowość* (zob. **ramka 2.9**). W swoim sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał podkreślił, że mechanizmy finansowania nie powinny być bardziej złożone, niż jest to konieczne do spełnienia celów polityki unijnej i zagwarantowania rozliczalności, przejrzystości i kontrolowalności⁽²⁸⁾.

2.27. Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji ustanowiono w styczniu 2016 r., aby pomóc Turcji w stawieniu czoła masowemu napływowi uchodźców (zob. **ramka 2.10**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.25. Fundusz powierniczy „Békou” działa w Republice Środkowoafrykańskiej, która w przeszłości miała trudności z przyciągnięciem darczyńców. W ramach funduszu powierniczego „Békou” zdołano jednak w znacznym stopniu zwiększyć pomoc udzielaną przez darczyńców, takich jak Włochy, Niderlandy i Niemcy, które to państwa nie przeznaczały wcześniej znacznych środków na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej.

2.26. W białej księdze na temat przyszłości Europy w 2025 r. zainicjowano ogólny proces dyskusji i refleksji poprzedzających przygotowanie kolejnych WRF. W tym kontekście w czerwcu 2017 r. Komisja przyjęła dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, który stworzył podstawy dla wniosku Komisji dotyczącego nowej unijnej architektury finansowej na potrzeby kolejnych WRF. Komisja proponuje budżet, który – dzięki połączeniu rozproszonych źródeł finansowania w nowe zintegrowane programy oraz usprawnieniu wykorzystania instrumentów finansowych – jest spójniejszy, lepiej ukierunkowany i bardziej przejrzysty.

⁽²⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 11/2017 pt. „Unijny fundusz powierniczy »Békou« na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej – pomimo pewnych niedociągnięć początki budzą nadzieję”.

⁽²⁸⁾ Zob. zalecenie 4, rozdział 2 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

Ramka 2.10 – Najważniejsze informacje na temat Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji

Cel

Wsparcie na rzecz Turcji w związku z pilnymi potrzebami humanitarnymi i rozwojowymi uchodźców.

Zarządzanie

Za zarządzanie odpowiada Komitet Sterujący, który zapewnia strategiczne wytyczne dotyczące ogólnych priorytetów, rodzajów działań, instrumentów wykorzystywanych do tego celu oraz i ich koordynacji. Jest on również odpowiedzialny za monitorowanie i ocenę realizacji zobowiązań uzgodnionych przez UE i Turcję. Komitetowi przewodzi Komisja, a w jego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich UE. Turcja uczestniczy w posiedzeniach w charakterze doradczym.

Rozliczalność

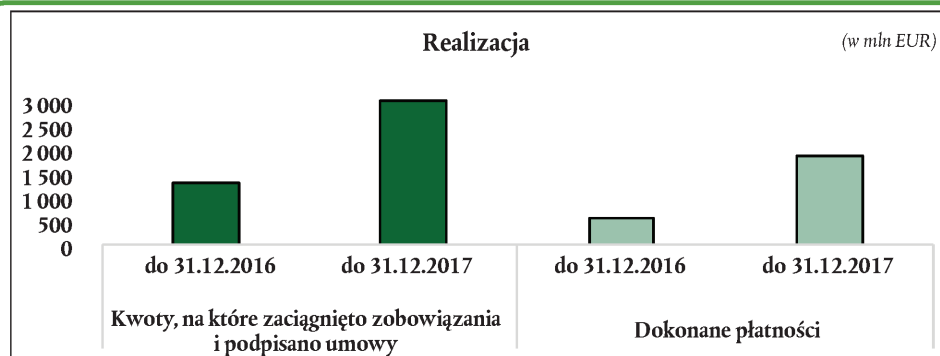
Kontrola

Komisja ponosi ogólną odpowiedzialność za realizację działań finansowanych za pośrednictwem instrumentu. Trybunał ma pełne uprawnienia kontrolne w stosunku do tego instrumentu.

Finansowanie

Na lata 2016–2017 zatwierdzono finansowanie w wysokości 3 mld euro (1 mld euro z budżetu UE i 2 mld euro od państw członkowskich na podstawie ich względnego udziału w DNB). Państwa członkowskie spełniły swoje zobowiązania określone w porozumieniu, z wyjątkiem kwoty 0,4 mld euro, która ma zostać wpłacona w 2018 r., i 0,08 mld euro w 2019 r. zgodnie z uzgodnionymi harmonogramami płatności.

Realizacja



Dalsze działania

Termin dokonania płatności końcowych w ramach instrumentów przesunięto z końca 2019 r. na koniec 2021 r. Pod warunkiem spełnienia kryteriów uzgodnionych w 2016 r. Komisja zaproponowała, by w latach 2018–2019 UE i państwa członkowskie uruchomiły dodatkowe środki w wysokości 3 mld euro.

Źródło:

- decyzja Komisji z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie koordynacji działań Unii i państw członkowskich przy użyciu mechanizmu koordynacji – Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji;
- decyzja Komisji z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, zmieniająca decyzję Komisji C(2015) 9500 z dnia 24 listopada 2015 r.;
- drugie sprawozdanie roczne w sprawie Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji (COM(2018) 91 final z 14.3.2018).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 2.10 Komisja wskazuje, że państwa członkowskie wypełniły wszystkie swoje zobowiązania. Wkłady państw członkowskich – jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel – należy wnieść do 2019 r. zgodnie z uzgodnionymi harmonogramami płatności. Płatności na rzecz instrumentu dokonywane przez państwa członkowskie w zadowalający sposób odpowiadają jak dotąd wypłatom finansowanym z tych wkładów z przedmiotowego instrumentu.

Finansowanie unijne na rzecz instrumentów finansowych znacznie wzrosło

2.28. Wsparcie z budżetu UE na rzecz różnych instrumentów finansowych znacznie wzrosło (zob. **ramka 2.11**).

Ramka 2.11 – Wsparcie z budżetu UE na rzecz instrumentów finansowych		
(w mld EUR)		
	WRF 2007–2013	WRF 2014–2020
W ramach zarządzania dzielonego		
Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym	11,3	20,0
W ramach zarządzania bezpośredniego/pośredniego i gwarancji budżetowych		
Instrumenty finansowe w ramach zarządzania pośredniego	3,0 ⁽¹⁾	5,9 ⁽²⁾
Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) – gwarancje	0	26,0
EFZR – gwarancje	0	1,5
Ogółem	14,3	53,4
Według stanu na koniec grudnia 2017 r.		
⁽¹⁾ Kwota ta nie obejmuje 1,2 mld w ramach instrumentów łączonych.		
⁽²⁾ Na podstawie obecnej puli środków finansowych – COM(2018) 600.		
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań przekazanych przez Komisję i stosownych rozporządzeń.		

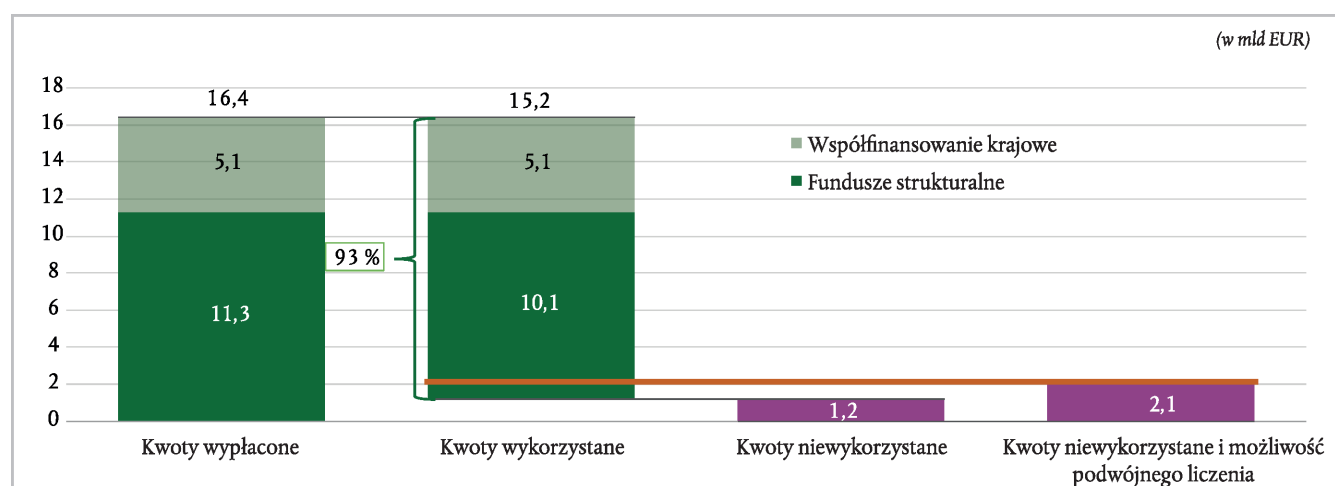
UWAGI TRYBUNAŁU

*Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym są zagrożone wyzwaniami***Podczas zamknięcia okresu 2007–2013 wykryto nieścisłości i przypadki podwójnego liczenia**

2.29. W 2017 r. trwał proces zamknięcia instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w WRF na lata 2007–2013 w związku z zamknięciem odnośnych programów operacyjnych.

2.30. Jak wynika z informacji podanych przez Komisję ⁽²⁹⁾, do instrumentów tych wniesiono 11,3 mld euro z funduszy strukturalnych. Ponadto w ramach współfinansowania krajowego przekazano 5,1 mld euro (zob. **ramka 2.12**).

Ramka 2.12 – Kwoty wypłacone państwom członkowskim i przez nie wykorzystane w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym – stan na dzień 31 marca 2017 r.



Źródło: Sprawozdanie „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programming period 2007–2013, situation as at 31 March 2017 (at closure)”.

⁽²⁹⁾ „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programming period 2007–2013, situation as at 31 March 2017 (at closure)” [Podsumowanie danych na temat postępów w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej zgłaszanych przez instytucje zarządzające zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, okres programowania 2007–2013, stan na 31 marca 2017 r. (w momencie zamknięcia)].

UWAGI TRYBUNAŁU

2.31. Jak wynika z danych przekazanych Komisji przez państwa członkowskie, 93 % łącznej kwoty wniesionej do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym (15,2 mld euro) zostało wypłaconych na rzecz odbiorców końcowych. Niemniej jednak Komisja szacuje, że rzeczywisty wskaźnik wydatkowania na poziomie odbiorców końcowych może być niższy nawet o 7 punktów procentowych z uwagi na prawdopodobne nieprawidłowe włączenie kwot będących spłatami pożyczek, które zostały ponownie wykorzystane⁽³⁰⁾, oraz odsetek pochodzących z zarządzania zasobami finansowymi bądź z „zawyżeń” środków. Te nieprawidłowo zgłoszone kwoty sięgają nawet 0,9 mld euro, a – wraz z 1,2 mld euro pozostającymi w poszczególnych funduszach – podlegają procedurom zamknięcia programów operacyjnych. Po odpisaniu kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie może zaistnieć konieczność ich zwrotu do budżetu UE. Co więcej, w momencie zamknięcia w ramach 45 z 981 poszczególnych funduszy nie dokonano żadnych inwestycji lub ich nie zgłoszono. Z tego względu sprawozdanie będące podsumowaniem danych („Summary of data”) nie zapewnia pełnego ani poprawnego⁽³¹⁾ obrazu sytuacji.

2.32. Środki dostępne w ramach instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym z lat 2007–2013 po ich wykorzystaniu⁽³²⁾ należą do państw członkowskich (instytucje zarządzające oszacowały tę kwotę na 8,5 mld euro, którą można przypisać do funduszy strukturalnych). Środki te powinny zostać wykorzystane w tym samym celu, jaki pierwotnie im przypisano.

2.33. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne⁽³³⁾ dotyczące realizacji instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym na lata 2007–2013. W sprawozdaniu stwierdzono m.in., że wystąpiły trudności w wydatkowaniu wyposażenia kapitałowego funduszy w państwach członkowskich, że fundusze te przyciągnęły kapitał prywatny jedynie w ograniczonym stopniu oraz że nastąpiły opóźnienia w związanej z nimi sprawozdawczości. Trybunał zalecił ponadto Komisji podjęcie stosownych kroków w celu zapewnienia, by państwa członkowskie zachowały rotacyjny charakter funduszy (tj. by w dalszym ciągu zezwalały na wykorzystywanie tych samych środków w kilku cyklach).

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.31. Komisja podkreśla, że sporządzone przez nią zestawienie danych odzwierciedla informacje otrzymane od państw członkowskich, a opłaty za zarządzanie i koszty zarządzania zgłoszone przez państwa członkowskie odpowiadają kwocie 889 mln EUR.

Procedury zamknięcia programów operacyjnych są obecnie w toku i w stosownych przypadkach Komisja podejmie działania naprawcze. Decyzje w sprawie kwot zwracanych do budżetu UE podejmowane są na poziomie programów operacyjnych, a nie na poziomie konkretnych instrumentów finansowych, które stanowią jedynie jedną z form wsparcia w ramach programu operacyjnego.

2.33. Komisja podkreśla, że na koniec marca 2017 r. poziom płatności na rzecz odbiorców końcowych wyniósł 93 %, do czego należy dodać wydatki na poziomie 6,7 % obejmujące koszty zarządzania i opłaty za zarządzanie.

Ponadto w sprawozdaniu specjalnym Trybunału Obrachunkowego nr 19/2016 Komisja wskazała, że nie należy zbyt koncentrować się na celu polegającym na przyciągnięciu prywatnego kapitału, w szczególności w odniesieniu do sektorów narażonych na istotne niedoskonałości rynku, a instytucje zarządzające są zobowiązane do przyjęcia i przedstawienia Komisji właściwych środków w celu zapewnienia zgodności z wymogami prawnymi w odniesieniu do zasobów nadwyżkowych.

⁽³⁰⁾ Kwoty te są nadal udostępnione państwom członkowskim. Zob. art. 78 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

⁽³¹⁾ Zob. pkt 6.25 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁽³²⁾ Pochodzące z wypłaconych i spłaconych pożyczek, dokonanych inwestycji bądź kwot pozostałych po uwzględnieniu wszystkich gwarancji.

⁽³³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 19/2016 pt. „Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

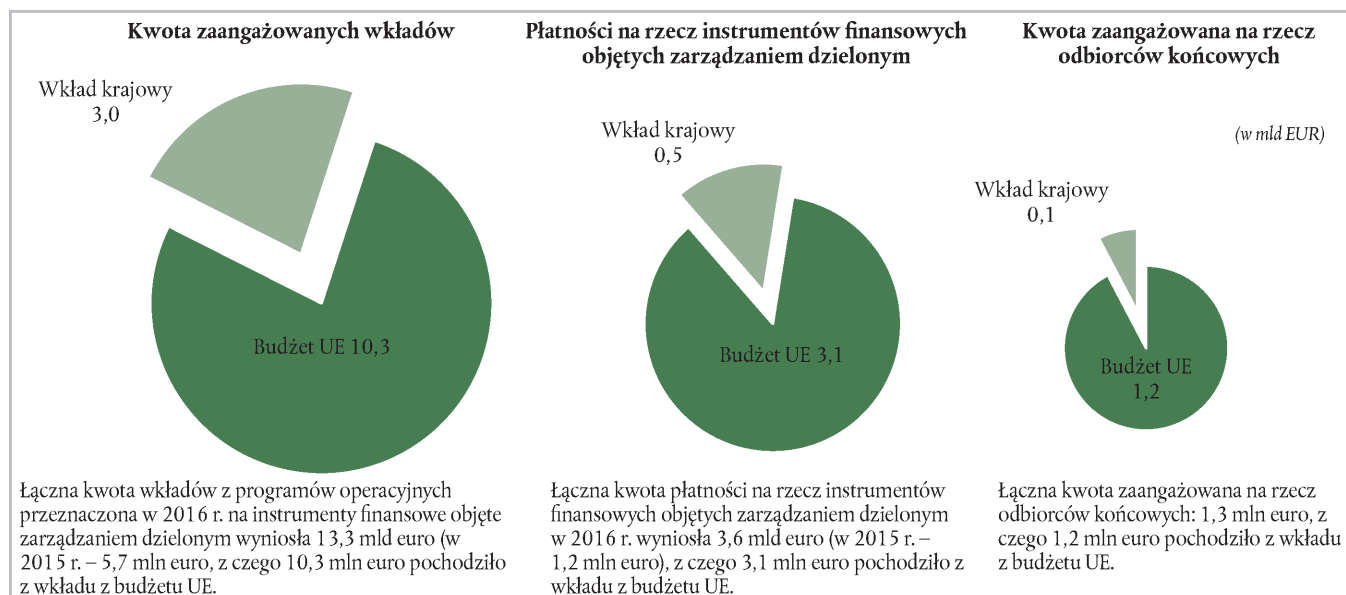
Wpłaty na rzecz odbiorców końcowych z instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w WRF na lata 2014–2020 były niskie

2.34. Z łącznej puli środków z funduszy ESI, na które zaciągnięto zobowiązania w ramach programów operacyjnych z WRF na lata 2014–2020, 30 % zostało wniesionych do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym. Z tej kwoty 38 % środków (1,2 mld euro) z tych instrumentów zostało zaangażowane na rzecz odbiorców końcowych. Na początku 2017 r., po trzech latach obowiązywania obecnych WRF, do odbiorców trafiło mniej niż 10 % łącznej puli środków z funduszy ESI udostępnionych za pośrednictwem instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w celu finansowania inwestycji i działalności produkcyjnej (zob. **ramka 2.13**).

2.34. Komisja uważa, że bardziej uzasadnione byłoby porównanie kwot wpłaconych na rzecz instrumentów finansowych z kwotami wypłaconymi odbiorcom końcowym.

Na dzień 31 grudnia 2016 r. odbiorcom końcowym faktycznie wypłacono 32 % kwot wpłaconych na rzecz instrumentów finansowych.

Ramka 2.13 – Status instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w WRF na lata 2014–2020 według stanu na grudzień 2016 r.



Źródło: Komisja Europejska, „Financial instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2016” [Instrumenty finansowe w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, stan na dzień 31 grudnia 2016 r.], grudzień 2017.

2.35. W obecnych WRF zawarto wymóg sporządzania bardziej kompleksowej sprawozdawczości przez państwa członkowskie. Niemniej jednak ostatnie dostępne sprawozdanie dotyczące instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w WRF na lata 2014–2020 to sprawozdanie przedstawiające stan na koniec 2016 r. opublikowane w grudniu 2017 r. Choć taki stan rzeczy jest zgodny z obowiązującymi wymogami, luka czasowa między końcem okresu sprawozdawczego a odnośnym sprawozdaniem pozostaje znaczna.

2.35. Terminy przekazywania sprawozdań między instytucjami zarządzającymi oraz składania sprawozdań przez Komisję uwzględniają tryb zarządzania dzielonego.

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych intensywnie się rozwija

2.36. Władza budżetowa zwiększyła gwarancję EFIS z kwoty 16 mld euro do 26 mld euro ⁽³⁴⁾, a docelową wielkość inwestycji z 315 mld euro do 500 mld euro. Wartość funduszu gwarancyjnego EFIS wzrosła o 1,1 mld euro ⁽³⁵⁾ z 8,0 mld euro do 9,1 mld euro w wyniku przesunięć środków i środków powracających. Wzrost ten poskutkował znaczącym spadkiem poziomu wskaźnika zasilenia funduszu rezerw z 50 % do 35 %.

2.37. Na koniec 2017 r. fundusz gwarancyjny EFIS składał się z aktywów o wartości 3,5 mld euro (w 2016 r. – 1,0 mld euro). Ponadto z budżetu UE zaciągnięto zobowiązania na 2,6 mld euro, ale środki te nie zostały jeszcze wypłacone ⁽³⁶⁾. Pozostała kwota 3,0 mld euro będzie wypłacana stopniowo do 2022 r. ⁽³⁷⁾ Do końca 2017 r. z funduszu gwarancyjnego EFIS nie dokonano żadnych płatności.

2.38. Do końca 2017 r. grupa EBI podpisała umowy o wartości 36,7 mld euro (w 2016 r. – 21,3 mld euro) ⁽³⁸⁾. W **ramce 2.14** przedstawiono tę kwotę w podziale na państwa członkowskie.

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

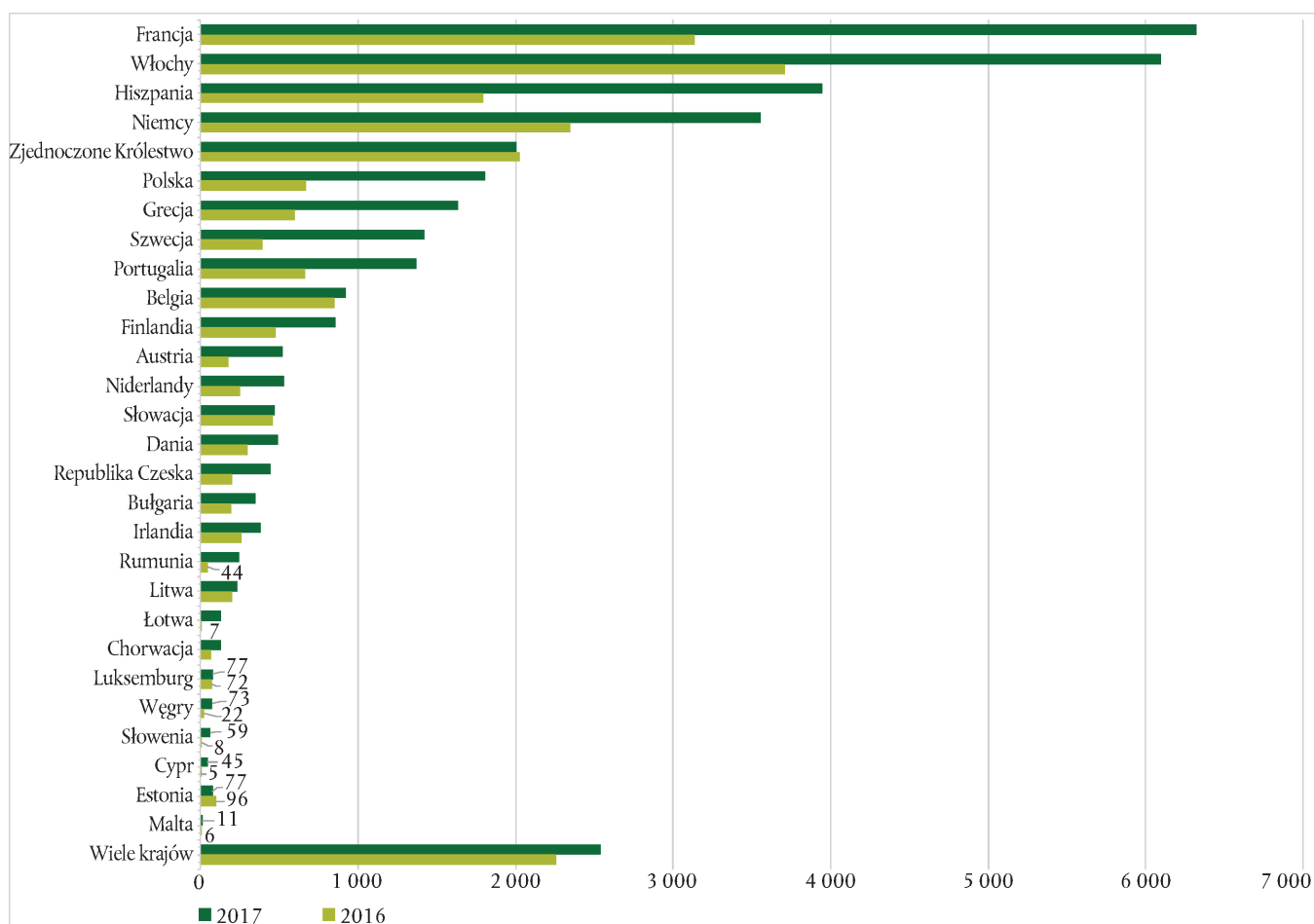
⁽³⁵⁾ Motyw 21 rozporządzenia (UE) 2017/2396 stanowi, że finansowanie będzie pochodziło z budżetu ogólnego Unii, z przesunięcia z puli środków dostępnych dla instrumentu „Łącząc Europę”, jak również z dochodów i spłat pochodzących z dłużnego instrumentu finansowego w ramach instrumentu „Łącząc Europę” oraz z funduszu Marguerite.

⁽³⁶⁾ Zob. pkt 4.1 informacji dodatkowej w sprawozdaniu rocznym UE za 2017 r.

⁽³⁷⁾ Z uwzględnieniem środków powracających – z samego EFIS (525 mln euro) lub z innych instrumentów finansowych (150 mln euro z dłużnego instrumentu finansowego w ramach instrumentu „Łącząc Europę” oraz z funduszu Marguerite).

⁽³⁸⁾ Zob. sprawozdanie operacyjne na koniec roku EBI pt. „European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement” [Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych – obszar infrastruktury i innowacji (IIW) oraz segment dla małych i średnich przedsiębiorstw (SMEW). Harmonogram II umowy w sprawie EFIS] – dzień sprawozdawczy: 31 grudnia 2017 r.

Ramka 2.14 – Finansowanie z EFIS w podziale na państwa członkowskie (w mln EUR)



Źródło: Sprawozdanie EBI pt. „European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement” – dzień sprawozdawczy: 31 grudnia 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.39. Trybunał odnotował, że 64 % łącznej wartości umów dotyczących EFIS, które grupa EBI podpisała do końca 2017 r., dotyczyło przede wszystkim sześciu państw członkowskich. Trybunał bada obecnie, czy w ramach EFIS uda się osiągnąć cel polityki polegający na udzieleniu wsparcia na dodatkowe inwestycje w Europie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.39. EFIS jest instrumentem opierającym się na zapotrzebowaniu, w ramach którego nie dokonuje się wcześniejszego przydziału środków na rzecz poszczególnych państw. Wybór projektów odbywa się na podstawie wyraźnie określonych kryteriów kwalifikowalności i dodatkowości, a do przedstawienia projektów spełniających takie kryteria zachęca się wszystkie państwa członkowskie. Ponadto z porównania inwestycji dokonanych w ramach EFIS oraz PKB państw członkowskich wynika, że podział ten sprzyja mniejszym państwom członkowskim, a trzema głównymi beneficjentami są Estonia, Bułgaria i Grecja.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju

2.40. We wrześniu 2017 r.⁽³⁹⁾ władza budżetowa utworzyła EFZR. Do funduszu tego będą miały zastosowanie podobne zasady co do EFIS.

2.41. Rozporządzenie w sprawie EFZR pozwala Komisji na zawieranie umów gwarancji EFZR także z podmiotami spoza UE jako kwalifikującymi się kontrahentami, takimi jak organizacje międzynarodowe i organy podlegające prawu prywatnemu w danym państwie członkowskim lub kraju partnerskim⁽⁴⁰⁾. Kwalifikujący się kontrahenci mogą zatwierdzać działania w zakresie finansowania i inwestycji oraz wnioskować o gwarancje EFZR wspierane z budżetu UE. Odmienne niż w przypadku EFIS, w odniesieniu do którego EBI jest faktycznie jedynym pośrednikiem, EFZR umożliwia innym organizacjom międzynarodowym i podmiotom sektora prywatnego na przekazywanie korzyści płynących z gwarancji unijnych oraz ubieganie się następnie o gwarancje. Jak dotąd EFZR stanowi zatem najbardziej zaawansowany przypadek – pod względem różnorodności partnerów – przekazywania uprawnień w zakresie ponoszenia odpowiedzialności w imieniu budżetu UE.

Ekspozycja budżetu UE jest nadal znaczna

2.42. Budżet UE podlega wielu zobowiązaniom prawnym dotyczącym dokonywania płatności w przyszłości zależnie od różnych warunków. Do zobowiązań tych należą zobowiązania warunkowe w formie gwarancji, które mogą wymagać finansowania zależne od tego, czy dane zdarzenie wystąpi w przyszłości⁽⁴¹⁾ (zob. **ramka 2.15**).

2.41. EFZR funkcjonuje jako „punkt kompleksowej obsługi” mający na celu odbieranie propozycji finansowania od instytucji finansowych i inwestorów publicznych lub prywatnych oraz zapewnianie szeroko zakrojonego wsparcia finansowego kwalifikującym się inwestycjom. Podstawowym celem EFZR jest zapewnienie zintegrowanej koperty finansowej w celu finansowania inwestycji w pierwszej kolejności w regionach Afryki i regionach objętych polityką sąsiedztwa, a tym samym tworzenie możliwości wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, maksymalizacja dodatkowości, dostarczanie innowacyjnych produktów oraz przyciąganie funduszy sektora prywatnego.

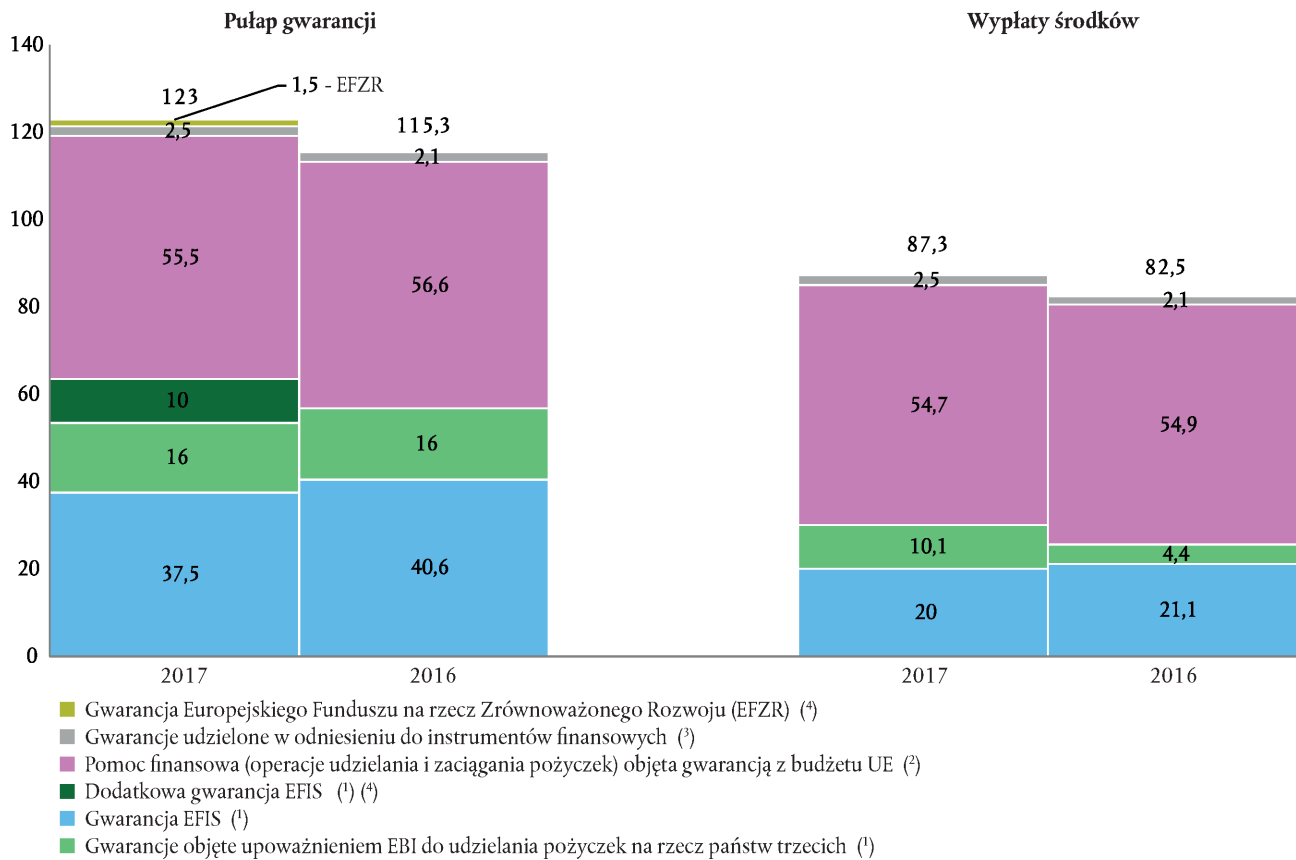
⁽³⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 z dnia 26 września 2017 r. ustanawiające Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), gwarancję EFZR oraz fundusz gwarancyjny EFZR (Dz.U. L 249 z 27.9.2017, s. 1).

⁽⁴⁰⁾ Art. 11 lit. e) rozporządzenia (UE) 2017/1601 z dnia 26 września 2017 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR.

⁽⁴¹⁾ Zobowiązania warunkowe to możliwe zobowiązania, które są zależne od wystąpienia danych zdarzeń w przyszłości. Główne zobowiązania warunkowe w budżecie UE to: gwarancje objęte upoważnieniem EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich; gwarancje EFIS; pomoc finansowa: pomoc makrofinansowa, europejski mechanizm stabilizacji finansowej, bilans płatniczy, Euratom; gwarancje udzielone w odniesieniu do instrumentów finansowych (głównie „Horyzont 2020”, program finansowania zgodnie z systemem podziału ryzyka (RSFF), instrument „Łącząc Europę”) oraz gwarancja EFZR.

Ramka 2.15 – Ekspozycja budżetu UE na gwarancje (stan na koniec 2017 r.)

(w mld EUR)



Uwaga:

⁽¹⁾ Zob. pkt 2.4.1 i 4.1.1 informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE za 2017 r.⁽²⁾ Zob. pkt 2.11.1 i 4.1.2 informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE za 2017 r.⁽³⁾ Zob. pkt 2.4.1 i 4.1.3 informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego UE za 2017 r.⁽⁴⁾ Według stanu na dzień 31.12.2017 nie podpisano żadnych zobowiązań prawnych w odniesieniu do gwarancji EFZR ani do dodatkowej gwarancji EFIS.

Źródło: Sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.43. Podczas przedstawiania wniosków, które obejmują utworzenie lub dodanie znacznych zobowiązań warunkowych, Komisja sporządza analizę danego zobowiązania warunkowego. Analizie tej nie towarzyszy jednak przegląd wszystkich tego rodzaju zobowiązań wspieranych ze środków budżetowych UE ani analiza scenariuszy warunków skrajnych, która umożliwiłaby decydom ocenę ogólnego oddziaływania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.43. Komisja stale udoskonala sprawozdawczość w zakresie zobowiązań warunkowych. W tym kontekście w nowym rozporządzeniu finansowym przewidziano coroczny dokument roboczy towarzyszący wnioskowi dotyczącemu projektu budżetu, zawierający „ocenę stabilności poziomu zobowiązań warunkowych obciążających budżet Unii, wynikających z operacji finansowych”.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.44. W nowym rozporządzeniu finansowym⁽⁴²⁾ Komisja zaproponowała zgrupowanie wszystkich rezerw we wspólnym funduszu rezerw. Kwota włączona do tego funduszu zostanie ustalona na podstawie efektywnego wskaźnika zasilenia funduszu rezerw, który będzie stanowił odsetek każdego z poszczególnych wskaźników stosowanych dotychczas. Powinno to zapewnić więcej elastyczności pod względem zarządzania zasobami finansowymi. Niemniej jednak odłożone środki mogą nie wystarczyć, jeżeli wiele rodzajów ryzyka finansowego zmaterializuje się w tym samym czasie.

2.45. Co więcej, zobowiązanie dotyczące świadczeń emerytalnych i rentowych dla pracowników UE wzrosło z 67,2 mld euro w 2016 r. do 73,1 mld euro w 2017 r.⁽⁴³⁾ Stanowi ono największą pozycję długoterminową w bilansie UE⁽⁴⁴⁾. Zobowiązanie to powstało, ponieważ UE nie przeznacza co roku określonej kwoty na sfinansowanie przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych. Państwa członkowskie wspólnie gwarantują zobowiązanie emerytalno-rentowe⁽⁴⁵⁾, zobowiązując się do wypłaty co roku kwot z tytułu rent i emerytur. Kwota ta została uwzględniona w budżecie UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.44. Jak stanowi art. 213 ust. 1 nowego rozporządzenia finansowego, wskaźnik zasilenia funduszu rezerw musi zapewniać pewien poziom ochrony względem zobowiązań finansowych Unii równy poziomowi, jaki zapewniono by bez łączenia aktywów stanowiących rezerwę. Łączenie i wskaźnik zasilenia funduszu rezerw nie zwiększają ryzyka finansowego.

⁽⁴²⁾ COM(2016) 605, „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2012/2002, rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013, (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) nr 283/2014, (UE) nr 652/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 541/2014/UE”.

⁽⁴³⁾ Wycena aktuarialna zobowiązania emerytalno-rentowego odpowiada obecnej wartości spodziewanych przyszłych płatności. Jest ona obliczana z wykorzystaniem stosownej stopy dyskontowej zgodnie z metodyką określoną w zasadzie rachunkowości MSRSRSP 25. Więcej informacji na temat obliczeń – zob. pkt 2.9 informacji dodatkowej w sprawozdaniu rocznym UE za 2017 r.

⁽⁴⁴⁾ Zob. bilans w sprawozdaniu rocznym UE za 2017 r.

⁽⁴⁵⁾ Zob. przypis na stronie przedstawiającej bilans w sprawozdaniu rocznym UE za 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

ZAGROŻENIA I WYZWANIA DLA PRZYSZŁEGO BUDŻETU UE

2.46. Na podstawie przeprowadzonej analizy Trybunał wskazał kilka zagrożeń i wyzwań, które mogą mieć wpływ na budżet UE w przyszłości. Istnieje ryzyko, że odbiegające od normy zaległości w płatnościach będą utrzymywać się do 2020 r. Należy rozwiązać problem zobowiązań pozostających do spłaty z obecnych WRF za pośrednictwem odpowiedniego poziomu środków na płatności w kolejnych ramach. Kolejne wyzwania dla budżetu UE wynikają z zapowiedzianego wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE w 2019 r. i potrzeby zwiększenia rozliczalności w świetle obecnych rozważań nad przyszłością unijnego budżetu.

Istnieje możliwość wystąpienia odbiegających od normy zaległości w zakresie nieuregulowanych wniosków o płatność

2.47. W latach 2018–2020 poziom płatności powinien stopniowo wzrosnąć w związku z prawdopodobieństwem znacznego zwiększenia się liczby wniosków o płatność. W opinii Trybunału istnieje ryzyko powstania odbiegających od normy zaległości w płatnościach, tak jak miało to miejsce w latach 2013–2015. Jeden z czynników łagodzących stanowi elastyczność uzyskana dzięki łącznemu marginesowi na płatności (zob. pkt 2.6–2.10). Niemniej jednak ryzyko wzrośnie, jeżeli instrumenty szczególne będą wliczane do pułapów środków na płatności (zob. pkt 2.12).

2.46. Jeżeli chodzi o zaległości w płatnościach i odpowiedni poziom środków na płatności, Komisja uznaje, że skorygowany pułap płatności uda się utrzymać do końca obowiązywania WRF w 2020 r., biorąc pod uwagę przeniesienie łącznego marginesu na płatności z 2017 r. na lata 2019 i 2020.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 2.8 i 2.12.

2.47. Ryzyko powstania odbiegających od normy zaległości w płatnościach do 2020 r. jest raczej ograniczone dzięki funkcjonowaniu łącznego marginesu na płatności, w ramach którego pułapy zostały zwiększone do maksymalnego poziomu w latach 2019 i 2020. Takie ryzyko mogłoby się urzeczywistnić, gdyby władza budżetowa nie przyjęła rocznego budżetu na wymaganym poziomie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Finansowanie zobowiązań pozostających do spłaty z WRF na lata 2014–2020 będzie problemem w kolejnych WRF

2.48. Środki na płatności w kolejnych WRF będą musiały objąć zobowiązania pozostające do spłaty z WRF na lata 2014–2020 i nowe programy w kolejnych WRF. Inną możliwość stanowi ograniczenie środków na zobowiązania na rzecz programów w kolejnych WRF⁽⁴⁶⁾. Decyzja Rady w sprawie zasobów własnych wymaga, by Komisja i władza budżetowa utrzymywały odpowiednią równowagę między środkami na zobowiązania a środkami na płatności⁽⁴⁷⁾.

2.49. Według stanu na koniec 2017 r. Komisja nadal nie opracowała kompleksowej prognozy długoterminowej, która byłaby w pełni zgodna z wymogami porozumienia międzyinstytucjonalnego⁽⁴⁸⁾. W dniu 16 października 2017 r. Komisja przedstawiła wprawdzie prognozę, lecz jej zakres był ograniczony do istniejących zobowiązań na podstawie szacunków na okres do końca 2020 r. W większym stopniu kompleksowa i bardziej długoterminowa prognoza pomogłaby w podejmowaniu bardziej świadomych decyzji dotyczących kolejnych WRF⁽⁴⁹⁾.

2.48. We wniosku Komisji dotyczącym kolejnych WRF (COM (2018) 321) zaproponowano kwotę 1 246 mld EUR w środkach na płatności, co odpowiada pułapowi płatności na poziomie 1,08 % dochodu narodowego brutto UE–27 na lata 2021–2027. Zdaniem Komisji wystarczy to na pokrycie zobowiązań pozostających do spłaty przed 2021 r. i płatności z tytułu nowych zobowiązań w latach 2021–2027.

Komisja proponuje również zwiększenie pułapów zasobów własnych w decyzji w sprawie zasobów własnych do 1,29 % DNB UE–27. Jest to konieczne do celów uwzględnienia integracji Europejskiego Funduszu Rozwoju i potrzeb w zakresie płatności w ramach nowych priorytetów. W ten sposób zostanie również przewidziany wystarczający margines między poziomem płatności a pułapem zasobów własnych w celu zapewnienia, aby Unia była w stanie spełnić swoje zobowiązania finansowe w każdych okolicznościach.

2.49. W październiku 2017 r. Komisja przedstawiła aktualizację średnioterminowej prognozy dotyczącej płatności obejmującą szacunkową zmianę poziomu zobowiązań pozostających do spłaty na koniec okresu obowiązywania WRF na lata 2014–2020 oraz ocenę stabilności pułapów płatności z uwzględnieniem nowych przepisów dotyczących elastyczności uzgodnionych w ramach śródkresowej rewizji.

Komisja przedstawiła również prognozę dotyczącą środków na płatności po 2020 r. zgodnie z pkt 9 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r.

Sprawozdania te musiały ograniczać się do zobowiązań do 2020 r., gdyż Komisja nie mogła przewidzieć przyszłych zobowiązań przed przedstawieniem wniosku dotyczącego kolejnych wieloletnich ram finansowych, co miało miejsce w maju 2018 r.

W odniesieniu do przyszłych lat art. 247 ust. 1 nowego rozporządzenia finansowego stanowi, że Komisja ma obowiązek corocznie przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zintegrowany zestaw sprawozdań finansowych i sprawozdań w zakresie rozliczalności, w tym długoterminową prognozę przyszłych wpływów i wy支ywów obejmującą 5 kolejnych lat. Sprawozdanie to będzie zawierać analizę wpływu zobowiązań w danych wieloletnich ramach finansowych.

⁽⁴⁶⁾ Zob. pkt 2.36–2.38 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁽⁴⁷⁾ Art. 3 ust. 2 akapit drugi decyzji Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 105).

⁽⁴⁸⁾ Art. 9 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami.

⁽⁴⁹⁾ Zob. zalecenie 2 w pkt 2.47 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r. i dokument analityczny Trybunału dotyczący przyszłości finansów UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zjednoczone Królestwo występuje z UE

2.50. Przepisy dotyczące rozliczenia finansowego określono w projekcie umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE⁽⁵⁰⁾. W myśl umowy do 2020 r. Zjednoczone Królestwo będzie wywiązywać się ze swoich zobowiązań, tak jakby było jednym z państw członkowskich. Po tym roku będzie dotrzymywać zobowiązań przyjętych do końca 2020 r. W odniesieniu do zobowiązań warunkowych związanych z operacjami finansowymi Zjednoczone Królestwo byłoby odpowiedzialne za pokrycie tego rodzaju operacji podjętych lub zatwierdzonych przed datą wystąpienia.

Zagrożenie dalszym wzrostem luki w zakresie rozliczalności

2.51. Trybunał zwracał już wcześniej uwagę na lukę w zakresie rozliczalności w zarządzaniu budżetem UE i sprawozdawczości na ten temat⁽⁵¹⁾. W dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE Komisja zaproponowała, by rozliczalność stanowiła jedną z czterech zasad reformy⁽⁵²⁾ w celu uzyskania lepszego zrozumienia budżetu, bardziej demokratycznej kontroli, przejrzystości i dobrego zarządzania. W dokumencie analitycznym Trybunał sformułował dwa wnioski⁽⁵³⁾: o opracowanie zasad rozliczalności i przejrzystości oraz o ustanowienie uprawnień kontrolnych dla wszystkich istniejących i przyszłych organów związanych z UE⁽⁵⁴⁾.

2.51. Jeżeli chodzi o wniosek Trybunału Obrachunkowego dotyczący opracowania zasad rozliczalności i przejrzystości, Komisja podkreśla, że w odniesieniu do WRF na lata 2021–2027 proponuje bardziej spójne, ukierunkowane i przejrzyste ramy budżetu UE. Struktura nowego budżetu będzie jaśniejsza i ściślej powiązana z priorytetami politycznymi, a liczba programów zostanie znacznie ograniczona.

Na przykład centralnie zarządzane instrumenty finansowe wspierające inwestycje strategiczne w całej UE zostaną połączone w jeden program w ramach nowego i w pełni zintegrowanego Funduszu InvestEU.

Jeżeli chodzi o drugi wniosek Trybunału Obrachunkowego dotyczący ustanowienia uprawnień kontrolnych dla wszystkich istniejących i przyszłych organów związanych z UE, Komisja nie chce wypowiadać się w kwestiach dotyczących innych instytucji, które nie należą do zakresu jej kompetencji. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wkład Trybunału Obrachunkowego w debatę na temat mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE.

⁽⁵⁰⁾ Projekt umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, 19 marca 2018 r.

⁽⁵¹⁾ Zob. przegląd horyzontalny Trybunału z 2014 r. pt. „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania”; pkt 2.4 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r. i pkt 2.29–2.31, 2.43 i 2.46 oraz ramka 2.8 w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2016 r. Ramka 4 w dokumencie Komisji otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE.

⁽⁵³⁾ Zob. pkt 28, 29 i 39–44 dokumentu analitycznego Trybunału dotyczącego przyszłości finansów UE.

⁽⁵⁴⁾ Takich jak: Europejska Agencja Obrony, proponowany Europejski Fundusz Walutowy, Europejski Mechanizm Stabilności oraz działalność EBI niezwiązana z budżetem UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

2.52. Kwoty, na które zaciągnięto zobowiązania (w tym instrumenty szczególne), przewyższyły nieco pułap określony w WRF. Niemniej jednak drugi rok z rzędu poziom płatności był o wiele niższy, niż oczekiwano, co z kolei ograniczyło wkłady wymagane od państw członkowskich. Niski poziom płatności był spowodowany głównie opóźnieniami we wdrażaniu funduszy ESI (zob. pkt 2.3–2.5).

2.53. W rezultacie zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty przekroczyły rekordowo wysoki poziom z ubiegłego roku i prawdopodobnie do końca obowiązywania obecnych WRF osiągną jeszcze wyższy poziom. Zwiększa to w znacznym stopniu ryzyko, że w końcowych latach obowiązywania WRF dostępne środki na płatności będą niewystarczające (zob. pkt 2.6–2.8).

2.54. Elastyczność budżetu UE zwiększono poprzez podwyższenie poziomu łącznego marginesu na płatności i kwot udostępnionych na rzecz dwóch instrumentów szczególnych oraz poprzez zwiększenie możliwości przesunięć środków między instrumentami szczególnymi. Kwestia tego, czy instrumenty szczególne należy uwzględniać w ramach pułapu środków na płatności, pozostaje nierozwiązana (zob. pkt 2.9–2.12).

2.55. Do końca 2017 r. ogólny średnik wskaźnik absorpcji w WRF na lata 2014–2020 był jeszcze niższy niż w odpowiadającym mu roku poprzednich WRF (w 2010 r. – 22 %). Stało się tak głównie z uwagi na późniejszą datę zamknięcia poprzednich WRF, późne przyjęcie aktów prawnych, trudności we wdrożeniu nowych wymogów dotyczących obecnych WRF, zmianę w zasadach dotyczących umorzenia (z zasady roku $n+2$ na zasadę roku $n+3$) oraz obciążenie administracyjne związane z nakładaniem się okresów obowiązywania WRF. Trybunał podkreślił możliwy wpływ na jakość projektów i znaczenie wystarczająco stabilnych ram prawnych (zob. pkt 2.13–2.19).

2.53. Komisja uważa, że skorygowany pułap płatności będzie wystarczający; zob. odpowiedź Komisji do pkt 2.8.

2.54. Komisja przedstawiła wniosek w celu rozwiązania kwestii instrumentów szczególnych w WRF na lata 2021–2027; zob. odpowiedź Komisji do pkt 2.12.

2.55. Biorąc pod uwagę, że wdrażanie wielu projektów zajmuje kilka lat, a faza rozruchu i zakończenia zawsze będzie miała miejsce w przypadku każdego okresu programowania, nakładanie się na siebie dwóch okresów uznaje się za konieczne. Faza zakończenia zawsze będzie zatem nakładać się na kolejny okres.

Jednocześnie Komisja kilkakrotnie podkreślała znaczenie terminowego przyjmowania aktów prawnych również przez współprawodawców.

Komisja odsyła do swoich odpowiedzi do pkt 2.14 i 2.18.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.56. W 2017 r. trwał proces zamknięcia funduszy strukturalnych z WRF na lata 2007–2013. Większość państw członkowskich wykorzystała w przeważającej mierze przydzielone im środki (zob. pkt 2.20–2.22).

2.57. W ramach pomocy na rzecz państw niebędących członkami UE w coraz większym stopniu wykorzystywane są alternatywne modele finansowania, które powodują wzrost złożoności istniejących struktur finansowych (zob. pkt 2.23–2.27).

2.58. Finansowanie UE na rzecz instrumentów finansowych znacznie wzrosło. Podczas procesu zamknięcia instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym z WRF na lata 2007–2013 wykryto problemy w sprawozdawczości państw członkowskich. Zgodnie z wymogami WRF na lata 2014–2020 sprawozdawczości nadano wprowadzić bardziej kompleksowy charakter, lecz nadal istnieje znaczna luka czasowa między końcem okresu sprawozdawczego a odnośnym sprawozdaniem (zob. 2.28–2.39).

2.59. Utworzono Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), a jego model zarządzania umożliwia ponoszenie odpowiedzialności w imieniu budżetu UE większej liczbie partnerów (zob. pkt 2.40–2.41).

2.60. Ekspozycja finansowa budżetu UE jest nadal znaczna, zwłaszcza w odniesieniu do zobowiązań pozostających do spłaty, zobowiązań dotyczących świadczeń emerytalnych i rentowych dla pracowników UE oraz innych zobowiązań prawnych, a także zobowiązań warunkowych w formie gwarancji (zob. pkt 2.42–2.45).

2.61. Niejasna pozostaje kwestia tego, czy dostępne będą stosowne środki na płatności, by pokryć wszystkie przedłożone wnioski o płatność. Komisja wciąż nie opracowała kompleksowej prognozy długoterminowej, która mogłaby ułatwić proces decyzyjny związany z kolejnymi WRF (zob. pkt 2.47–2.49).

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.57. Komisja jest zdania, że nowe modele finansowania przyczyniają się do wzrostu skuteczności pomocy na rzecz państw niebędących członkami UE.

2.58. Wymogi w zakresie sprawozdawczości dotyczące instrumentów finansowych w ramach programów na lata 2007–2013 zostały wprowadzone w połowie okresu wdrażania programów na lata 2007–2013. W ostatnich latach państwa członkowskie i Komisja dołożyły znacznych starań, aby usprawnić proces sprawozdawczy i poprawić jakość przekazywanych danych, co przyznał Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu rocznym za 2016 r.

Terminy przekazywania sprawozdań między instytucjami zarządzającymi oraz składania sprawozdań przez Komisję uwzględniają tryb zarządzania dzielonego.

2.59. Podstawowym celem EFZR jest zapewnienie zintegrowanej koperty finansowej w celu finansowania inwestycji w pierwszej kolejności w regionach Afryki i regionach objętych polityką sąsiedztwa, a tym samym tworzenie możliwości wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, maksymalizacja dodatkowości, dostarczanie innowacyjnych produktów oraz przyciąganie funduszy sektora prywatnego.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 2.41.

2.61. W październiku 2017 r. Komisja przedstawiła aktualizację średnioterminowej prognozy dotyczącej płatności obejmującą szacunkową zmianę poziomu zobowiązań pozostających do spłaty na koniec okresu obowiązywania WRF oraz ocenę stabilności pułapów płatności z uwzględnieniem nowych przepisów dotyczących elastyczności uzgodnionych w ramach śródkresowej rewizji. Zgodnie z pkt 9 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. przedstawiono prognozę dotyczącą środków na płatności po 2020 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

2.62. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna zapewnić poprawne i pełne informacje na temat zamknięcia instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym z WRF na lata 2007–2013, z uwzględnieniem ostatecznych kwot zwróconych do budżetu UE i kwot należących do państw członkowskich.

Docelowy termin wdrożenia: do połowy 2019 r.

- **Zalecenie 2:** podczas przedstawiania wniosków ustawodawczych obejmujących utworzenie lub dodanie znacznych zobowiązań warunkowych Komisja powinna dołączyć do nich przegląd łącznej wartości zobowiązań warunkowych wspieranych z budżetu wraz z analizą scenariuszy warunków skrajnych i ich możliwego wpływu na budżet.

Docelowy termin wdrożenia: do połowy 2019 r.

- **Zalecenie 3:** w kontekście debaty na temat WRF po 2020 r. Komisja powinna wezwać Parlament Europejski i Radę do opracowania mechanizmów służących lepszemu zarządzaniu ryzykiem powstawania zaległości w płatnościach, zważywszy na wysoki poziom zobowiązań pozostających do spłaty w obecnych i poprzednich WRF.

Docelowy termin wdrożenia: do momentu rozpoczęcia okresu po 2020 r.

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja przedstawi sprawozdanie dotyczące zamknięcia zgodnie z obowiązującymi przepisami. W obecnie obowiązujących przepisach nie nałożono na państwa członkowskie obowiązku dostarczania informacji na temat należących do nich kwot. Zgodnie z przyjętym zaleceniem nr 2 określonym w sprawozdaniu specjalnym nr 4/2017 w sprawie ochrony budżetu UE Komisja przedstawi sprawozdanie dotyczące ostatecznych wyników zamknięcia okresu programowania w kontekście rocznych sprawozdań z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych.

Sprawozdanie to będzie uwzględniało kwotę kwalifikowalną w momencie zamknięcia z podziałem na programy operacyjne, w tym w odniesieniu do instrumentów finansowych, jeżeli takie kwoty są dostępne. Będzie ono również zawierało informacje na temat ewentualnych kwot odzyskanych z podziałem na programy operacyjne.

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Zgodnie z nowym rozporządzeniem finansowym przyjętym przez współprawodawcę Komisja będzie corocznie oceniać stabilność poziomu zobowiązań warunkowych obciążających budżet UE, wynikających z operacji finansowych. Informacje te będą dołączane do projektu budżetu od roku 2021.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wnioski dotyczące wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Ważnym elementem tych wniosków jest stabilność i przewidywalność pułapu płatności. Zdaniem Komisji proponowany pułap płatności wystarczy na pokrycie zobowiązań pozostających do spłaty przed 2021 r. i płatności z tytułu nowych zobowiązań w latach 2021–2027 w granicach określonych pułapem zasobów własnych zgodnie z obowiązującą decyzją w sprawie zasobów własnych.

Ponadto wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027 obejmuje dwa mechanizmy na rzecz bardziej terminowej realizacji: zasadę umarzania „n+2” w połączeniu z poziomem płatności zaliczkowej, który został obniżony do rocznych rat na poziomie 0,5 % w oparciu o całkowite wsparcie z funduszy na poziomie programu. Ponadto Komisja proponuje współprawodawcom ograniczenie poziomów rocznych płatności zaliczkowych w odniesieniu do programów na lata 2014–2020.

ZAŁĄCZNIK 2.1

GŁÓWNE KWESTIE DOTYCZĄCE BUDŻETÓW KORYGUJĄCYCH

Budżet korygujący	Objaśnienie	Wartość w mld EUR	Wpływ na budżet na 2017 r.
1/2017	Trzy państwa członkowskie otrzymały pomoc w związku z poważną lub regionalną klęską żywiołową poprzez uruchomienie środków z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej: a) Zjednoczone Królestwo: 60,3 mln euro, b) Cypr: 7,3 mln euro i c) Portugalia: 3,9 mln euro.	0,07	Wzrost poziomu zobowiązań
2/2017	Nadwyżkę z 2016 r. zwrócono państwom członkowskim poprzez ograniczenie ich rocznych wkładów.	6,40	Ograniczenie dochodów
3/2017	Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI), którą ustanowiono w 2013 r. jako odpowiedź na wysokie poziomy bezrobocia młodzieży w całej UE, została wzmocniona.	0,50	Wzrost poziomu zobowiązań
4/2017	W następstwie serii trzęsień ziemi od sierpnia 2016 r. do stycznia 2017 r. przyznano pomoc na rzecz Włoch za pośrednictwem Funduszu Solidarności Unii Europejskiej.	1,20	Wzrost poziomu zobowiązań
5/2017	Utworzono fundusz gwarancyjny Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR).	0,30	Wzrost poziomu zobowiązań
6/2017	Ograniczono środki na płatności w budżecie początkowym, co równocześnie skutkowało zmniejszeniem wkładów państw członkowskich o tę samą kwotę.	0,06	Spadek poziomu zobowiązań
		7,70	Spadek poziomu płatności

Źródło: Informacja dodatkowa A 2.1 do sprawozdania Komisji z zarządzania budżetem i finansami za 2017 r.

ZAŁĄCZNIK 2.2

ZWIĘKSZENIE KWOT UDOSTĘPNIONYCH NA RZECZ INSTRUMENTÓW SZCZEGÓLNYCH

Kwoty udostępnione na rzecz instrumentów szczególnych przed zwiększeniem poziomu środków i po nim

(w mln EUR)

Przed
zwiększeniem

Rok	Instrument elastyczności	Rezerwa na pomoc nadzwyczajną	EFG	FSUE	Łącznie
2017	530	315	169	563	1 577
2018	541	322	172	574	1 609
2019	552	328	176	586	1 642
2020	563	335	179	598	1 675
Łącznie	2 186	1 300	696	2 321	6 503

Po zwiększeniu

Rok	Instrument elastyczności	Rezerwa na pomoc nadzwyczajną	EFG	FSUE	Łącznie
2017	676	338	169	563	1 746
2018	689	344	172	574	1 779
2019	703	351	176	586	1 816
2020	717	359	179	598	1 853
Łącznie	2 785	1 392	696	2 321	7 194

Różnica	599	92	—	—	691
Łączna kota dostępna do wykorzystania w latach 2018–2020 (*)					5 997

(*) Różnica między kwotą 7 194 mln euro a kwotą 5 997 mln euro stanowi kwotę wykorzystaną w 2017 r.

Uwaga: EFG – Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji; FSUE – Fundusz Solidarności Unii Europejskiej.

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

ROZDZIAŁ 3

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1
Część 1 – Czy Komisja odpowiednio wykorzystuje informacje na temat wyników przy podejmowaniu decyzji?	3.2–3.36
Sekcja A – Istnieją pewne ograniczenia zakresu, w jakim Komisja może wykorzystywać informacje na temat osiągniętych wyników	3.6–3.13
Sekcja B – Za pośrednictwem systemów pomiaru wyników stosowanych przez Komisję udostępniane są duże ilości danych, ale nie zawsze w terminowy sposób	3.14–3.18
Sekcja C – Komisja wykorzystuje informacje na temat wyników w celu zarządzania programami i politykami, choć nie zawsze podejmowane są odpowiednie działania w przypadku nieosiągnięcia wartości docelowych	3.19–3.26
Sekcja D – Komisja co do zasady nie wyjaśnia sposobu wykorzystywania informacji na temat wyników w swoich sprawozdaniach z wyników	3.27–3.31
Sekcja E – Ciągły rozwój kultury nastawionej na osiąganie wyników ma przełożyć się na dalsze postępy	3.32–3.36
Część 2 – Rezultaty przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań – wnioski i zalecenia o największym oddziaływaniu	3.37–3.67
Wprowadzenie	3.37
Działy 1a „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz 1b „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	3.38–3.44
Dział 2 „Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne”	3.45–3.48
Dział 3 „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” oraz dział 4 „Globalny wymiar Europy”	3.49–3.58
Dział 5 „Administracja” oraz sprawozdania na temat funkcjonującego jednolitego rynku i trwałej unii walutowej	3.59–3.67
Część 3 – Działania podjęte w następstwie zaleceń	3.68–3.78
Wnioski i zalecenia	3.79–3.85
Wnioski	3.79–3.83
Zalecenia	3.84–3.85
Załącznik 3.1 – Status realizacji zaleceń zawartych w poszczególnych sprawozdaniach	
Załącznik 3.2 – Najważniejsze usprawnienia i nieusunięte uchybienia zawarte w poszczególnych sprawozdaniach	
Załącznik 3.3. – Zalecenia skierowane do państw członkowskich	
Załącznik 3.4 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń dotyczących uzyskanych wyników	

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

3.1. Każdego roku w niniejszym rozdziale Trybunał przedstawia analizę różnych aspektów wykonania zadań – rezultatów osiągniętych przez budżet UE, który Komisja wykonuje we współpracy z państwami członkowskimi⁽¹⁾. W tym roku analizie poddano w szczególności:

- (i) wykorzystanie przez Komisję informacji na temat wyników przy podejmowaniu decyzji;
- (ii) wybrane rezultaty przedstawione w sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2017 r. dotyczących wyników;
- (iii) wdrożenie przez Komisję zaleceń przedstawionych przez Trybunał w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2014 r.

CZĘŚĆ 1 – CZY KOMISJA ODPOWIEDNIO WYKORZYSTUJE INFORMACJE NA TEMAT WYNIKÓW PRZY PODEJMOWANIU DECYZJI?

3.2. W ubiegłym roku Trybunał dokonał przeglądu podejścia Komisji do sprawozdawczości z osiągniętych wyników w porównaniu z dobrymi praktykami. Równie istotne jak to, by organizacja posiadała odpowiednie procedury dotyczące sprawozdawczości z osiągniętych wyników oraz ciągle je doskonaliła, jest to, by wykorzystywać informacje uzyskane w toku tej sprawozdawczości do zarządzania działaniami, optymalizowania rezultatów oraz dostosowywania systemów zarządzania i procesów planowania strategicznego itd. Sposób wykorzystywania tych informacji wpływa na powodzenie organizacji we wdrażaniu zarządzania wynikami w perspektywie długoterminowej.

3.3. Według Komisji zarządzanie wynikami stanowi ciągłe, systematyczne podejście do poprawy skuteczności, wydajności i rezultatów operacji dzięki lepszemu planowaniu, regularnemu monitorowaniu i podejmowaniu decyzji w oparciu o dowody⁽²⁾. Inicjatywa Komisji dotycząca „budżetu UE ukierunkowanego na wyniki”, którą uruchomiono w 2015 r., obejmuje różne obszary zadaniowe i cele, przy czym jednym z tych celów jest zapewnianie istotnych informacji na temat wyników na potrzeby procesów podejmowania decyzji⁽³⁾. Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa⁽⁴⁾, które zostały wprowadzone w 2015 r. i zaktualizowane w lipcu 2017 r., przewidują, że należy wykorzystywać wszystkie dostępne dowody jako podstawę opracowywania strategii politycznych i przepisów UE pozwalających osiągnąć cele w otwarty, przejrzysty i opłacalny sposób.

3.1. Komisja zauważa, że większość kluczowych decyzji związanych z budżetem UE podejmuje na podstawie wniosków Komisji władza budżetowa i ustawodawcza, tj. Parlament Europejski i Rada. Dotyczy to zarówno decyzji związanych z roczną procedurą budżetową, jak i projektowania i przeglądu wieloletnich ram finansowych i sektorowych programów finansowych.

⁽¹⁾ Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

⁽²⁾ Instrukcje dotyczące planu strategicznego na lata 2016–2020 i planu zarządzania na 2016 r., 20 listopada 2015 r., Ares (2015) 5332669: zob. sekcja 1, pkt 1.1.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en

UWAGI TRYBUNAŁU

3.4. Aby ocenić, czy Komisja odpowiednio wykorzystuje informacje na temat wyników przy podejmowaniu decyzji, Trybunał podjął następujące działania:

- (i) przeprowadził przegląd dokumentacji dotyczącej wykorzystywania informacji na temat wyników przy podejmowaniu decyzji, w tym sprawozdań najwyższych organów kontroli ⁽⁵⁾, OECD, rządów i środowisk akademickich z UE i spoza jej terytorium;
- (ii) dokonał przeglądu najnowszych sprawozdań z wyników opublikowanych przez sześć dyrekcji generalnych (DG) ⁽⁶⁾, w tym przeglądu 10 spośród niedawno opublikowanych przez te dyrekcje ocen skutków i ewaluacji. Trybunał wybrał te DG, gdyż były one odpowiednio reprezentatywne dla Komisji jako całości. Wynikało to z ich różnorodnych cech (pod względem sposobu zarządzania, współpracy z agencjami, rodzaju działalności itd.);
- (iii) przeprowadził rozmowy z trzydziestoma kierownikami działów i dyrektorami w tych sześciu DG w celu uzyskania dalszych informacji na temat wykorzystania informacji na temat wyników przy podejmowaniu decyzji w DG;
- (iv) przeprowadził ankietę dotyczącą wykorzystania informacji na temat wyników przy podejmowaniu decyzji w tych sześciu DG. Ankieta była skierowana do kierowników w tych DG, którzy byli zaangażowani w zarządzanie politykami, programami lub projektami: kierowników działów, dyrektorów, zastępców dyrektora generalnego i dyrektorów generalnych. Ostateczny wskaźnik odpowiedzi wynosił 57 % w populacji obejmującej 240 osoby.

⁽⁵⁾ Przykładowo: Głównego Audytora Kanady, Głównego Audytora Nowej Zelandii, Biura Kontroli Rządu USA oraz Krajowego Urzędu Kontroli w Zjednoczonym Królestwie.

⁽⁶⁾ DG AGRI, DG CONNECT, DG DEVCO, DG EAC, DG EMPL i Sekretariat Generalny.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres

3.5. Przegląd przeprowadzony przez Trybunał obejmował wykorzystanie informacji na temat wyników w Komisji w związku z programami wydatków oraz opracowywaniem, wdrażaniem i oceną polityk. Trybunał wyłączył następujące aspekty z zakresu swojej kontroli:

- (i) wykorzystywanie informacji na temat wyników w odniesieniu do zarządzania administracyjnego pracownikami i innymi zasobami przez Komisję – tak aby położyć nacisk na rezultaty osiągnięte w ramach polityk i programów;
- (ii) wykorzystywanie informacji na temat wyników przez władzę budżetową⁽⁷⁾; prace w tym obszarze przeprowadziła już OECD⁽⁸⁾ i inni badacze⁽⁹⁾.

Sekcja A – Istnieją pewne ograniczenia zakresu, w jakim Komisja może wykorzystywać informacje na temat osiągniętych wyników

Wieloletnie ramy finansowe UE nie są wystarczająco elastyczne, aby można wykorzystywać informacje na temat wyników

3.6. W ramach budżetu krajowego zwyczajowo przeprowadza się realokację zasobów każdego roku, a nawet częściej. W kontekście UE sytuacja jest jednak odmienna. W śródkresowym przeglądzie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020⁽¹⁰⁾ Komisja zauważyła, że zasadnicze znaczenie miało znalezienie równowagi między średnioterminowym okresem przewidywalności a elastycznością w reagowaniu na nieprzewidziane okoliczności. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 około 80 % środków w budżecie UE jest wstępnie przydzielonych, co zdaniem Komisji „ogranicza zdolność dostosowywania się budżetu do zmieniających się potrzeb”.

⁽⁷⁾ Parlament Europejski i Rada.

⁽⁸⁾ Zob. „Budgeting and Performance in the European Union – A review in the context of EU Budget Focused on Results” [Ustalanie budżetu i wykonanie zadań w Unii Europejskiej – przegląd w kontekście budżetu ukierunkowanego na wyniki], Dyrekcja Zarządzania Publicznego OECD, pkt 3.2.4: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true.

⁽⁹⁾ Zob. np. Wydział Prawa Uniwersytetu w St. Gallen, opracowania naukowe w dziedzinie prawa i ekonomii, dokument roboczy nr 2015-04, wrzesień 2014 r., „What can performance information do to legislators? A budget decision experiment with legislators” [Jak informacje na temat wyników mogą wpłynąć na prawodawców? Eksperyment dotyczący decyzji budżetowej z udziałem prawodawców]: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494772.

⁽¹⁰⁾ Zob. COM(2016) 603 final, s. 14, „Śródkresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Budżet UE ukierunkowany na wyniki” <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&cotel-d=1&year=2016&number=603&language=pl>.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.7. Budżet UE jest przede wszystkim budżetem inwestycyjnym. Dla poszczególnych działów ujętych w siedmioletnich wieloletnich ramach finansowych ustanawia się roczne pułapy, a kwoty są wstępnie przydzielane państwom członkowskim. W odpowiednich przepisach sektorowych ustanowiono już wprowadzenie pewnych mechanizmów elastyczności powiązanych z wynikami, takie jak rezerwa wykonania i warunki wstępne, lecz mają one pewne ograniczenia⁽¹¹⁾. Choć działania nieprzynoszące wyników można zastąpić lepszymi w tym samym obszarze i państwie członkowskim, istnieje jedynie ograniczona możliwość dostosowywania priorytetów w wydatkowaniu środków między poszczególnymi działami. Najważniejsza możliwość przydziału środków finansowych na podstawie informacji na temat wyników nadarza się podczas opracowywania i negocjowania rozporządzenia w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych i towarzyszących programów sektorowych.

3.8. Śródkresowe przeglądy wieloletnich ram finansowych stanowią kolejną okazję do uwzględnienia informacji na temat wyników. Ostatni taki przegląd⁽¹²⁾ poskutkował realokacją środków w kwocie 12 798 mln euro, odpowiadającej **1,18 %** łącznych środków na zobowiązania w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020, a zatem stosunkowo niewielkiemu udziałowi. Główną siłą napędową tej realokacji środków stanowiły jednak nie osiągnięte wyniki, lecz dążenie do rozwiązania problemu kryzysu uchodźczego i innych zagrożeń dla bezpieczeństwa, a także luk inwestycyjnych wynikających z kryzysu finansowego i gospodarczego.

Istnieją równoległe ramy strategiczne

3.9. Pomiar wkładu budżetu UE i Komisji w cele wyższego szczebla jest skomplikowany, gdyż równoległe zastosowanie mają różne ramy strategiczne⁽¹³⁾ (zob. **ramka 3.1**):

3.8. Przy podejmowaniu decyzji dotyczących przydziału środków budżetowych uwzględnia się szereg czynników. Na przykład realokacja funduszy w odpowiedzi na kryzys uchodźczy i zagrożenia dla bezpieczeństwa nastąpiła w konsekwencji poważnych nieprzewidzianych zmian geopolitycznych i społecznych. Wyniki można uwzględniać wyłącznie w zakresie, w jakim dostępne są wiarygodne i aktualne informacje, a nie zawsze tak jest, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej.

3.9. Komisja uważa, że priorytety polityczne Komisji Jeana-Claude'a Junckera są w pełni zgodne i spójne zarówno ze strategicznym programem Rady Europejskiej, jak i ze strategią „Europa 2020”.

Wieloletnie ramy finansowe są jednym z narzędzi wdrażania priorytetów Unii. Obowiązujące obecnie wieloletnie ramy finansowe opracowano, aby przyczynić się do realizacji strategii „Europa 2020”; zapewniają one silne wsparcie dla innych pojawiających się priorytetów⁽¹⁾.

⁽¹¹⁾ Zob. na przykład sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 15/2017 pt. „Warunki wstępne i rezerwa na wykonanie w obszarze spójności – instrumenty innowacyjne, lecz jeszcze nieskuteczne” oraz nr 16/2017 pt. „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach” (<https://www.eca.europa.eu>).

⁽¹²⁾ Zob. COM(2016) 603 final.

⁽¹³⁾ Kwestia ta była wcześniej omawiana w pkt 3.18–3.19 sprawozdania rocznego za 2016 r., pkt 3.18–3.21 sprawozdania rocznego za 2015 r. i pkt 3.7–3.12 sprawozdania rocznego za 2014 r.

⁽¹⁾ Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 3.18–3.19 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2016, do pkt 3.18–3.21 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2015 oraz do pkt 3.7–3.12 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2014.

Ramka 3.1 – Cztery ramy strategiczne dla Unii Europejskiej (mające równoległe zastosowanie)

Dziesięć priorytetowych obszarów działania Komisji Europejskiej (na lata 2014–2019)(przyjętych przez **Komisję Europejską** w 2014 r.)

1. Pobudzenie zatrudnienia, wzrostu i inwestycji
2. Połączony jednolity rynek cyfrowy, w oparciu o wzajemne zaufanie
3. Stabilna unia energetyczna oparta na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu
4. Pogłębiony i bardziej sprawiedliwy rynek wewnętrzny oparty na wzmocnionej bazie przemysłowej
5. Pogłębiona i bardziej sprawiedliwa unia gospodarcza i walutowa
6. Rozsądna i wyważona umowa o wolnym handlu ze Stanami Zjednoczonymi
7. Obszar sprawiedliwości i przestrzegania praw podstawowych
8. W kierunku nowej polityki w dziedzinie migracji
9. Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej
10. Unia demokratycznych zmian

Strategiczny program UE w okresie zmian (na lata 2014–2019)(przyjęty przez **Radę Europejską** w 2014 r.)

Pięć nadrzędnych priorytetów:

1. Silniejsze gospodarki z większą liczbą miejsc pracy
2. Społeczeństwa zdolne dawać podmiotowość i chronić
3. Bezpieczna przyszłość energetyczna i klimatyczna
4. Wiarygodny obszar podstawowych wolności
5. Skuteczne wspólne działania w świecie

Wieloletnie ramy finansowe (WRF) i późniejsze rozporządzenia w sprawie każdego programu wydatków (na lata 2014–2020)(przyjęte przez **Radę Unii Europejskiej** w 2013 r., za zgodą **Parlamentu Europejskiego**)

WRF określają maksymalne roczne kwoty („pułapy”), jakie Komisja może wydać w różnych obszarach polityki, podzielone na pięć następujących działów:

1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu
 - 1a Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i miejsc pracy
 - 1b Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna
2. Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo
4. Globalny wymiar Europy
5. Administracja

Strategia „Europa 2020”: inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu (na lata 2010–2020)(przyjęta przez **Radę Europejską** w 2010 r.)

Pięć głównych celów:

1. Zatrudnienie
2. Badania i rozwój
3. Zmiana klimatu i zrównoważone wykorzystanie energii
4. Edukacja
5. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

Siedem przewodnich inicjatyw politycznych:

1. Europejska agenda cyfrowa
2. Unia innowacji
3. Mobilna młodzież
4. Europa efektywnie korzystająca z zasobów
5. Polityka przemysłowa w erze globalizacji
6. Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia
7. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.10. Ponadto inne cele zdefiniowane są w różnych dokumentach dotyczących polityki sektorowej zgodnie z kompetencjami UE wynikającymi z Traktatu o funkcjonowaniu UE. UE jest także zobowiązana do wdrażania **celów zrównoważonego rozwoju** zdefiniowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Zamiarem UE jest składanie każdego roku sprawozdania z postępów w osiąganiu tych celów.

3.11. Trybunał przeanalizował, w jaki sposób DG radziły sobie z faktem **istnienia wielu strategii**. Przeważały dwa podejścia.

- (i) Niektóre DG wywiązywały się z różnych zobowiązań w zakresie sprawozdawczości strategicznej poprzez opracowanie narzędzi informatycznych, dzięki którym mogły przechowywać, monitorować, konsolidować i raportować dane w różnych konfiguracjach (zob. także pkt 3.16).
- (ii) Część DG dostosowała swoje ramy dotyczące wyników do różnorodnych potrzeb strategicznych. Na przykład DG EAC ustanawia ramy dotyczące wyników na trzech szczeblach:
 - a) Na szczeblu unijnym DG EAC monitoruje odpowiednie cele i wskaźniki strategii „Europa 2020” oraz strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia 2020 (ET 2020) na podstawie danych z Eurostatu, OECD i innych źródeł, we współpracy z państwami członkowskimi. Przeprowadza roczny przegląd w celu zapewnienia, by postępy zmierzały we właściwym kierunku ⁽¹⁴⁾.
 - b) Na szczeblu Komisji dyrekcja ta zapewnia bardziej bezpośredni wkład za pośrednictwem swojego programu i prac w zakresie polityki na rzecz dwóch z 10 celów planu inwestycyjnego dla Europy. Postępy są monitorowane w *rocznym sprawozdaniu z działalności* i oświadczeniach programowych.
 - c) Na szczeblu samej dyrekcji generalnej sprawozdawczość i podejmowanie decyzji koncentrują się wokół siedmiu obszarów polityki, z których każdy obejmuje cele szczegółowe. Prace legislacyjne w różnych obszarach są monitorowane w programie prac Komisji.

⁽¹⁴⁾ W ramach europejskiego semestru DG EAC współpracuje także z DG ECFIN i DG EMPL w obszarze kształcenia w przygotowywaniu rocznych sprawozdań krajowych w celu zidentyfikowania wyzwań, wniosków i zaleceń dla każdego państwa członkowskiego.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.12. Duża liczba strategii sprawia, że zainteresowane strony postrzegają je jako osobne podejścia, co ukazano na przykład w ocenie strategii UE na rzecz młodzieży przeprowadzonej przez Komisję ⁽¹⁵⁾.

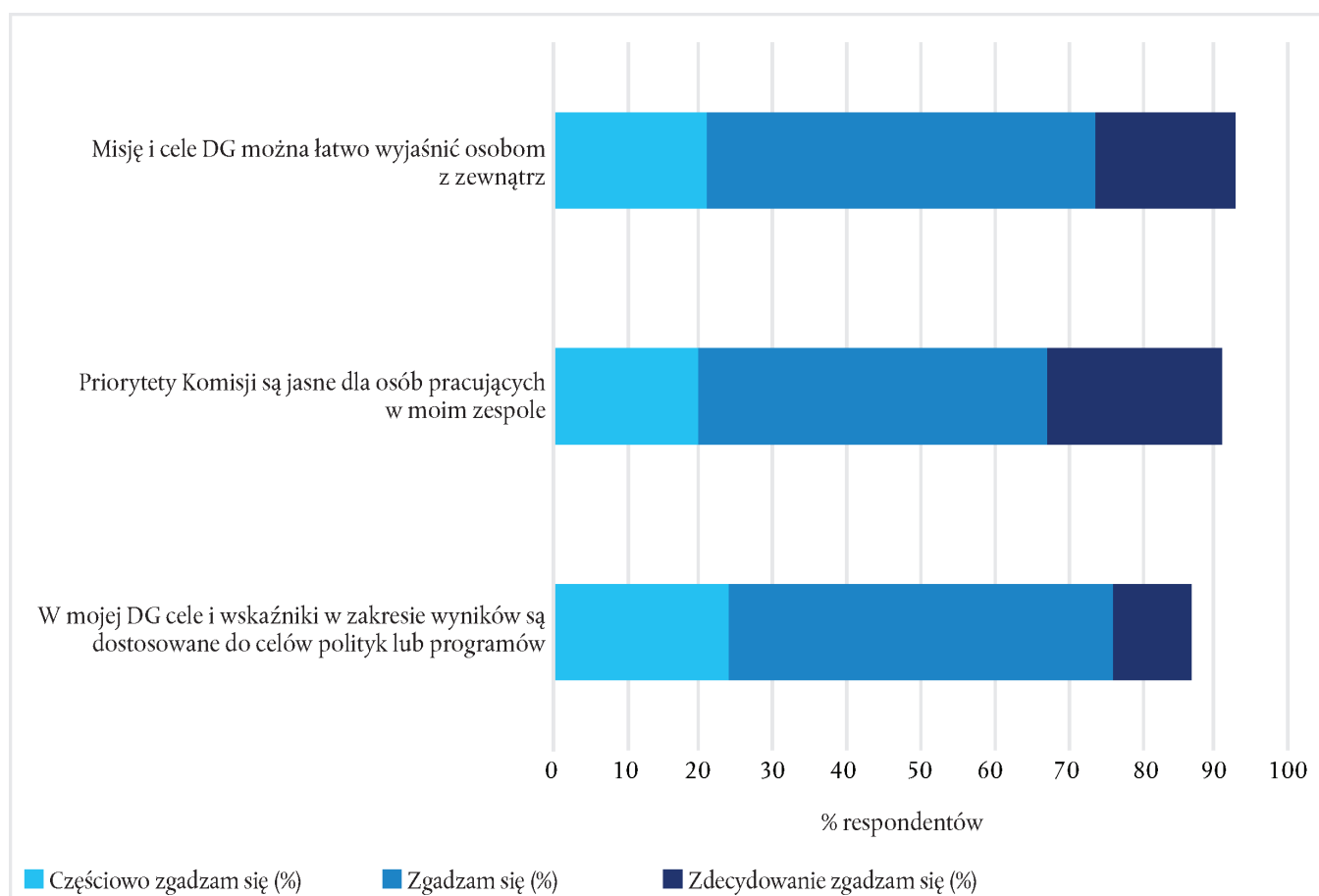
3.13. Ankieta przeprowadzona przez Trybunał obejmowała pytania dotyczące „jasności celów”. Dzięki tym pytaniom Trybunał chciał sprawdzić, w jakim stopniu kadra kierownicza Komisji rozumiała misję i cele swoich DG oraz Komisji w ujęciu ogólnym (zob. **ramka 3.2**). Odpowiedzi udzielone na ankietę były zasadniczo pozytywne i wskazywały na wysoki poziom zrozumienia. Niemniej przedstawiciele kadry kierowniczej w dwóch z sześciu dyrekcji generalnych, w których Trybunał przeprowadził rozmowy, wspominali o złożonych zależnościach między różnymi ramami strategicznymi UE oraz między celami tych ram a celami ustanowionymi na szczeblu DG.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.12. W ocenie strategii UE na rzecz młodzieży stwierdzono, że „strategia UE na rzecz młodzieży przyczyniła się do włączenia unijnej polityki młodzieżowej w główny nurt, jeżeli chodzi o połączenie tej polityki z politykami europejskimi dotyczącymi kształcenia, zatrudnienia i włączenia społecznego” (sekcja 3.2.1) oraz że „kilka priorytetowych obszarów strategii UE na rzecz młodzieży dobrze wpisuje się w cele strategii »Europa 2020«” (sekcja 3.2.2).

⁽¹⁵⁾ Zob. „Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU, Final report” [Ocena strategii UE na rzecz młodzieży i zalecenie Rady dotyczące mobilności młodych wolontariuszy w UE, sprawozdanie końcowe], streszczenie, s. 4: „Cele i priorytety strategii UE na rzecz młodzieży były w ujęciu ogólnym spójne z celami strategii »Europa 2020«. Wynika to jednak przede wszystkim z szerokiego zakresu tematycznego ram współpracy w zakresie młodzieży, a nie z wysiłków zmierzających do dostosowania obydwu tych strategii. Te dwie strategie były często postrzegane przez zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono rozmowy, jako odrębne podejścia, a nie część zintegrowanego długoterminowego planu UE”.

Ramka 3.2 – Rezultaty ankiety – jasność celów



Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

Sekcja B – Za pośrednictwem systemów pomiaru wyników Komisja udostępnia duże ilości danych, ale nie zawsze w terminowy sposób

Kadra kierownicza dysponuje ogromnymi ilościami informacji na temat wyników

3.14. DG Komisji gromadzą informacje na temat wyników w różnych formatach i z różnorodnych źródeł, generując w ten sposób bogate zasoby informacji związanych z wynikami. Oprócz sprawozdawczości Komisja wykorzystuje informacje na temat wyników do celów śledzenia działań w toku, w szczególności na potrzeby oceny, czy osiągnięte zostały cele programów wydatków, oraz w ramach wkładu w proces lepszego stanowienia prawa, który wspiera opracowywanie wniosków ustawodawczych.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.15. Wybór informacji, które mają zostać wykorzystane, zależy od typu podejmowanej decyzji. W **ramce 3.3** poniżej przedstawiono przegląd głównych procesów decyzyjnych obejmujących wykorzystanie informacji na temat wyników.

Ramka 3.3 – Główne procesy decyzyjne Komisji		
	Typ decyzji	Informacje na temat wyników wykorzystywane w procesie decyzyjnym Komisji
Programy wydatków	Wniosek dotyczący budżetu WRF na siedmioletni okres	— Informacje na temat monitorowania programu (w tym wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania) — Ewaluacje i oceny skutków — Przeglądy wydatków
	Wniosek dotyczący podstawy prawnej dla programów wydatków w okresie obowiązywania WRF	— Informacje na temat monitorowania programu (w tym wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania) — Ewaluacje i oceny skutków — Konsultacje publiczne
	Wniosek dotyczący rocznego budżetu	— Informacje na temat monitorowania programu (w tym wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania) — Ewaluacje i oceny skutków
	Wykonanie budżetu programu	— Dane projektowe dotyczące poszczególnych projektów i dane skonsolidowane we wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania — Roczne sprawozdania monitorujące — Badania, ewaluacje — Sprawozdawczość państw członkowskich (wspólna) — Sprawozdawczość ze strony partnerów (pośrednia)
Prace w zakresie polityki niedotyczące wydatków	Wniosek dotyczący ustawodawstwa UE (zwykła procedura ustawodawcza)	— Informacje kontekstowe (dane statystyczne Eurostatu i inne, sieci ekspertów, dialog z zainteresowanymi stronami, przeglądy krajowe itd.) — Badania, ewaluacje, oceny skutków — Konsultacje publiczne
	Wdrażanie i monitorowanie polityki	— Informacje zwrotne od ekspertów ds. polityki, środowiska akademickiego i innych zainteresowanych stron — Badania, ewaluacje, badania Eurobarometr
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.		

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.16. Kilka DG Komisji wdrożyło w ostatnim czasie nowe instrumenty i procedury dotyczące wykorzystywania danych na temat wyników. Często wprowadzały one nowe aplikacje informatyczne, które generują dostosowane do potrzeb i aktualne sprawozdania w celu ułatwienia podejmowania decyzji. Opracowywanie tych nowych narzędzi dowodzi zaangażowania Komisji w postępy na rzecz lepszego zarządzania danymi na temat wyników⁽¹⁶⁾. Poniższe przykłady ilustrują zakres tych nowych rozwiązań.

- (i) Nowy system informacyjny rozwoju obszarów wiejskich DG AGRI jest systemem informatycznym, który pomaga w zarządzaniu przepływem pracy w ramach programów, w tym ewaluacją programów. Umożliwia generowanie sprawozdań w celu porównania wdrażania programów UE w państwach członkowskich ze średnią UE.
- (ii) DG DEVCO opracowuje obecnie nowe narzędzie informatyczne, które będzie obejmować moduły dotyczące monitorowania i raportowania rezultatów w celu wsparcia oceny działań i procesów dotyczących decyzji o finansowaniu. System powinien wiązać projekty z planowaniem strategicznym.
- (iii) Tablica wskaźników Erasmus+ opracowana przez DG EAC jest systemem informatycznym wykorzystywanym przez wszystkie agencje krajowe Erasmus+ w całej Europie. Zapewnia ona informacje na temat wyników w czasie rzeczywistym ze wszystkich 57 agencji, w tym informacje zwrotne na temat rezultatów Erasmus+ za pośrednictwem narzędzia badania satysfakcji uczestników. Cechy te umożliwiają DG EAC niezwłoczne uzyskanie informacji zwrotnych na temat wszelkich wydarzeń w ramach programu i szybkie zareagowanie na nie.

3.16.

- (iii) *Tablica wskaźników obejmuje również dane na temat osiągniętych wyników w czasie rzeczywistym dotyczące zarządzanych pośrednio procedur przyznawania dotacji zgodnie z ramami zarządzania wynikami dotacji określonymi w 2017 r. dla wszystkich programów DG ds. Edukacji i Kultury.*

⁽¹⁶⁾ Trybunał nie przeanalizował jednak zakresu ich stosowania i użyteczności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Istnieje możliwość dalszego rozwoju systemów pomiaru wyników

3.17. W sprawozdaniu rocznym z poprzedniego roku⁽¹⁷⁾ Trybunał zidentyfikował obszary dobrych praktyk w zakresie sprawozdawczości publicznej na temat wyników ze strony rządów i organizacji międzynarodowych na całym świecie. Zasugerował, by Komisja sama rozważyła wdrożenie tych dobrych praktyk. Zalecił również, by Komisja udoskonaliła sprawozdawczość na temat wyników przez jej usprawnienie, lepsze wyważenie oraz zapewnienie, by sprawozdania były bardziej zrozumiałe i dostępne dla odbiorców. Ponadto Trybunał zalecił, by Komisja oceniała jakość przedstawianych informacji. Komisja zareagowała na te zalecenia, uwzględniając je w instrukcjach dotyczących rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r.

3.18. Tegoroczna ankieta Trybunału była skoncentrowana na informacjach na temat wyników dostępnych dla kadry kierowniczej (zob. **ramka 3.4**). Rezultaty ankiety wskazały, że systemy pomiaru wyników wymagają dalszego rozwoju. W szczególności potwierdziło się, że problemem jest terminowość informacji na temat wyników⁽¹⁸⁾. Centrala Komisji opracowała wszechstronne instrukcje, wzory, szkolenia i wymiany na potrzeby przygotowywania sprawozdań z wyników (na przykład w listopadzie 2017 r. wydane zostały instrukcje dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2017 r.). Niemniej jednak wyniki ankiety wykazały również, że dyrekcje generalne byłyby zainteresowane otrzymaniem dodatkowych wytycznych na temat opracowywania sprawozdań. Trybunał odnotował ponadto, że respondenci, którzy udzielili bardziej negatywnych odpowiedzi na te pytania, zazwyczaj rzadziej wykorzystywali informacje na temat wyników.

3.18. Komisja uznaje, że wiarygodne i kompleksowe informacje na temat wyników oraz wpływu programów finansowych i innych działań w ramach polityki są udostępniane z dużym opóźnieniem.

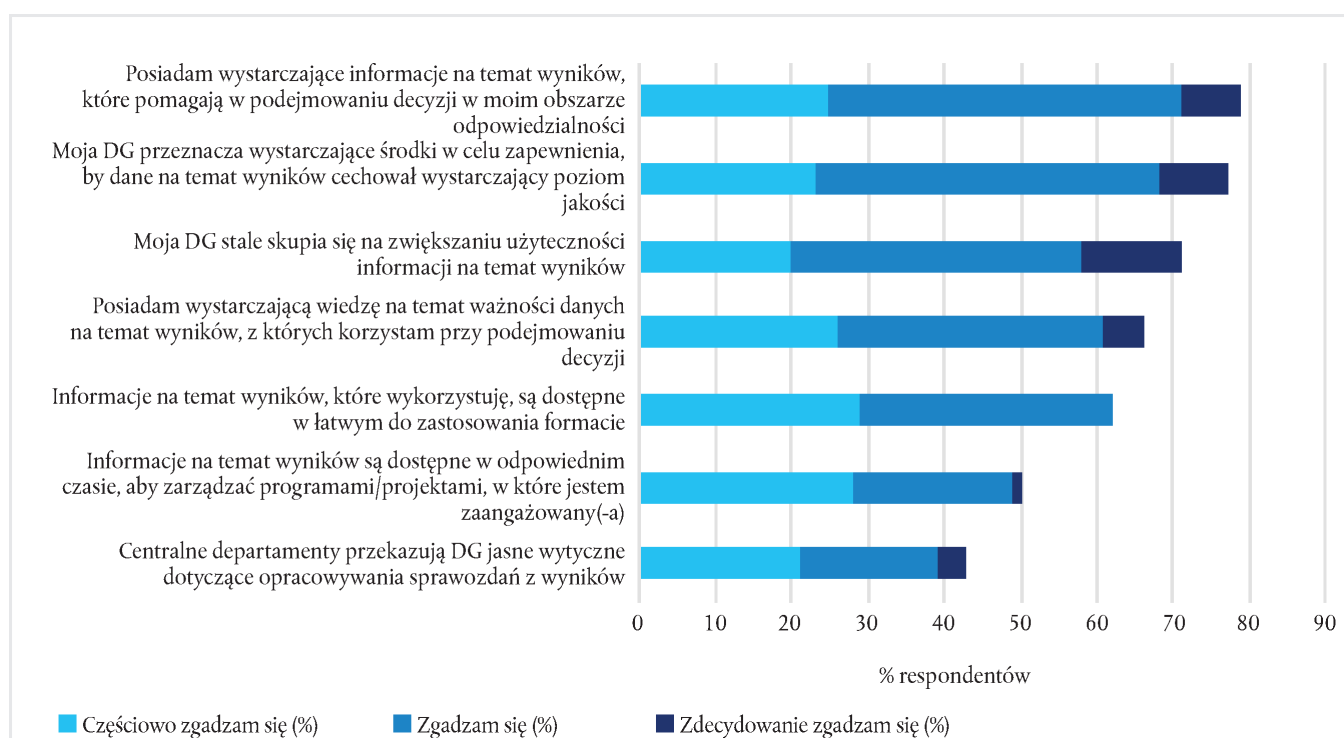
W miarę możliwości Komisja uwzględnia ten fakt w swoim planowaniu. Na przykład wszystkie dyrekcje generalne Komisji planują swoje działania związane z oceną w ramach (co najmniej) pięcioletniego kroczącego programu prac, aby w swoich sprawozdaniach zapewniać aktualne informacje na temat wyników. Plan należy co roku aktualizować.

Jeżeli chodzi o wytyczne na temat przygotowywania sprawozdań, służby centralne Komisji zapewniają obszerne wskazówki dotyczące opracowywania wszystkich najważniejszych sprawozdań z wyników przygotowywanych przez dyrekcje generalne, uwzględniając dokonany przez lata postęp. Obejmuje to roczne sprawozdania z działalności służb Komisji oraz oświadczenia programowe towarzyszące projektowi budżetu. Wskazówki w odniesieniu do ocen zapewnia się również w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa i poprzez zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa. Opisano również inne rodzaje przeglądów. Wskazówki zapewnia się również na poziomie centralnym, aby opracować odpowiednie systemy sprawozdawczości na temat wyników w celu zagwarantowania skutecznego, wydajnego i terminowego gromadzenia danych na potrzeby monitorowania wdrażania programu i jego rezultatów. Oficjalne wytyczne uzupełnia się sesjami szkoleniowymi i wymianami najlepszych praktyk między służbami.

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie roczne za 2016 r., rozdział 3, „Budżet UE a uzyskiwane rezultaty”, pkt 3.13–3.51.

⁽¹⁸⁾ W odniesieniu do terminowości informacji Trybunał zidentyfikował kwestie wpływające na program „Horyzont 2020” w pkt 3.31 i 3.51–3.53 sprawozdania rocznego za 2015 r.

Ramka 3.4 – Rezultaty ankiety – ramy informacji na temat wyników



Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

Sekcja C – Komisja wykorzystuje informacje na temat wyników w celu zarządzania programami i politykami, choć nie zawsze podejmowane są odpowiednie działania w przypadku nieosiągnięcia wartości docelowych

Komisja wykorzystuje dostępne informacje na temat wyników w celu zarządzania swoimi działaniami

3.19. 56 % respondentów ankiety Trybunału stwierdziło, że podczas podejmowania decyzji często lub bardzo często wykorzystywali oni informacje na temat wyników. Cztery najczęstsze zastosowania informacji na temat wyników obejmowały opracowywanie strategii, udoskonalanie decyzji, ocenę osiągnięcia wartości docelowych oraz podejmowanie działań naprawczych w razie konieczności ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Na podobnej zasadzie Biuro Kontroli Rządu Stanów Zjednoczonych odnotowało w różnych sprawozdaniach, że agencje federalne mogą wdrażać szereg praktyk, które mogą wzmocnić lub ułatwić wykorzystanie informacji na temat wyników (w celu zidentyfikowania problemów i podjęcia działań naprawczych; opracowania strategii i przydziału zasobów; dostrzegania wyników i nagradzania za nie; oraz identyfikowania skutecznych podejść i dzielenia się nimi) w celu osiągnięcia udoskonalonych rezultatów. Zob. poniższe sprawozdania Biura Kontroli Rządu USA: <https://www.gao.gov/assets/250/247701.pdf>; <https://www.gao.gov/new.items/d081026t.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/130/123413.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/670/666187.pdf>.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.20. Kadra kierownicza doświadcza trudności w wykorzystywaniu informacji na temat wyników do oceny, w jaki sposób programy i polityki zapewniają wkład w cele o wysokim poziomie ogólności. Ponadto kadra kierownicza nie ponosi wyłącznej odpowiedzialności za wyniki. Wiąże się to z faktem, iż współprawodawcy i inne zainteresowane strony, w szczególności państwa członkowskie, odgrywają ważną rolę w osiąganiu rezultatów i wywieraniu oddziaływania. W poprzednich latach Trybunał zauważył⁽²⁰⁾, że wiele celów programów i polityki przejęto bezpośrednio z dokumentów programowych lub ustawodawczych, przez co były one zbyt ogólne, by być odpowiednie do celów zarządzania. Trybunał wydał także zalecenia⁽²¹⁾, w których stwierdził, że Komisja powinna rozwiązać ten problem. Komisja przyznała, że trudno jest utworzyć powiązania między bogatymi informacjami dostępnymi na temat projektów na poziomie operacyjnym a politykami wysokiego szczebla i podejmowaniem decyzji na poziomie politycznym.

3.21. Każdego roku Komisja wykorzystuje trzy najważniejsze narzędzia sprawozdawcze – roczne sprawozdania z działalności, oświadczenia programowe oraz roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników – aby zaprezentować swoje wyniki operacyjne oraz wyniki programów i polityk UE. Jak pokazano w **ramce 3.5** poniżej, podstawę sprawozdawczości w przypadku tych trzech najważniejszych sprawozdań stanowi szereg dokumentów dotyczących planowania⁽²²⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.20. Komisja uważa za istotne dokonanie wyraźnego rozróżnienia między wewnętrznymi ramami dotyczącymi wyników służb Komisji a ramami dotyczącymi wyników programów finansowych.

Cele oraz wskaźniki określone w programach finansowych są wynikiem procesu legislacyjnego. Dotyczą one wyników programów, a nie wyników służb Komisji. W ramach wniosków dotyczących przyszłych wieloletnich ram finansowych Komisja wystąpiła z wnioskami o wzmocnienie ram dotyczących wyników programów finansowych.

Jeżeli chodzi o „Horyzont 2020”, zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 1 w sprawozdaniu rocznym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2015.

Jeżeli chodzi o zdolność Komisji do monitorowania i składania sprawozdań z realizacji strategii „Europa 2020”, zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.97 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2014.

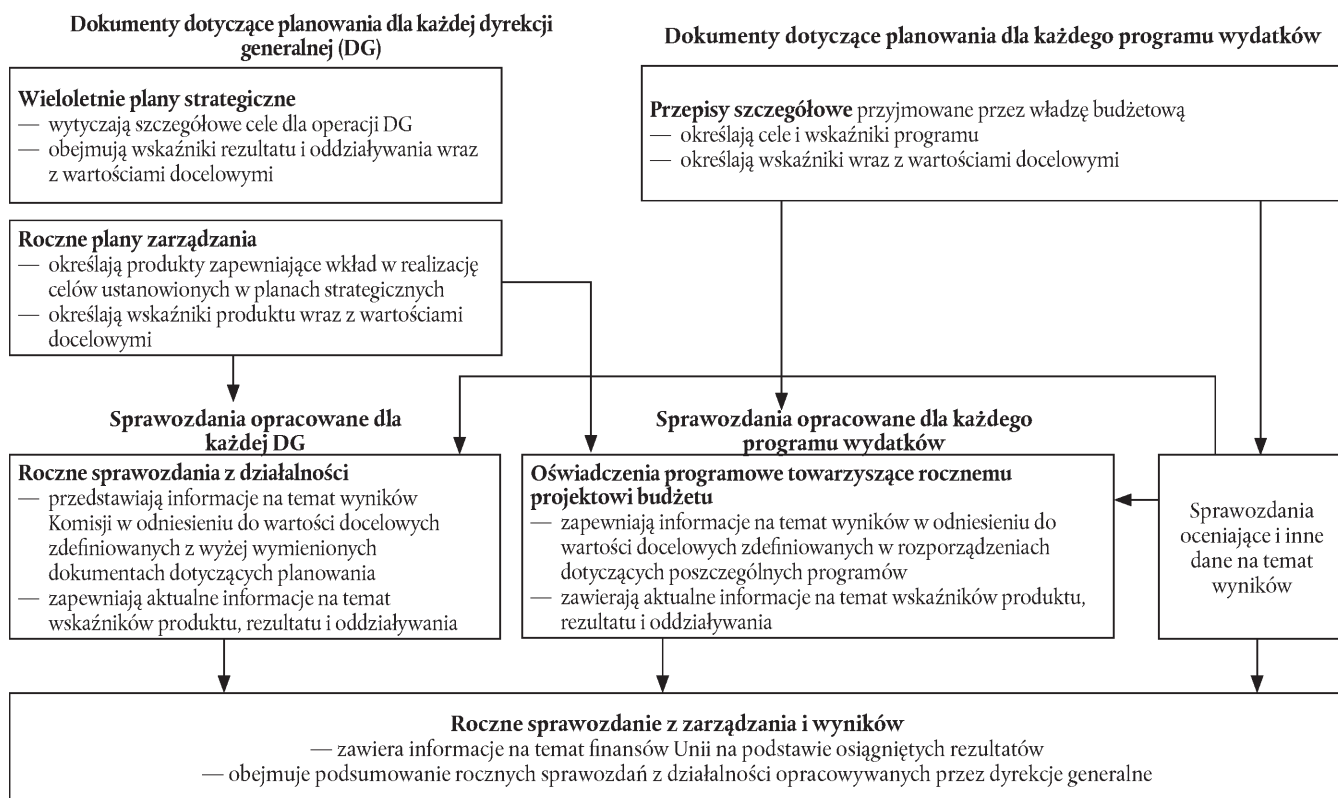
Związek między celami i powiązanymi z nimi wskaźnikami w szerszej perspektywie polityki przedstawiono w oświadczeniach programowych.

3.21. Komisja zauważa, że trzy sprawozdania, o których mowa w niniejszym dokumencie i które opracowuje się zgodnie z odpowiednimi zobowiązaniami prawnymi, stanowią jedynie podzestaw, jeżeli chodzi o wyczerpujące sprawozdania Komisji dotyczące wyników unijnych polityk i realizacji priorytetów politycznych. Roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników oraz oświadczenia programowe dotyczą przede wszystkim wyników budżetu UE i zarządzania nim.

⁽²⁰⁾ Zob. pkt 3.62–3.63 sprawozdania rocznego za 2015 r. oraz pkt 3.71–3.73 sprawozdania rocznego za 2014 r.

⁽²¹⁾ Zob. zalecenie 1 w sprawozdaniu rocznym za 2015 r. oraz zalecenie 2 w sprawozdaniu rocznym za 2014 r.

⁽²²⁾ Zob. także sprawozdanie roczne za 2016 r., rozdział 3, „Budżet UE a uzyskiwane rezultaty”, część 1, sekcja 1 – Ramy sprawozdawczości na temat wyników.

Ramka 3.5 – Najważniejsze sprawozdania z wyników opracowywane przez Komisję i jej dyrekcje generalne ⁽²³⁾

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.22. Trzy sprawozdania obejmują swoim zakresem cały budżet UE oraz wszystkie działania w ramach polityki. W **ramce 3.6** przedstawiono podsumowanie dotyczące planowanej grupy docelowej i zastosowania sprawozdań.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.22. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.23.

⁽²³⁾ Definicje terminów zastosowanych na wykresie: wskaźnik oznacza właściwość lub atrybut mierzone regularnie w celu oceny zakresu, w jakim został osiągnięty cel; wskaźnik rezultatu mierzy natychmiastowe zmiany, które występują u bezpośrednich adresatów na koniec ich udziału w interwencji; wskaźnik oddziaływania mierzy długoterminowe skutki, zauważalne po pewnym czasie od zakończenia interwencji.

Ramka 3.6 – Planowana grupa docelowa i zastosowanie najważniejszych sprawozdań z wyników

	Jaka jest planowana grupa docelowa?	Jak sprawozdanie ma być wykorzystane?
Oświadczenie programowe	Dokument jest przedkładany władzy budżetowej (Parlamentowi Europejskiemu i Radzie) jako uzupełnienie projektu budżetu ogólnego.	Rolą oświadczeń programowych jest uzasadnienie wniosków o przydział środków budżetowych na programy wydatków przez przedstawienie wyników programów, unijnej wartości dodanej i wskaźnika wykorzystania środków (obecnego i w przyszłości).
Roczne sprawozdanie z działalności	Kolegium komisarzy	Roczne sprawozdanie z działalności jest sprawozdaniem dyrektorów generalnych DG z wykonania powierzonych im obowiązków, przedkładanym kolegium komisarzy. Jest to „główny instrument rozliczalności zarządczej w ramach Komisji” (zob. instrukcje dotyczące rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r.).
Roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników	Sprawozdanie jest przedkładane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zgodnie z art. 318 TFUE i art. 66 ust. 9 rozporządzenia finansowego.	Roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników ⁽¹⁾ jest narzędziem rozliczalności w procedurze udzielania absolutorium z udziałem organu udzielającego absolutorium: zatwierdzając je, kolegium komisarzy przejmuje ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE.

⁽¹⁾ Roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników za 2016 r. jest dostępne na stronie internetowej EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0351>. W okresie od 30 czerwca 2017 r. do 29 stycznia 2018 r. roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników za 2016 r. zostało pobrane ze strony EUR-Lex 4040 razy.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.23. Najważniejsze sprawozdania z wyników mają służyć przede wszystkim jako narzędzia sprawozdawczości, a nie jako instrumenty dla DG Komisji odpowiednie do zarządzania ich własnymi wynikami lub wynikami Komisji jako całości. Dzieje się tak, ponieważ sprawozdania nie są wystarczająco szczegółowe ani kompleksowe; są opracowywane tylko raz do roku, a ponadto są przeznaczone przede wszystkim dla odbiorców zewnętrznych spoza DG.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.23. Roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników dotyczące budżetu UE stanowi część wkładu Komisji w proces udzielania absolutorium z wykonania rocznego budżetu. W sprawozdaniu tym uwzględnia się wszystkie istotne informacje, a nie jedynie roczne rezultaty, np. oceny śródkresowe.

Roczne sprawozdanie z działalności jest sprawozdaniem dyrektorów generalnych DG i szefów służby z wykonania powierzonych im obowiązków, przedkładanym kolegium komisarzy. Jest to główny instrument rozliczalności zarządczej w ramach Komisji; instrument ten jest szczegółowy i kompleksowy. Obejmuje on sprawozdania dotyczące wszystkich wskaźników wybranych przez służby Komisji w ich planach strategicznych na lata 2016–2020 jako kluczowe, jeżeli chodzi o pomiar wyników służb Komisji i ich wkład w realizację priorytetów politycznych Komisji Jeana-Claude’a Junckera.

Roczne sprawozdanie z działalności jest zatem zarówno przeznaczone dla odbiorców zewnętrznych, jak i stanowi źródło informacji na temat zarządzania dla kadry kierowniczej Komisji. Komisja zauważa również, że wiele kluczowych wskaźników zaktualizowano oraz że bardziej regularnie są one przedmiotem sprawozdań, np. wskaźniki związane z głównymi celami strategii „Europa 2020”. Służby Komisji zachęca się do regularnego monitorowania postępów w kierunku osiągnięcia ich celów, w tym np. w kontekście ocen śródkresowych dotyczących ich planów zarządzania.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.24. Istnieją jednak przypadki, w których najważniejsze sprawozdania z wyników (w szczególności roczne sprawozdania z działalności) mają zastosowanie w zarządzaniu wynikami.

(i) DG DEVCO wykorzystuje publiczny charakter rocznego sprawozdania z działalności do wprowadzania zmian organizacyjnych. Prezentuje informacje porównawcze na temat wyników delegatur w krajach partnerskich⁽²⁴⁾ w celu motywowania tych delegatur do osiągnięcia lepszych wyników.

(ii) Chociaż zadeklarowanym celem rocznego sprawozdania z działalności jest zapewnienie rozliczalności, DG CNECT i DG EMPL wykorzystywały je także jako narzędzie umożliwiające kadrze kierowniczej wyższego szczebla monitorowanie realizacji programu prac⁽²⁵⁾. DG EMPL postrzega opracowywanie rocznego sprawozdania z działalności jako okazję do sprawdzenia, czy wszystkie działania przeprowadzono zgodnie z planem, a jeśli nie, do określenia przyczyn i omówienia środków zaradczych.

3.25. Roczne sprawozdania z działalności są publicznie dostępnymi dokumentami, ale Komisja nie oceniła, w jakim stopniu udaje im się dotrzeć do obywateli. Liczba osób odwiedzających stronę internetową Europa⁽²⁶⁾ sugeruje jednak, że zainteresowanie ze strony obywateli jest niewielkie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.24. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.23.

3.25. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.23.

⁽²⁴⁾ Zob. załącznik 10 (w szczególności s. 457–459) rocznego sprawozdania z działalności DG DEVCO za 2016 r.

⁽²⁵⁾ Jako że cykl planowania i programowania strategicznego został zreformowany w 2016 r., roczne sprawozdania z działalności zawierają informacje na temat realizacji programu prac Komisji. Obejmują one w związku z tym informacje na temat wskaźników produktu ustanawianych uprzednio w rocznym planie zarządzania DG.

⁽²⁶⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016_en. Ta wspólna strona internetowa zawiera hiperłącza prowadzące do indywidualnych stron internetowych prezentujących roczne sprawozdania z działalności każdej DG. W okresie od publikacji rocznych sprawozdań z działalności za 2016 r. do dnia 30 stycznia 2018 r. wspólną stronę internetową odwiedziło 2700 indywidualnych użytkowników. W 2017 r. poszczególne strony internetowe prezentujące roczne sprawozdania z działalności zostały wyświetlone 7509 razy. W 2016 r. roczne sprawozdania z działalności mogły być jednak publikowane także na innych stronach internetowych. Dane na temat liczby użytkowników i wyświetleń na tych stronach nie są dostępne.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W przypadku nieosiągnięcia wartości docelowych nie zawsze podejmowane są działania naprawcze

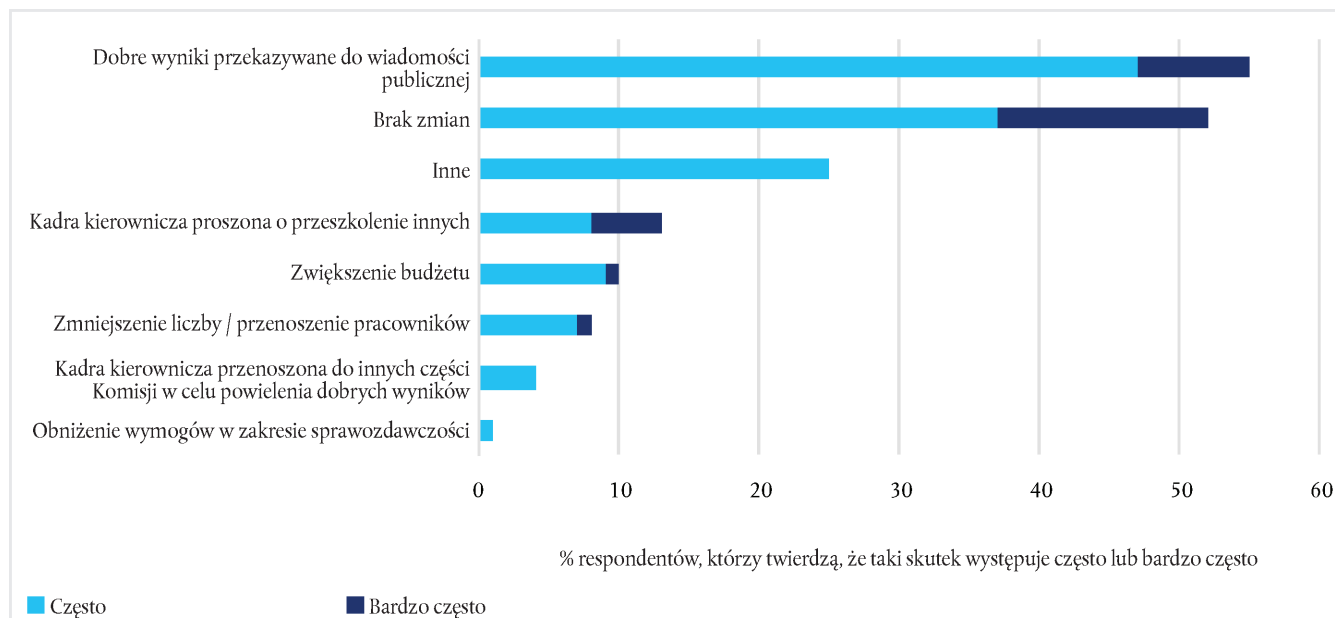
3.26. Jednym z głównych celów wykorzystywania informacji na temat wyników jest pomiar postępów na drodze do osiągnięcia wartości docelowych, tak aby móc podjąć działania naprawcze, a ostatecznie osiągnąć oczekiwane rezultaty. Świadomość, że słabe wyniki będą wiązać się z konsekwencjami, powinna stanowić motywację dla kadry kierowniczej do wykorzystywania informacji na temat wyników. Ankieta Trybunału przeprowadzona wśród tej kadry obejmowała pytanie dotyczące działań następczych, na podstawie doświadczeń respondentów, które są podejmowane w przypadku osiągnięcia (zob. **ramka 3.7**) lub nieosiągnięcia (zob. **ramka 3.8**) wartości docelowych wyników w odniesieniu do programów lub polityk wydatków. Rezultaty ankiety wskazują, że słabe wyniki nie we wszystkich przypadkach prowadzą do działań naprawczych – w jednej piątej przypadków respondenci zaznaczyli, że nie dokonano żadnych zmian w następstwie nieosiągnięcia wartości docelowych. Opracowywanie planów działania stanowi najczęstszy rodzaj podejmowanych decyzji. Kolejnymi najczęstszymi działaniami są dalsze analizy, w formie wzmocnionego monitorowania lub dodatkowej ewaluacji. Takie działania same w sobie nie rozwiązują jednak zidentyfikowanych problemów. Trybunał zauważył, że nieosiągnięcie wartości docelowych z większym prawdopodobieństwem wiązało się z konsekwencjami w tych dyrekcjach generalnych, w których informacje na temat wyników były często wykorzystywane.

3.26. Celem wykorzystania informacji na temat wyników jest monitorowanie wyników i ocena rzeczywistych wyników w odniesieniu do zamierzonych wartości docelowych, jak również przeprowadzenie niezbędnych dostosowań. Zazwyczaj będzie się to odbywało w oparciu o szerszą ocenę przyczyn odbiegania wyników od wartości docelowej.

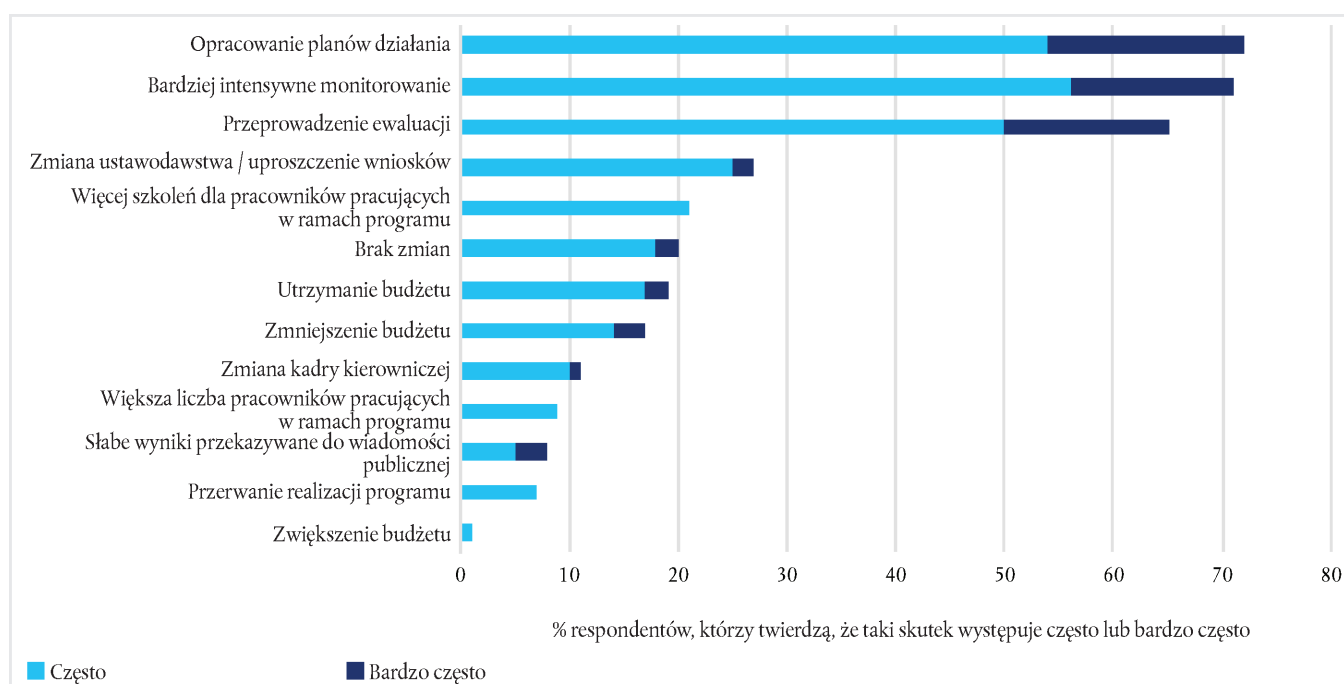
Jak zauważa Europejski Trybunał Obrachunkowy, ponad 70 % respondentów wskazało, że w przypadku nieosiągnięcia wartości docelowych opracowuje się plany działania oraz zwiększa się intensywność monitorowania, a ponad 60 % respondentów udzieliło odpowiedzi, że w przypadku nieosiągnięcia wartości docelowych przeprowadza się ocenę.

Komisja zauważa również, że w kontekście zarządzania budżetem UE Komisja napotyka szereg ograniczeń wynikających z wieloletnich ram finansowych oraz decyzji dotyczących rocznego budżetu podejmowanych przez władzę budżetową.

Ramka 3.7 – Co dzieje się w przypadku osiągnięcia lub przekroczenia wartości docelowych?



Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Ramka 3.8 – Co dzieje się w przypadku nieosiągnięcia wartości docelowych?

Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

Sekcja D – Komisja co do zasady nie wyjaśnia sposobu wykorzystywania informacji na temat wyników w swoich sprawozdaniach z wyników

3.27. W celu zapewnienia przejrzystości i rozliczalności zainteresowane strony muszą być w stanie stwierdzić na podstawie najważniejszych sprawozdań z wyników, w jaki sposób Komisja wykorzystuje dostępne jej informacje na temat wyników⁽²⁷⁾. W swoich sprawozdaniach z wyników Komisja dąży do przedstawienia spójnego „podejścia do wyników”⁽²⁸⁾ w odniesieniu do postępów poczynionych na drodze do osiągnięcia rezultatów. Te podejścia są bardziej wiarygodne, jeśli opierają się na rzeczowych dowodach. Należy w nich wyjaśnić nie tylko, jakie decyzje zostały podjęte, ale także w jaki sposób decyzje te odzwierciedlały dostępne informacje na temat wyników.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.27. Komisja zgadza się, że sprawozdania z wyników muszą opierać się na konkretnych dowodach i uwzględniać te dowody w swoich sprawozdaniach z wyników.

⁽²⁷⁾ Pogląd ten wyraża także Urząd Audytora Głównego Kanady: „Należy wykorzystywać informacje na temat wyników, a także zapewniać, by inni dostrzegali, że informacje te są wykorzystywane”, zob. sekcja 22. „Zasadnicze znaczenie ma potwierdzone wykorzystanie informacji na temat wyników” w publikacji pt. „Implementing Results-Based Management: Lessons from the Literature” [Wdrażanie zarządzania opartego na rezultatach: wnioski z literatury], http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10225.html.

⁽²⁸⁾ Zob. s. 3 instrukcji dotyczących rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.28. Centrala Komisji przekazuje DG instrukcje dotyczące opracowywania planów strategicznych, planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności. Podczas gdy instrukcje te wymagają od DG prezentowania informacji na temat wyników podczas opracowywania sprawozdań ze swojej działalności, DG nie muszą wyjaśniać, w jaki sposób informacje na temat wyników zostały wykorzystane w celu usprawnienia tej działalności.

3.29. DG przyznają, że w swoich sprawozdaniach wykorzystują informacje na temat wyników, ale nie przedstawiają dalszych wyjaśnień.

- (i) W sprawozdaniach z wyników⁽²⁹⁾ DG AGRI opisuje ogólne zasady wykorzystywania informacji na temat wyników w celu wsparcia procesu podejmowania decyzji⁽³⁰⁾. Niemniej w sprawozdaniach przedstawiono niewiele konkretnych przykładów w celu zilustrowania, jak działa to w praktyce.

- (ii) W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2016 r. DG CNECT stwierdziła, że „rezultaty oceny poprzedniego planu działania na lata 2011–2015 zapewniły ogromny wkład”⁽³¹⁾ w przygotowanie planu działania dotyczącego administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Nie przedstawiono jednak klarownego wyjaśnienia, w jaki sposób rezultaty te wpłynęły na nowy plan działania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.28. Informacje przedstawiane w rocznych sprawozdaniach z działalności przyczyniają się do osiągnięcia wieloletnich celów oraz wieloletnich wartości docelowych określonych w planach strategicznych, a tym samym stanowią etap monitorowania, w oparciu o które w planach zarządzania przedstawia się następnie produkty na nadchodzący rok, co z kolei przyczynia się, poczynwszy od tego etapu, do osiągania celów szczegółowych.

3.29.

- (i) W rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich z 2016 r. zawarto kilka konkretnych przykładów ilustrujących, w jaki sposób wykorzystuje się informacje na temat wyników w celu wsparcia procesu podejmowania decyzji.

W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności z 2016 r. DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich stwierdziła, że pierwszym kluczowym wskaźnikiem efektywności WPR jest dochód czynników produkcji rolniczej (zob. s. 15). Omówiono w nim także presję cenową w sektorze mleczarskim oraz przyjęte w związku z nią dwa pakiety pomocy (zob. s. 21–22).

W tym samym rocznym sprawozdaniu z działalności na stronach 25–26 przedstawiono różnice w dostępie do łączy szerokopasmowych na obszarach wiejskich oraz podjęte w związku z tym działanie, tj. ustanowienie biur kompetencji w zakresie łączności szerokopasmowej.

Jeżeli chodzi o wdrażanie zazieleniania, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich przeprowadziła przegląd stosowania systemu w pierwszym roku. W przeglądzie tym stwierdzono uchybienia, które uniemożliwiały systemowi osiągnięcie jego pełnego potencjału. DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zaproponowała ulepszenie odpowiedniego rozporządzenia (zob. s. 32–33 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich z 2016 r.).

- (ii) W rocznym sprawozdaniu z działalności przedstawiono podsumowanie rocznej działalności. Sprawozdanie to nie jest odpowiednim dokumentem do przedstawienia w sposób szczegółowy, w jaki sposób podejmowano poszczególne decyzje dotyczące polityki. Zachęca się służby do podania linków, pod którymi będzie można uzyskać więcej szczegółowych informacji – w tym przypadku w odpowiedniej ewaluacji.

⁽²⁹⁾ Plan strategiczny, plan zarządzania i roczne sprawozdanie z działalności.

⁽³⁰⁾ Jedną z zasad stanowi, że „Ogólna koncepcja polityki oraz formułowanie wspólnej polityki rolnej opiera się na analizie politycznej i gospodarczej, ocenie i ocenach skutków”, zob. s. 5 planu strategicznego DG AGRI na lata 2016–2020.

⁽³¹⁾ Zob. s. 26 rocznego sprawozdania z działalności DG CNECT za 2016 r., w którym stwierdzono, że „poprzedni plan działania osiągnął większość ze swoich celów i pokazał znaczenie posiadania wspólnych europejskich celów w obszarze administracji elektronicznej”.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.30. Roczne sprawozdanie Komisji na temat programów wydatków⁽³²⁾ zawiera sekcję dotyczącą „aktualizacji programów”, która obejmuje podsekcję poświęconą „przyszłemu wdrażaniu”⁽³³⁾. Plany zawarte w tej sekcji zawierają czasami ogólne oświadczenia dotyczące wyników jako uzasadnienia. Nie przedstawiono jednak wyjaśnień, w jaki sposób informacje zwrotne na temat obecnej sytuacji zostały wykorzystane podczas opracowywania planów. Na przykład planowanie przyszłego wdrażania programu „Horyzont 2020” nazywane jest „procesem opartym na dowodach”, ponieważ „obejmował on szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami”⁽³⁴⁾. Nie zaprezentowano jednak szczegółowych informacji na temat zmian wprowadzonych w wyniku konsultacji.

3.31. Trybunał w swoim przeglądzie sprawozdań z wyników odnotował jednak pewne dobre praktyki. Na przykład wyraźną część strategii DG EAC stanowiło wykorzystywanie informacji na temat wyników w kształtowaniu polityki i opracowywaniu strategii inwestycyjnych⁽³⁵⁾. W swoim planie strategicznym na lata 2016–2020 DG EAC zwraca uwagę na powiązanie między wskaźnikami i wynikami oceny w celu wsparcia swojej strategii politycznej oraz kwoty środków finansowych UE, które zamierza wykorzystać do 2020 r.⁽³⁶⁾ W opisie ewaluacji, które zamierza przeprowadzić, DG EAC informuje także, jak będzie je wykorzystywać w ramach czterech z ośmiu planowanych ewaluacji w planie strategicznym na lata 2016–2020.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.30. *Sekcja dotycząca przyszłego wdrożenia ma na celu zapewnienie poglądu na przyszłe działania, które mają zostać wdrożone, oraz na ich oczekiwane produkty/rezultaty.*

Ma ona zapewnić obraz oczekiwanych istotnych zmian, ale sama w sobie nie jest instrumentem planowania.

⁽³²⁾ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD01_en.pdf

⁽³³⁾ W części tej DG omawiają poprawki do budżetu, przyszłe działania, wyniki, jakie należy osiągnąć, oraz programy prac planowane na kolejne dwa lata.

⁽³⁴⁾ Zob. s. 44 oświadczeń programowych za 2017 r.

⁽³⁵⁾ Zob. cel szczegółowy 1.1 na s. 10 planu zarządzania DG EAC na 2017 r.

⁽³⁶⁾ Zob. s. 10 planu strategicznego DG EAC na lata 2016–2020.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Sekcja E – Ciągły rozwój kultury nastawionej na osiąganie wyników ma przełożyć się na dalsze postępy

3.32. Komisja korzysta z możliwości, dzięki którym może w większym stopniu ukierunkować swoje działania na osiąganie wyników:

- (i) Zaproponowała rewizję rozporządzenia finansowego zapewniającą podstawę dla dalszego uproszczenia oraz umożliwiającą bardziej bezpośrednie uzależnienie płatności od rezultatów ⁽³⁷⁾.
- (ii) Przeprowadziła po raz pierwszy kompleksowy przegląd wydatków z uwzględnieniem wartości dodanej UE ⁽³⁸⁾.
- (iii) Komisja uznała, że istnieje zbyt wiele wskaźników wykonania ⁽³⁹⁾, a niektóre z nich nie są istotne. W związku z tym rozpoczęła przegląd swoich wskaźników wykonania. Przeglądowi poddawane są w szczególności wskaźniki rezultatu w celu zapewnienia, by mierzyły one rezultaty znajdujące się pod kontrolą DG.
- (iv) Niektóre DG, takie jak DEVCO, podejmują próby przejścia ze sprawozdawczości opartej na rezultatach względem ukończonych projektów na tego rodzaju sprawozdawczość względem trwających projektów.
- (v) Komisja i władza budżetowa potencjalnie odniosą korzyści z inicjatywy dotyczącej budżetu ukierunkowanego na wyniki.

3.33. Podczas spotkań Trybunału z DG rozmówcy zwracali uwagę na różnego rodzaju wyzwania (**ramka 3.9**). Niektóre z nich poruszono także w sprawozdaniach OECD i Komisji ⁽⁴⁰⁾ ⁽⁴¹⁾.

3.32.

- (iii) *Zob. odpowiedź Komisji do pkt 3.20. Komisja przeprowadziła kompleksowy przegląd celów i wskaźników wykorzystywanych przez służby Komisji w ramach reformy planu strategicznego i planu zarządzania.*

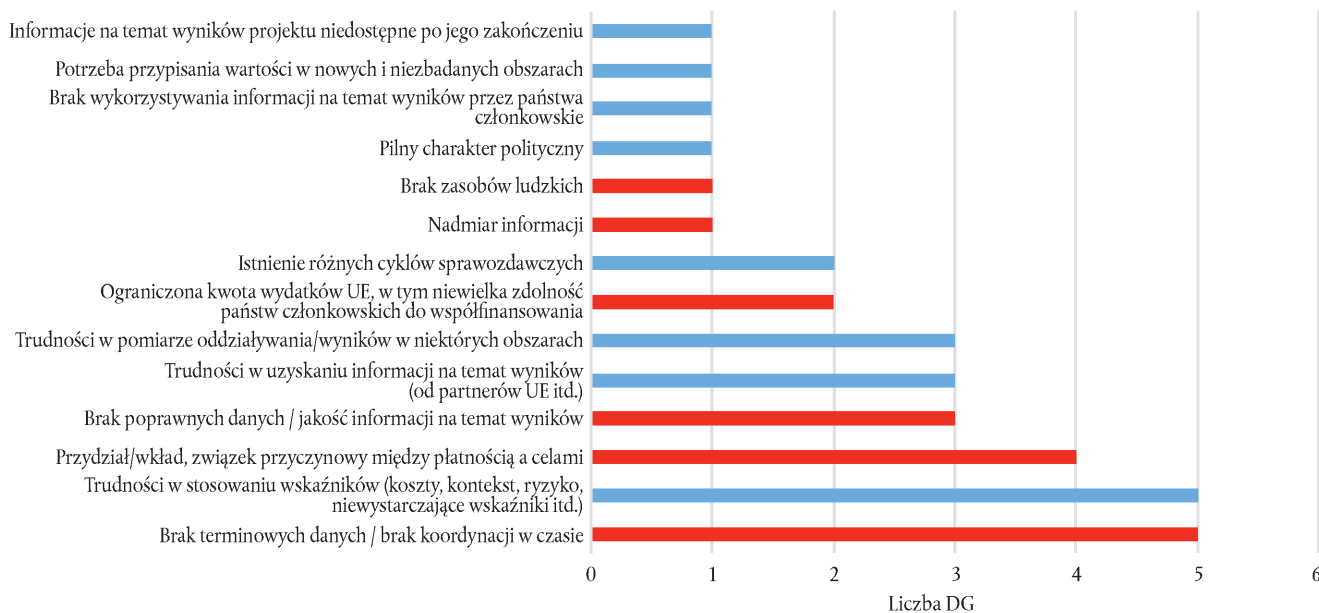
⁽³⁷⁾ Zob. opinia Trybunału nr 1/2017 w sprawie wniosku dotyczącego rewizji rozporządzenia finansowego: <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=40627> [oraz tekst zmienionego rozporządzenia finansowego, w szczególności art. 124 i nast. oraz art. 180 i nast.].

⁽³⁸⁾ Zob. SWD(2018) 171 final. W odniesieniu do potrzeby uzgodnienia powszechnie uznawanej definicji wartości dodanej UE, zob. dokument analityczny Trybunału z lutego 2018 r., „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates” [Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE], pkt 7 i 8 (<https://www.eca.europa.eu>).

⁽³⁹⁾ Zob. wniosek 1 „Możliwości ulepszenia ram dotyczących wyników” i zalecenie 1 „Komisja powinna usprawnić sprawozdawczość na temat wyników” oraz odpowiedź Komisji w rozdziale 3 sprawozdania rocznego za 2016 r.

⁽⁴⁰⁾ Zob. przypis 8 w sprawozdaniu OECD, pkt 1.2.4.

⁽⁴¹⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach, Bruksela 26.6.2015 r., COM(2015) 313 final, s. 5–6. Od tego czasu sprawozdania tego rodzaju zostały skonsolidowane zgodnie z wymogiem ustanowionym w art. 66 ust. 9 rozporządzenia finansowego z podsumowaniem rocznego sprawozdania z działalności, włączanego do rocznego sprawozdania z zarządzania i wyników.

Ramka 3.9 – Wyzwania dotyczące korzystania z informacji na temat wyników wskazane przez sześć DG, z którymi przeprowadzono rozmowy

Na czerwono: wyzwania przywołane także w sprawozdaniu OECD i sprawozdaniu Komisji z 2014 r. sporządzonym zgodnie z art. 318 TFUE

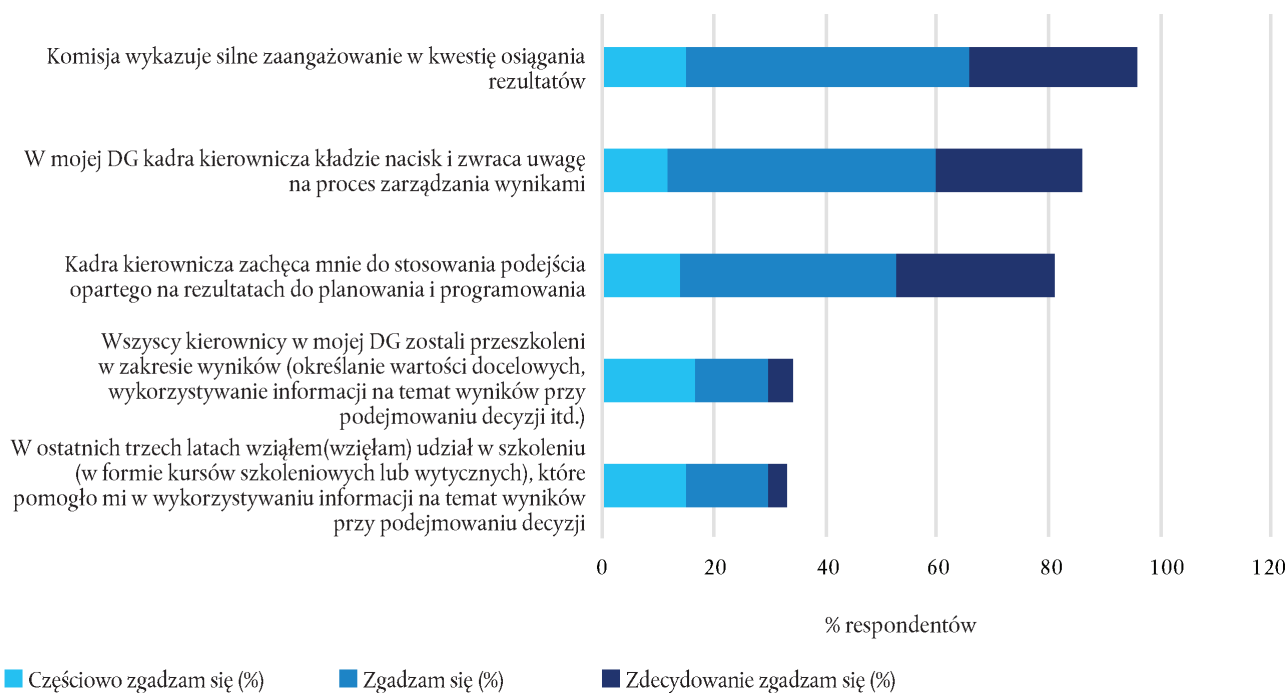
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.34. Ankieta Trybunału zawierała pytania na temat podejścia do kwestii osiągniętych wyników (zob. **ramka 3.10**). Choć ogólne rezultaty były pozytywne, opinie respondentów znacznie się różniły. Respondenci udzielający negatywnych odpowiedzi co do zasady rzadziej wykorzystywali informacje na temat wyników. Trybunał zauważył także, że kierownicy wyższego szczebla nie wykorzystywali informacji na temat wyników częściej niż kierownicy działów.

3.35. Ponadto wyniki ankiety sugerują duże zapotrzebowanie na dalsze szkolenia dotyczące wykorzystywania informacji na temat wyników oraz konieczność lepszej wymiany wiedzy na temat dobrych praktyk. Dyrekcje generalne, z którymi Trybunał przeprowadził rozmowy, poinformowały o szeregu dobrych praktyk. W opinii Trybunału praktyki te można byłoby upowszechnić wśród innych DG. Trybunał odnotował także pewne różnice w postrzeganiu. Zapytał się rozmówców, czy zgadzają się, że kadra kierownicza i pracownicy mają do odegrania istotną rolę w opracowywaniu działań ukierunkowanych na osiągnięcie wyników. Spośród kierowników wyższego szczebla, z którymi przeprowadzono rozmowy, 80 % przyznało, że kadra kierownicza odgrywa taką rolę, a 84 % przyznało, że rolę tę odgrywają pracownicy. Gdy Trybunał zadał to samo pytanie kierownikom działów, jedynie 52 % przyznało, że kadra kierownicza odgrywa ważną rolę, a 53 % odpowiedziało, że rolę tę odgrywają pracownicy. Sugeruje to, że kierownicy wyższego szczebla w Komisji mają bardziej pozytywne zdanie na temat nastawienia do wyników w Komisji niż kierownicy średniego szczebla.

Ramka 3.10 – Rezultaty ankiety – kultura oparta na wynikach



Źródło: Ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.36. W odpowiedziach na ankietę Trybunału wymieniono szereg możliwości w zakresie lepszego wykorzystywania informacji na temat wyników (zob. **ramka 3.11**). Respondenci najczęściej zwracali uwagę na konieczność zmiany ukierunkowania kultury Komisji, tak aby w większym stopniu opierała się ona na wynikach. Stwierdzili, że Komisja powinna skupiać się w mniejszym stopniu na monitorowaniu wykorzystania środków finansowych i ocenie prawidłowości wydatków (jako że ogólny poziom błędów mający wpływ na budżet UE zmniejsza się każdego roku). Zamiast tego powinna częściej stosować techniki zarządzania wynikami, skupiając się na osiągnięciu planowanych rezultatów i oddziaływania⁽⁴²⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.36. Jeżeli chodzi o kwestię zmiany kultury, Komisja uważa, że w jej służbach kultura oparta na wynikach jest już dobrze zakorzeniona: w 2017 r. OECD stwierdziła, że „unijny system budżetowania wyników i rezultatów jest zaawansowany i bardzo specjalistyczny oraz że osiąga wyższe wyniki niż system któregośkolwiek z państw OECD w standardowym indeksie ram budżetowania wynikowego. [...] Unijne praktyki budżetowe obejmują wiele skutecznych i innowacyjnych aspektów, z których rządy krajowe mogą czerpać wiedzę na potrzeby ich własnych programów reform budżetowych skoncentrowanych na wynikach”. OECD stwierdziła również, że „w bardziej ogólnym ujęciu Komisja wprowadziła w ostatnich latach szereg usprawnień w swojej sprawozdawczości, dostarczając wyraźniejsze spostrzeżenia w zakresie wyników i rezultatów, w tym za pośrednictwem nowego rocznego sprawozdania z zarządzania i wyników [...]”⁽²⁾.

Komisja wskazuje również przykłady działań podjętych przez Komisję w celu wzmocnienia kultury opartej na wynikach, które to przykłady przedstawiono w pkt 3.32 powyżej.

⁽⁴²⁾ Taka zmiana kultury może oznaczać ewolucję na przestrzeni czasu w różnych obszarach, w ramach procesu zarządzania zmianą. Może ona obejmować zmiany w zarządzaniu i zachowaniu pracowników, zachęty do lepszego wykorzystywania informacji na temat wyników, podejmowanie decyzji w oparciu o dane/dowody, komunikację wewnętrzną, zasoby i narzędzia oraz wartości.

⁽²⁾ Zob. streszczenie „Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results” [Budżetowanie i wykonanie budżetu w Unii Europejskiej – przegląd OECD w kontekście unijnego budżetu zorientowanego na rezultaty], OECD Journal on Budgeting, t. 2017/1.

Ramka 3.11 – Ostatnie pytanie w ankiecie: „Co zmieniliby Państwo, aby lepiej wykorzystywać informacje na temat wyników w swojej DG?”



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 2 – REZULTATY PRZEPROWADZONYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ – WNIOSKI I ZALECENIA O NAJWIĘKSZYM ODDZIAŁYWANIU

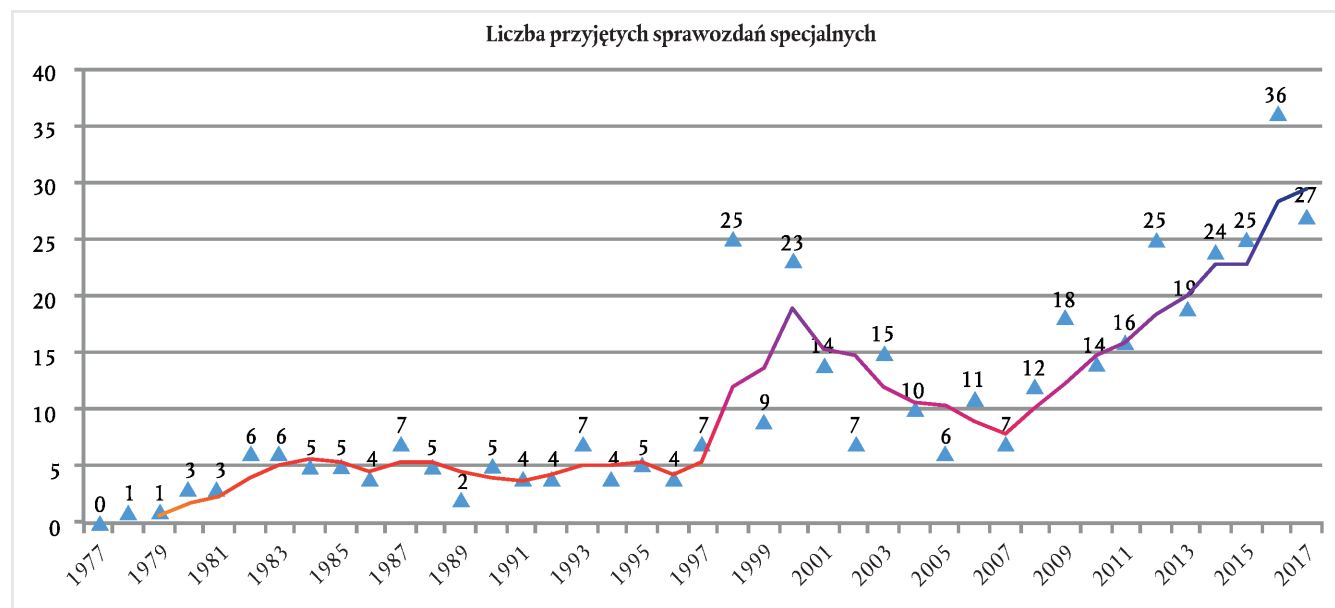
Wstęp

3.37. Każdego roku Trybunał publikuje szereg sprawozdań specjalnych, w których bada stosowanie zasad *należytego zarządzania finansami* w wykonaniu budżetu UE. W 2017 r. Trybunał przyjął 27 sprawozdań specjalnych⁽⁴³⁾ (zob. **ramka 3.12**). Dotyczyły one wszystkich działów wieloletnich ram finansowych⁽⁴⁴⁾ i zawierały łącznie 238 zaleceń obejmujących różnorodne zagadnienia (**ramka 3.13**). Trybunał opublikował także cztery sprawozdania specjalne dotyczące funkcjonującego jednolitego rynku i trwałej unii walutowej. Opublikowane odpowiedzi na sprawozdania Trybunału pokazują, że ponad dwie trzecie zaleceń Trybunału zostało zaakceptowanych przez kontrolowany podmiot, którym w większości przypadków była Komisja (**ramka 3.14**). W **załączniku 3.3** przedstawiono podsumowanie zaleceń skierowanych do państw członkowskich w sprawozdaniach specjalnych Trybunału w 2017 r.

⁽⁴³⁾ <https://www.eca.europa.eu>.

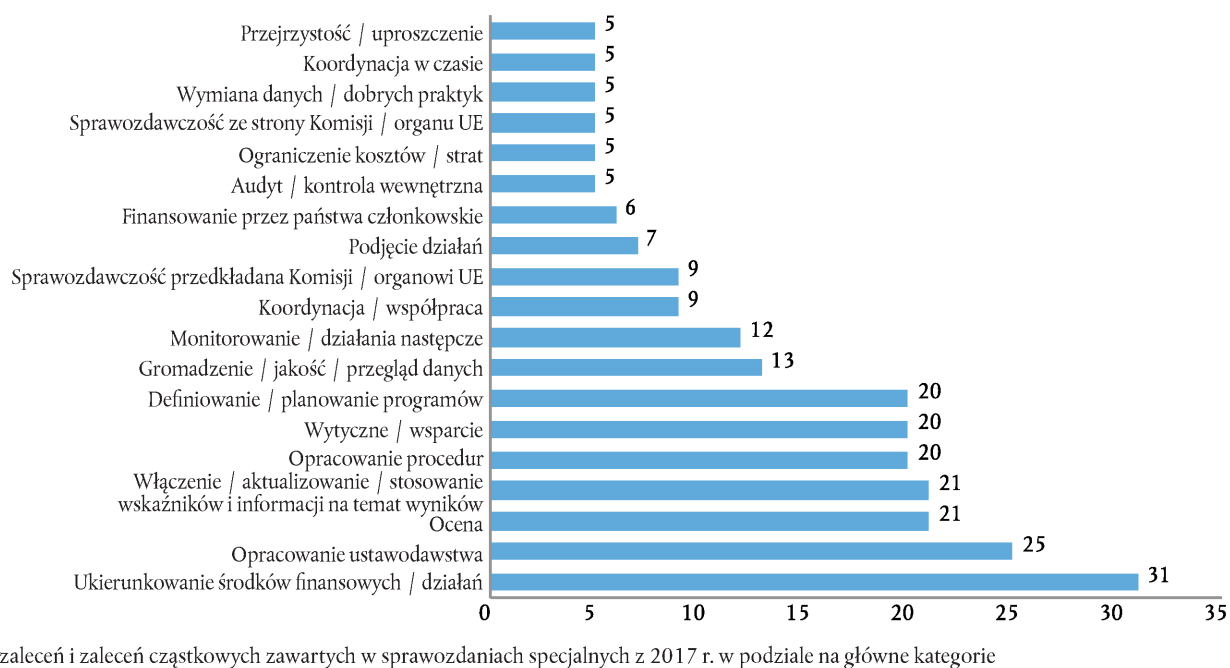
⁽⁴⁴⁾ 1a („Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”), 1b („Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”), 2 („Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne”), 3 („Bezpieczeństwo i obywatelstwo”), 4 („Globalny wymiar Europy”), 5 („Administracja”).

Ramka 3.12 – Znaczna liczba sprawozdań specjalnych oceniających wdrażanie zasad należytego zarządzania finansami



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

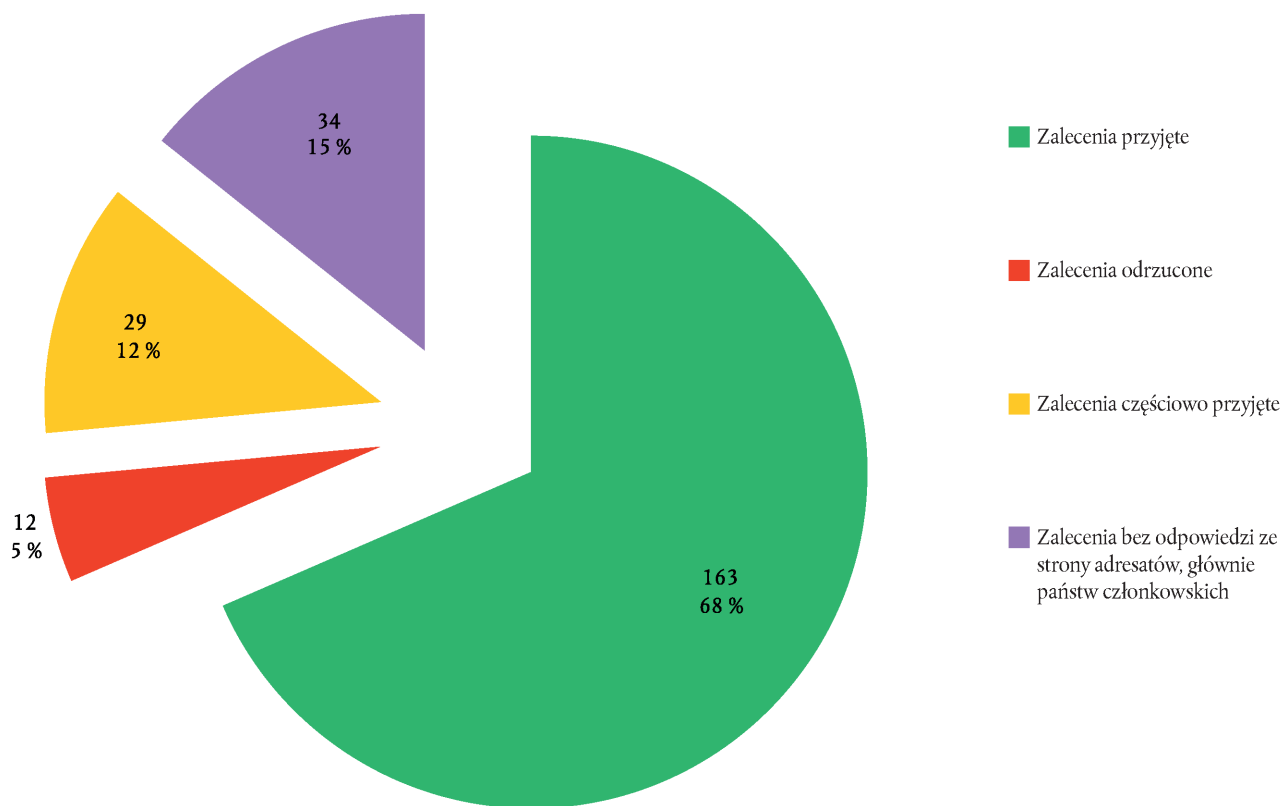
Ramka 3.13 – Zalecenia obejmujące różnorodne zagadnienia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ramka 3.14 – Kontrolowane podmioty zaakceptowały zdecydowaną większość zaleceń Trybunału

Poziom akceptacji zaleceń zawartych w sprawozdaniach specjalnych z 2017 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

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

3.38. W 2017 r. Trybunał przyjął siedem sprawozdań specjalnych dotyczących tych działów wieloletnich ram finansowych⁽⁴⁵⁾. W niniejszej części Trybunał pragnie zwrócić uwagę na niektóre z najważniejszych wniosków i zaleceń zawartych w trzech z tych sprawozdań.

(i) Sprawozdanie specjalne nr 2/2017 – Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020

3.39. Trybunał stwierdził, że w umowach partnerstwa skutecznie ukierunkowywano środki finansowe na strategię „Europa 2020” oraz że programy operacyjne posiadały solidną „logikę interwencji”. Niemniej jednak wskaźniki dotyczące konkretnych programów i wspólne wskaźniki zostały ustanowione zarówno względem produktów, jak i rezultatów, co poskutkowało nadmierną liczbą wskaźników, która mogła powodować znaczne obciążenie administracyjne oraz problemy ze zagregowaniem danych na szczeblu krajowym i UE.

3.39. Komisja zauważa, że wskaźniki wykonania w zakresie rezultatów dotyczące konkretnych programów nie są przeznaczone do agregowania na poziomie UE. Te konkretne wskaźniki służą do określania wartości docelowych oraz sprawozdawczości z wykonania zadań w odniesieniu do wartości docelowych, podczas gdy wspólne wskaźniki umożliwiają sprawozdawczość z osiągnięć na podstawie wcześniej określonych kategorii, które odzwierciedlają często wykorzystywane inwestycje w całej UE. Wskaźniki produktu dotyczące konkretnych programów odnoszą się do produktów materialnych, które umożliwiają uchwycenie zmian osiągniętych wskutek finansowanych przez UE interwencji w ramach programów. Interwencje te są dostosowane w taki sposób, aby likwidowały wąskie gardła utrudniające rozwój na konkretnym obszarze. Z definicji muszą one być specyficzne dla danego regionu i przewidzianego działania.

⁽⁴⁵⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 2/2017 pt. „Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020 – wydatki są bardziej ukierunkowane na priorytety strategii »Europa 2020«, lecz mechanizmy pomiaru wykonania zadań są coraz bardziej skomplikowane”, sprawozdanie specjalne nr 4/2017 pt. „Ochrona budżetu UE przed nieprawidłowymi wydatkami – w latach 2007–2013 Komisja w coraz większym stopniu stosowała środki zapobiegawcze i korekty finansowe w obszarze spójności”, które nie zawierało wniosków i zaleceń związanych z wynikami, sprawozdanie specjalne nr 5/2017 pt. „Bezrobocie wśród młodzieży – czy polityka UE wpłynęła na zmianę sytuacji?”, sprawozdanie specjalne nr 12/2017 pt. „Wdrażanie dyrektywy w sprawie wody pitnej – dostęp do wody i jej jakość w Bułgarii, na Węgrzech i w Rumunii poprawiły się, jednak konieczne są znaczne dalsze inwestycje”, sprawozdanie specjalne nr 13/2017 pt. „Jednolity europejski system zarządzania ruchem kolejowym – czy decyzja polityczna ma szansę stać się rzeczywistością?”, sprawozdanie specjalne nr 15/2017 pt. „Warunki wstępne i rezerwa na wykonanie w obszarze spójności – instrumenty innowacyjne, lecz jeszcze nieskuteczne” oraz sprawozdanie specjalne nr 18/2017 pt. „Jednolita europejska przestrzeń powietrzna – mimo zmiany nastawienia przestrzeń powietrzna wciąż nie jest jednolita”.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.40. Trybunał zalecił, by:

- państwa członkowskie zaprzestały stosowania zbędnych wskaźników dotyczących konkretnych programów,
- Komisja zdefiniowała wspólną terminologię dotyczącą pojęć „produktu” i „rezultatu” i zaproponowała włączenie jej do rozporządzenia finansowego, zidentyfikowała najbardziej istotne wskaźniki produktu i rezultatu na potrzeby pomiaru wyników oraz stosowała budżetowanie ukierunkowane na wyniki.

(ii) Sprawozdanie specjalne nr 5/2017 – Bezrobocie wśród młodzieży

3.41. Trybunał stwierdził, że choć poczyniono postępy we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży oraz osiągnięto niektóre z określonych rezultatów, sytuacja nie spełniła początkowych oczekiwań. Oczekiwania te zostały wyrażone podczas wprowadzania w życie gwarancji dla młodzieży, której celem było zapewnienie dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia lub utraty pracy. Zdaniem Trybunału w czasie przeprowadzania kontroli Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych zapewniła bardzo ograniczony wkład w osiągnięcie celów gwarancji dla młodzieży.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.40.

- W zmienionym rozporządzeniu finansowym zawarto spójną terminologię dotyczącą wyników. We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania po 2020 r. (COM(2018) 375 final) określono definicję wskaźników produktu i rezultatu. We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności na okres programowania po 2020 r. (COM(2018) 372 final) zawarto wykaz wspólnych wskaźników produktu i rezultatu. Wykaz ten jest bardziej obszerny niż wykaz na lata 2014–2020, w związku z czym oczekuje się, że pomoże to w ograniczeniu liczby wskaźników dotyczących konkretnych programów.

Jeżeli chodzi o koncepcję budżetu ukierunkowanego na wyniki, Komisja zauważa, że budżet UE już jest ukierunkowany na wyniki, dzięki czemu umożliwia władzy budżetowej uwzględnienie informacji o wynikach w trakcie procedury budżetowej poprzez dostarczanie informacji o celach programów oraz o postępach w ich osiąganiu w oświadczeniach programowych załączonych do projektu budżetu.

3.41. Od 2014 r., kiedy rozpoczęto wdrażanie w terenie, każdego roku odnotowano ponad 5 mln rejestracji w gwarancji dla młodzieży oraz ponad 3,5 mln osób rozpoczęło pracę, kształcenie, szkolenie lub przygotowanie zawodowe (źródło: baza danych dotyczących gwarancji dla młodzieży DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego). Obecnie jest o 2,2 mln mniej bezrobotnych osób młodych oraz o 1,4 mln mniej osób młodych niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się (źródło: Eurostat). Co najmniej do 2023 r. będą kontynuowane działania finansowane w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, w ramach których wspiera się młodzież NEET.

W celu zapewnienia, aby osoby młode mieszkające w państwach członkowskich i borykające się z bezrobociem młodzieży mogły w dalszym ciągu otrzymywać wsparcie, we wniosku Komisji w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) na lata 2021–2027 wymaga się, by państwa członkowskie, w których wskaźnik młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzież NEET) jest wysoki, przeznaczały co najmniej 10 % środków EFS+ na działania dotyczące zatrudnienia ludzi młodych. We wniosku tym uwzględniono doświadczenia z lat 2014–2020, a także uproszczono pewne wymogi w celu ułatwienia podjęcia środków, które mają kluczowe znaczenie dla wdrażania gwarancji dla młodzieży.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.42. Trybunał zalecił w szczególności, by państwa członkowskie:

- dokonały całościowego przeglądu kosztów wdrażania gwarancji dla młodzieży w odniesieniu do całej populacji młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się oraz ustanowiły hierarchię planowanych działań według dostępności finansowania,
- dopilnowały, by oferty były uważane za jakościowo dobre tylko wówczas, gdy odpowiadają profilowi uczestnika i potrzebom rynku pracy oraz prowadzą do trwałej integracji na rynku pracy.

(iii) Sprawozdanie specjalne nr 15/2017 – Warunki wstępne i rezerwa na wykonanie w obszarze spójności

3.43. W sprawozdaniu tym Trybunał stwierdził, że warunki wstępne zapewniały spójne ramy na potrzeby oceny gotowości państw członkowskich do wykorzystania unijnych środków finansowych na początku okresu programowania 2014–2020. Nie było jednak jasne, w jakim stopniu rzeczywiście skutkowało to praktycznymi zmianami. Trybunał uznał, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, iż ramy wykonania i rezerwa na wykonanie doprowadzą do istotnego przeniesienia wydatków w obszarze spójności w latach 2014–2020 do programów uzyskujących lepsze wyniki.

3.44. Trybunał zalecił, by Komisja:

- dopracowała warunki wstępne jako instrument służący do oceny gotowości państw członkowskich do wykorzystania unijnych środków finansowych,

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.42.

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

Komisja z zadowoleniem przyjęłaby dokładniejsze przedstawienie szacunkowych kosztów wszystkich planowanych działań na rzecz wdrożenia gwarancji dla młodzieży, dlatego w miarę możliwości i na wniosek państw członkowskich będzie wspierać je w tym procesie.

- Komisja zauważa, że to zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Komisja zbada możliwość omówienia standardów w zakresie kryteriów jakości w kontekście prac dotyczących monitorowania gwarancji dla młodzieży w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia.

3.43. Komisja uważa, że w związku z praktycznymi zmianami spowodowanymi wprowadzeniem warunków wstępnych, sam fakt nałożenia minimalnych wymogów, które nie istniały w poprzednich ramach polityki spójności, powinien poprawić skuteczność i wydajność wydatków.

Komisja będzie w stanie ocenić ostateczny wpływ warunków wstępnych po wdrożeniu projektów programów.

Ponadto ramy wykonania stanowią tylko jeden z wielu elementów ukierunkowania na rezultaty. Ramy wykonania i rezerwę na wykonanie ustanowiono w celu zwiększenia nacisku na rezultaty i osiągnięcie celów unijnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Nie miały one na celu istotnej realokacji wydatków funduszu spójności. Niemniej jednak, jeżeli w ramach programów nie zostaną zrealizowane cele pośrednie ustanowione w ramach wykonania, środki z rezerwy na wykonanie mogą zostać przydzielone do innych programów, w ramach których osiągnięte są lepsze rezultaty.

3.44.

- Komisja przyjęła to zalecenie, o ile warunki wstępne zostaną utrzymane w okresie po 2020 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

- przekształciła rezerwę na wykonanie na okres po 2020 r. w instrument bardziej zorientowany na rezultaty, w ramach którego środki finansowe są przydzielane na rzecz programów osiągających dobre rezultaty.

Dział 2 „Trwały wzrost gospodarczy – zasoby naturalne”

3.45. W 2017 r. Trybunał przyjął sześć sprawozdań specjalnych powiązanych z działem 2 wieloletnich ram finansowych⁽⁴⁶⁾. W trzech z tych sprawozdań przeanalizowano aspekty dotyczące wyników osiągniętych w ramach wspólnej polityki rolnej. Przedstawione w nich wnioski są szczególnie istotne w kontekście trwającej reformy wspólnej polityki rolnej i nowego modelu realizacji opartego na wynikach ogłoszonego w komunikacie Komisji pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”.

(i) Sprawozdanie specjalne nr 16/2017 – Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

3.46. W sprawozdaniu tym Trybunał odnotował, że w obecnym okresie programowania wydatki na rozwój obszarów wiejskich miały koncentrować się w większym stopniu na rezultatach, ale ten ambitny cel nie został osiągnięty ze względu na brak odpowiednich informacji na temat wyników. Trybunał zalecił opracowanie wspólnego zestawu wskaźników ukierunkowanych na rezultaty, które będą lepiej nadawać się do oceny rezultatów i oddziaływania interwencji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja przyjęła to zalecenie, o ile ramy wykonania i rezerwa zostaną utrzymane w okresie po 2020 r.

We wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania po 2020 r. (COM (2018) 375 final) określono przepisy dotyczące ram wykonania obejmujących zarówno wskaźniki produktu, jak i wskaźniki rezultatu, w odniesieniu do których należy określić cele pośrednie oraz wartości docelowe. Przegląd wykonania zadań zastępuje się przeglądem śródkresowym, który opiera się m.in. na postępach w osiąganiu celów pośrednich dotyczących ram wykonania do końca 2024 r.

3.46. W swojej odpowiedzi na zalecenie 4 ze sprawozdania specjalnego nr 16/2017 Komisja zobowiązała się do przeanalizowania możliwych sposobów poprawy pomiaru wykonania wspólnej polityki rolnej jako całości.

W dniu 1 czerwca 2018 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2018) 392 final (plany strategiczne WPR): w ramach nowego modelu realizacji opracowano wspólne wskaźniki ukierunkowane na rezultaty: w tytule VII tego rozporządzenia wprowadza się ramy realizacji celów, monitorowania i ewaluacji określające, co ma się znajdować w sprawozdaniach państw członkowskich z postępów w realizacji ich planów strategicznych WPR, kiedy należy je składać oraz zasady monitorowania i oceny tych postępów.

⁽⁴⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 1/2017 pt. „Należy dołożyć starań, by wdrożyć sieć Natura 2000 z pełnym wykorzystaniem jej potencjału”, sprawozdanie specjalne nr 7/2017 pt. „Nadanie jednostkom certyfikującym nowej roli w odniesieniu do wydatków w ramach WPR: krok w kierunku modelu jednora-zowej kontroli mimo istotnych niedociągnięć”, sprawozdanie specjalne nr 8/2017 pt. „Unijny system kontroli rybołówstwa – konieczne dalsze działania”, sprawozdanie specjalne nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń”, sprawozdanie specjalne nr 16/2017 pt. „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach” i sprawozdanie specjalne nr 21/2017 pt. „Zazie-lenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

(ii) Sprawozdanie specjalne nr 10/2017 – Wymiana pokoleń

3.47. Trybunał stwierdził, że cele i oczekiwane rezultaty unijnego wsparcia dla młodych rolników nie były odpowiednio zdefiniowane, i zasugerował poprawę logiki interwencji. W tym celu Trybunał zalecił, by Komisja udoskonaliła procedurę oceny potrzeb, wybierając formy wsparcia, które są najlepiej dostosowane do spełnienia określonych potrzeb oraz zdefiniowała wyraźne i kwantyfikowalne wartości docelowe dotyczące rezultatów.

(iii) Sprawozdanie specjalne nr 21/2017 – Działania w zakresie zazieleniania

3.48. Trybunał stwierdził, że Komisja nie określiła celów, jakie miały osiągnąć działania w zakresie zazieleniania, oraz że istniał znaczny efekt *deadweight*, a wymagania były niskie. Z tych powodów uznał, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by zazielenianie miało w znaczący sposób przyczynić się do poprawy wyników w zakresie środowiska i zmiany klimatu. Trybunał zalecił, by Komisja opracowała pełną logikę interwencji dla działań UE w zakresie rolnictwa ukierunkowanych na ochronę środowiska i klimatu oraz by logika interwencji opierała się na aktualnej wiedzy naukowej i obejmowała szczegółowe cele. Trybunał zalecił także, by wszystkie istniejące wymogi środowiskowe zostały połączone w formie nowego poziomu bazowego w zakresie ochrony środowiska mającego zastosowanie do wszystkich beneficjentów wspólnej polityki rolnej oraz by programowane działania wykraczały poza ten poziom bazowy i skupiały się na osiągnięciu celów polityki.

3.47. W swojej odpowiedzi na zalecenie 1 ze sprawozdania specjalnego nr 10/2017 Komisja zobowiązała się do przeanalizowania i rozważenia ewentualnych odpowiednich instrumentów polityki na rzecz wsparcia młodych rolników oraz ich logiki interwencji w kontekście przygotowywania przyszłych wniosków ustawodawczych.

W dniu 1 czerwca 2018 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2018) 392 final (plany strategiczne WPR): W nowym modelu realizacji określonym we wniosku państwa członkowskie będą opracowywać plany strategiczne WPR, w tym oceny *ex ante* potrzeb. Na tej podstawie w planach tych zostaną opisane dostosowane interwencje, które dotyczą stwierdzonych potrzeb i mają na celu osiągnięcie celów polityki. W art. 6 lit. g) tego rozporządzenia określono m.in. następujący cel szczegółowy: przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. W związku z tym celem na potrzeby ilościowego określenia zarówno wartości docelowej *ex ante*, jak i wartości faktycznie zrealizowanej, stosowany będzie szczegółowy wskaźnik rezultatu.

Jeżeli chodzi o kwestie proceduralne, Komisja oceni i zatwierdzi wspomniane plany strategiczne WPR.

3.48. Komisja zasadniczo przyjęła zalecenia ze sprawozdania specjalnego nr 21/2017.

W dniu 1 czerwca 2018 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2018) 392 final (plany strategiczne WPR), w którym opracowano logikę interwencji w odniesieniu do nowego zestawu instrumentów WPR w zakresie środowiska i klimatu. Ta nowa zielona struktura WPR obejmuje wzmocnioną warunkowość, która uzależnia otrzymanie pełnego wsparcia z WPR od zapewnienia przez beneficjentów zgodności z podstawowymi normami dotyczącymi środowiska, zmiany klimatu, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin i dobrostanu zwierząt, w tym kwestie uprzednio rozpatrywane w ramach zazieleniania. Warunkowość ma zastosowanie do wszystkich beneficjentów WPR oraz tworzy rdzeń wskaźników bazowych w zakresie środowiska i klimatu, po przekroczeniu których państwa członkowskie określą dobrowolne programy, takie jak nowy ekoprogram w ramach pierwszego filaru oraz zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach drugiego filaru jako część szerszego rodzaju interwencji oferującej wsparcie dla różnego rodzaju zobowiązań w dziedzinie zarządzania. Wszystkie te działania będą podejmowane w ramach podejścia programowego skupiającego się na osiągnięciu celów w zakresie skuteczności działania.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Dział 3 „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” oraz dział 4 „Globalny wymiar Europy”

3.49. Trybunał przyjął pięć sprawozdań specjalnych dotyczących tych działów wieloletnich ram finansowych⁽⁴⁷⁾. W niniejszej części Trybunał pragnie zwrócić uwagę na niektóre z najważniejszych wniosków i zaleceń zawartych w czterech z tych sprawozdań.

(i) Sprawozdanie specjalne nr 3/2017 – Tunezja

3.50. Trybunał stwierdził, że pomoc finansowa udzielona Tunezji przez UE została co do zasady dobrze wykorzystana. W znacznym stopniu przyczyniła się do przemian demokratycznych w kraju i osiągnięcia stabilności gospodarczej po rewolucji w latach 2010–2011. Zdaniem Trybunału Komisja była jednak zbyt ambitna, ponieważ próbowała uwzględnić zbyt wiele priorytetów w stosunkowo krótkim okresie. Doprowadziło to do szeregu uchybień w sprawowanym przez nią zarządzaniu pomocą.

3.51. Trybunał zalecił, by Komisja, a w odpowiednich przypadkach także Europejska Służba Działań Zewnętrznych:

- usprawniła programowanie i ukierunkowanie wsparcia unijnego,

3.50. W sprawozdaniu przyznano, że pomoc finansowa udzielona Tunezji przez UE została co do zasady dobrze wykorzystana. W praktyce pomoc UE w znacznym stopniu przyczyniła się do osiągnięcia stabilności gospodarczej i politycznej państwa po rewolucji, szczególnie pomoc przy ważnych reformach społeczno-ekonomicznych i politycznych.

Jeżeli chodzi o własne ambicje, Komisja zauważa, że konieczne było zajęcie się kilkoma obszarami ze względu na wyzwania społeczno-ekonomiczne, z jakimi zmagala się Tunezja po rewolucji. Dotychczas osiągnięte rezultaty są dobre, ponieważ pomoc UE w znacznym stopniu przyczyniła się do poprawy stabilności społeczno-ekonomicznej i politycznej państwa po rewolucji. Komisja podkreśla, że kierowała się własną polityką dotyczącą koncentracji pomocy. Rzeczywiście mimo faktu, że w okresie objętym przeglądem podjęto różnorodne działania, były one zgodne z trzema głównymi sektorami określonymi w jednolitych ramach wsparcia na lata 2014–2016.

Skuteczność i trwałość pomocy udzielanej przez Komisję zawsze były zaliczane do rozważanych kluczowych elementów, obok jej adekwatności, efektywności i wpływu. Komisja wsparła również ustanowienie wewnętrznych i zewnętrznych mechanizmów monitorowania oraz zwiększenie rozliczalności podmiotów publicznych.

3.51.

- Komisja przyjęła to zalecenie i jest już w trakcie jego wdrażania (przyjęcie w sierpniu 2017 r. nowych jednolitych ram wsparcia na lata 2017–2020, w których skoncentrowano się na trzech sektorach interwencji; stały dialog polityczny i dialog w sprawie polityki, koordynacja z programami regionalnymi; trwający proces wspólnego programowania).

⁽⁴⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/2017 pt. „Pomoc UE na rzecz Tunezji”, sprawozdanie specjalne nr 6/2017 pt. „Podejście »Hotspot« – unijna odpowiedź na kryzys uchodźczy”, sprawozdanie specjalne nr 9/2017 pt. „Wsparcie unijne na rzecz zwalczania handlu ludźmi w Azji Południowej i Południowo-Wschodniej”, sprawozdanie specjalne nr 11/2017 pt. „Unijny fundusz powierniczy »Bêkou« na rzecz Republiki Środkowoafrykańskiej – pomimo pewnych niedociągnięć początki budzą nadzieję” oraz sprawozdanie specjalne nr 22/2017 pt. „Misje obserwacji wyborów – w odpowiedzi na zalecenia podejmowane są wprowadzić odpowiednie działania, ale potrzebne jest lepsze monitorowanie”.

UWAGI TRYBUNAŁU

- usprawniła realizację unijnych programów wsparcia budżetowego,
- składała wnioski w celu przyspieszenia procesu zatwierdzenia pomocy makrofinansowej,
- poprawiła planowanie projektów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja przyjęła to zalecenie.

Biorąc pod uwagę stabilniejszy kontekst polityczny w Tunezji oraz ścisłą współpracę z innymi darczyńcami, Komisja zgadza się, że wskaźniki efektywności można obecnie w większym stopniu ukierunkować na przyszłe działania. Podejście dynamiczne będzie mieć jednak nadal zastosowanie do kryterium kwalifikowalności zgodnie z przepisami zawartymi w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego.

- Komisja przyjęła to zalecenie.

Komisja zauważa, że chociaż osiągnięto istotne postępy w odniesieniu do tempa przyjmowania przez Parlament i Radę decyzji o przyznaniu pomocy makrofinansowej, nadal istnieje możliwość poprawy. Szybsze przyjmowanie tych decyzji można było osiągnąć, np.: poprzez ograniczenie liczby posiedzeń Komisji Handlu Międzynarodowego Parlamentu Europejskiego (INTA) przed przeprowadzeniem głosowania w INTA; jeżeli zatwierdzenie przez Parlament odbywałoby się systematycznie na posiedzeniu plenarnym (w tym na mini sesjach plenarnych) odbywającym się bezpośrednio po głosowaniu INTA; jeżeli mini sesje plenarne wykorzystano by na złożenie podpisów przez Przewodniczącego Parlamentu i Przewodniczącego Rady; oraz jeżeli Rada w razie konieczności zastosowałaby również procedurę pisemną przyjęcia.

Komisja zauważa również, że w następstwie poprzednich zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz rezolucji Parlamentu w sprawie pomocy makrofinansowej z 2003 r. Komisja w 2011 r. złożyła wniosek dotyczący ramowego rozporządzenia w sprawie pomocy makrofinansowej ukierunkowanej m.in. na przyspieszenie podejmowania decyzji poprzez zastąpienie decyzji legislacyjnych aktami wykonawczymi. Komisja wycofała jednak ten wniosek w 2013 r., ponieważ współprawodawcy podjęli decyzję o zachowaniu aktów ustawodawczych oraz zwykłej procedury ustawodawczej.

- Komisja przyjęła to zalecenie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

(ii) Sprawozdanie specjalne nr 6/2017 – Podejście „Hotspot”

3.52. Trybunał stwierdził, że podejście „Hotspot” zasadniczo pomogło poprawić zarządzanie migracjami w dwóch państwach członkowskich pierwszej linii, tj. w Grecji i we Włoszech, przez zwiększenie zdolności do przyjmowania migrantów, ulepszenie procedur rejestracji i poprawę koordynacji wsparcia.

3.53. Trybunał zalecił, aby Komisja i stosowne agencje:

- pomogły państwom członkowskim w ulepszeniu podejścia „Hotspot”, w szczególności w zakresie zdolności hotspotów do przyjmowania migrantów, traktowania małoletnich bez opieki, delegowania ekspertów oraz ról i obowiązków w ramach tego podejścia,
- dokonały oceny podejścia „Hotspot” i w dalszym stopniu je rozwijały z myślą o jak największej skuteczności unijnego wsparcia na rzecz zarządzania migracjami.

(iii) Sprawozdanie specjalne nr 11/2017 – Unijny fundusz powierniczy „Békou”

3.54. W sprawozdaniu tym Trybunał stwierdził, że – pomimo pewnych niedociągnięć – w zaistniałych okolicznościach zarówno decyzja o ustanowieniu funduszu powierniczego „Békou”, jak i jego koncepcja były słuszne. Zauważył, że jak dotąd nie wykorzystano w pełni potencjału zarządzania funduszem w odniesieniu do trzech kwestii: koordynacji działań zainteresowanych stron; przejrzystości, szybkości procedur i ich racjonalności pod względem kosztów oraz mechanizmów monitorowania i oceny.

3.53.

— Komisja zgadza się.

— Komisja zgadza się.

3.54. W ramach unijnego funduszu powierniczego „Békou” stworzono nowy sposób koordynacji działań prowadzonych przez UE i jej państwa członkowskie, który na tym etapie nie został w pełni wykorzystany.

Zdaniem Komisji, biorąc pod uwagę cały cykl projektu, ogólne tempo wdrażania funduszu powierniczego Békou jest wyższe niż w przypadku innych instrumentów UE znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Komisja zgadza się jednak, że zbada sposoby dalszego zwiększania tempa procedur wyboru wykraczające poza sposoby dozwolone obecnie w przepisach wewnętrznych, przy jednoczesnym zachowaniu właściwej równowagi między szybkością a przejrzystością.

Mechanizmy monitorowania i oceny są opracowywane na poziomie projektu i będą stopniowo ulepszone na poziomie funduszu.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.55. Osiągnięcia w ramach funduszu do momentu przeprowadzenia kontroli zasługiwały ogólnie na pozytywną ocenę. Chociaż dołączyło do niego niewielu darczyńców, umożliwił on pozyskanie środków pomocowych, a większość zrealizowanych projektów przyniosła spodziewane produkty. Fundusz zapewnił większą widoczność działań UE.

3.56. Trybunał zalecił, by Komisja:

- opracowała dalsze wytyczne dotyczące wyboru instrumentów do świadczenia pomocy oraz przeprowadzenia analizy potrzeb, tak aby określić zakres interwencji funduszu powierniczego,
- usprawniła koordynację działań darczyńców, procedury wyboru oraz pomiar wyników, a także zoptymalizowała koszty administracyjne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.56.

- Komisja przyjęła to zalecenie, które zostanie zrealizowane w następujący sposób:

Komisja opracowała wytyczne w odniesieniu do funduszu powierniczego, które zawierają sekcję dotyczącą warunków utworzenia funduszu powierniczego.

Komisja jest gotowa zmienić zakres tych wytycznych, aby uwzględnić bardziej szczegółowy opis kryteriów określonych w rozporządzeniu finansowym w celu oceny warunków ustanowienia funduszy powierniczych UE.

W związku z tym Komisja uważa, że przy ocenie warunków ustanowienia funduszy powierniczych UE rozpatrzona zostanie kwestia przewagi komparatywnej innych instrumentów pomocy.

Komisja uważa, że wytyczne nie mogą być zbyt normatywne, w szczególności w odniesieniu do kryzysowych funduszy powierniczych.

- Komisja przyjęła to zalecenie, ale podkreśliła, że inne podmioty mają swoją rolę do odegrania w działaniach następczych.

Unijny fundusz powierniczy „Békou” już teraz koordynuje swoje działania z innymi właściwymi darczyńcami i podmiotami. Komisja zgadza się jednak, że koordynacja mogłaby być lepiej sformalizowana i że wszyscy uczestnicy unijnego funduszu powierniczego „Békou” powinni skorzystać z możliwości koordynacji.

Komisja stosuje swoje standardowe zasady i procedury oraz regulamin wewnętrzny dopuszczający odejście zarządzających unijnym funduszem powierniczym od tych standardowych zasad w określonych okolicznościach (wewnętrzne wytyczne dotyczące sytuacji kryzysowych oraz wytyczne dotyczące unijnych funduszy powierniczych). Przykładowo w wytycznych dotyczących sytuacji kryzysowych określono utrudnienia i ograniczenia dotyczące zawierania umów i realizacji projektów w sytuacji kryzysowej, co pozwala na stosowanie „elastycznych procedur” w przypadku ogłoszenia sytuacji kryzysowej w danym kraju.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

(iv) Sprawozdanie specjalne nr 22/2017 – Misje obserwacji wyborów

3.57. W sprawozdaniu tym Trybunał zauważył, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja podejmowały odpowiednie działania, aby wspierać realizację zaleceń unijnych misji obserwacji wyborów, i stosowały w tym celu dostępne narzędzia. Trybunał stwierdził, że w ostatnich latach sposób prezentacji zaleceń unijnych misji obserwacji wyborów polepszył się, ale potrzeba więcej konsultacji w terenie. W ramach wspierania realizacji zaleceń Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja prowadziły dialog polityczny oraz zapewniały wsparcie procesu wyborczego, ale misje powyborcze nie były przeprowadzane tak często, jak mogłoby to mieć miejsce. Co więcej, nie było scentralizowanego wykazu wszystkich zaleceń, a status ich wdrożenia nie był poddawany systematycznej ocenie.

3.58. Trybunał zalecił, by Europejska Służba Działań Zewnętrznych:

- systematycznie konsultowała się z zainteresowanymi stronami w zakresie zaleceń unijnych misji obserwacji wyborów przed ich przyjęciem,
- częściej prowadziła misje powyborcze,
- stworzyła centralny wykaz zaleceń unijnych misji obserwacji wyborów oraz systematycznie oceniała status ich wdrażania.

3.58.

- *Ogólna treść zaleceń (nie konkretne sformułowanie zaleceń, tak aby nie naruszać niezależności sprawozdania) będzie systematycznie konsultowana z zainteresowanymi stronami.*
- *ESDZ i Komisja są zobowiązane do wzmocnienia działań następczych w związku z zaleceniami unijnej misji obserwacji wyborów poprzez połączenie różnych narzędzi, poczynając m.in. od misji powyborczych po wsparcie procesu wyborczego i dialog polityczny.*
- *Komisja będzie dążyć do zapewnienia środków finansowych na utworzenie scentralizowanego depozytu służącego do przechowywania zaleceń unijnej misji obserwacji wyborów.*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Dział 5 „Administracja” oraz sprawozdania w sprawie funkcjonującego jednolitego rynku i trwałej unii walutowej

3.59. W 2017 r. w odniesieniu do priorytetowego obszaru funkcjonującego jednolitego rynku i trwałej unii walutowej Trybunał opracował cztery sprawozdania specjalne ⁽⁴⁸⁾.

3.60. W niniejszej części Trybunał pragnie zwrócić uwagę na niektóre z najważniejszych wniosków i zaleceń zawartych w dwóch z tych sprawozdań.

(i) Sprawozdanie specjalne nr 17/2017 – Interwencje Komisji w związku z greckim kryzysem finansowym

3.61. W sprawozdaniu tym Trybunał stwierdził, że programy pomocowe dla Grecji w następstwie kryzysu finansowego zapewniły krótkoterminową stabilność finansową i umożliwiły osiągnięcie pewnych postępów we wdrażaniu reform. Programy te tylko w ograniczonym stopniu pomogły jednak Grecji podnieść się z kryzysu. Do połowy 2017 r. nie doprowadziły do odzyskania przez ten kraj zdolności finansowania swoich potrzeb na rynkach.

3.62. Trybunał nie mógł przeanalizować roli Europejskiego Banku Centralnego, gdyż Bank zakwestionował kompetencje Trybunału w tym względzie i nie przekazał wystarczających materiałów dowodowych.

3.63. Trybunał zalecił, by Komisja:

- bardziej jednoznacznie wskazywała jako priorytetowe pewne wymogi w stosunku do innych oraz wskazywała środki, które muszą zostać pilnie zrealizowane, by wyeliminować zakłócenia równowagi,

3.63.

- Komisja przyjęła to zalecenie.

Działania polityczne zostały uporządkowane zgodnie z priorytetami, głównie poprzez wspólny program z MFW. Komisja wykorzystwała m.in. dobrze znany system „działań wstępnych” i „strukturalnych poziomów referencyjnych” MFW, które stanowią zasadnicze reformy, niezbędne do zamknięcia przeglądu i rozpoczęcia wypłat. Zostały one stopniowo udoskonalone w oparciu o niektóre dodatkowe działania wstępne w obszarze reform strukturalnych oraz poprzez wyznaczenie ważnych etapów. W programie wsparcia EMS na rzecz stabilności, nad którym trwają obecnie prace, wprowadzono również koncepcję „głównych rezultatów”.

⁽⁴⁸⁾ Sprawozdanie specjalne nr 17/2017 pt. „Interwencje Komisji w związku z greckim kryzysem finansowym”, sprawozdanie specjalne nr 19/2017 pt. „Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE”, sprawozdanie specjalne nr 20/2017 pt. „Instrumenty gwarancji kredytowych finansowane przez UE – rezultaty są pozytywne, konieczne jest jednak lepsze ukierunkowanie na beneficjentów i skoordynowanie z systemami krajowymi” oraz sprawozdanie specjalne nr 23/2017 pt. „Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji – prace nad stanowiącym wyzwanie stworzeniem unii bankowej zostały rozpoczęte, ale wciąż pozostaje wiele do zrobienia”.

UWAGI TRYBUNAŁU

- zapewniała, by programy były osadzone w ogólnej strategii wzrostu gospodarczego kraju,
- dążyła do osiągnięcia porozumienia z partnerami programowymi,
- wykazywała się większą systematycznością w ocenie zdolności administracyjnych państw członkowskich do wdrażania reform,
- przeprowadzała oceny śródkresowe w przypadku następujących po sobie programów i wykorzystywała wyniki do oceny rozwiązań dotyczących sformułowania i monitorowania programów.

(ii) Sprawozdanie specjalne nr 23/2017 – Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

3.64. W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził w tym sprawozdaniu specjalnym, że na stosunkowo wczesnym etapie, na którym przeprowadzono kontrolę, występowały niedociągnięcia w przygotowaniu Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji do realizacji jej zadań. Niedociągnięcia te należy rozpatrywać w szerszym kontekście – Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji utworzono od podstaw w bardzo krótkim czasie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja przyjęła to zalecenie.
Komisja zauważa, że w obowiązującym porozumieniu ustanawiającym EMS przewidziano bardziej skoncentrowane programy, np. ukierunkowane na zakłócenia równowagi w konkretnych sektorach, w przypadku których kompleksowa strategia na rzecz rozwoju może być nieuzasadniona.
- Komisja przyjęła to zalecenie i przypomniała, że nie może zobowiązać innych instytucji do przyjęcia metod współpracy, które zasadniczo – zgodnie z definicją – należy uzgodnić wspólnie.
- Komisja przyjęła to zalecenie.
W ramach programu wsparcia EMS na rzecz stabilności szczególną uwagę zwraca się na realizację reform mających na celu poprawę jakości i efektywności sektora publicznego w zakresie dostarczania podstawowych dóbr i świadczenia podstawowych usług publicznych (czwarty filar). Wsparcie techniczne dostosowano ściśle do postanowień programu stabilności EMS, natomiast wsparcie na rzecz szeregu reform realizowanych w ramach programu wyraźnie zamieszczono w protokole ustaleń z sierpnia 2015 r. i późniejszych uzupełniających protokołach ustaleń. W ciągu trzech miesięcy od ustanowienia programu EMS Komisja i władze greckie ustaliły „Plan na rzecz współpracy technicznej w zakresie reform strukturalnych”, który opublikowano również na stronie internetowej Komisji. Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych zapewnia i koordynuje wsparcie na rzecz władz greckich w niemal wszystkich obszarach objętych reformami w ramach programu EMS.
- Komisja przyjęła to zalecenie. Przeprowadziła już oceny ex post dla innych państw strefy euro, które posiadały programy wsparcia na rzecz stabilności.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.65. Niedociągnięcia obejmowały:

- opóźnienia w obsadzaniu stanowisk,
- niekompletne planowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, które wchodzą w zakres kompetencji Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, oraz niekompletny zestaw regulujących zasad,
- brakujące oceny wykonalności i wiarygodności wybranych strategii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w planach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji,
- niejasny podział zadań operacyjnych między krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji,
- brak równowagi między mandatami Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Europejskiego Banku Centralnego.

3.66. Trybunał stwierdził, że wymaganych jest szereg działań w celu udoskonalenia systemu, i zalecił, by Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji:

- ukończyła planowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz ukończyła opracowywanie zestawu zasad dotyczących tych planów,
- przyspieszyła swoje wysiłki w obszarze rekrutacji oraz zapewniła odpowiednią liczbę pracowników w dziale ds. kadrowych,
- doprecyzowała operacyjny podział zadań i obowiązków z krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz
- współpracowała z Europejskim Bankiem Centralnym w taki sposób, by mogła otrzymywać wszelkie niezbędne informacje, oraz zwróciła się do ustawodawcy o podjęcie niezbędnych działań w celu praktycznego wdrożenia obecnych ram.

3.67. Trybunał opublikował także sprawozdanie specjalne nr 14/2017 pt. „Przegląd wyników dotyczący zarządzania sprawami przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Sprawozdanie to obejmowało kwestie do rozważenia w kontekście dalszych usprawnień w zakresie zarządzania sprawami przez Trybunał Sprawiedliwości.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

CZĘŚĆ 3 – DZIAŁANIA NASTĘPCZE PODEJMOWANE W ZWIĄZKU Z ZALECENIAMI

3.68. W niniejszej części przedstawiono wyniki corocznego przeglądu tego, w jakim zakresie Komisja podjęła działania naprawcze w związku z zaleceniami Trybunału. Monitorowanie działań następczych podejmowanych w związku z zaleceniami Trybunału zawartymi w sprawozdaniach specjalnych stanowi ważny element cyklu kontroli wykonania zadań. Stanowi nie tylko źródło informacji zwrotnych na temat oddziaływania prac Trybunału dla niego samego oraz dla innych zainteresowanych stron, lecz także zachętę dla Komisji i państw członkowskich do realizacji zaleceń.

A. Zakres i podejście – nowa metoda

3.69. W poprzednich latach Trybunał analizował jedynie wybrane sprawozdania specjalne. Zgodnie ze strategią na lata 2018–2020 Trybunał poszerza obecnie zakres tej analizy, a zatem będzie monitorował wszystkie zalecenia sformułowane w ramach kontroli wykonania zadań, skierowane do Komisji trzy lata wcześniej.

3.70. Trybunał przeanalizował 17 z 24 sprawozdań specjalnych, które opublikował w 2014 r. i które nie były analizowane w ramach innych prac⁽⁴⁹⁾. Sprawozdania te zawierały łącznie 135 zaleceń.

3.71. Monitorowanie działań następczych przez Trybunał miało formę przeglądu dokumentacji i wywiadów z personelem Komisji. Aby zapewnić rzetelny i wyważony przegląd, Trybunał przesłał swoje ustalenia Komisji i uwzględnił jej odpowiedzi w końcowej analizie. Trybunał sformułował wnioski co do realizacji 100 zaleceń, lecz nie był w stanie sformułować wniosków w odniesieniu do pozostałych 35 (które stanowiły 26 % łącznej liczby zaleceń, przekraczając ponad dwa razy średnią z ostatnich sześciu lat – 12 %), ponieważ były one skierowane do państw członkowskich lub innych instytucji Unii Europejskiej⁽⁵⁰⁾.

B. W jaki sposób Komisja odniosła się do zaleceń Trybunału?

3.72. Trybunał stwierdził, że Komisja w pełni zrealizowała 58 (58 %) spośród 100 zaleceń. 17 z pozostałych zaleceń (17 %) Komisja zrealizowała w przeważającej mierze, 19 (19 %) częściowo, a sześciu (6 %) nie zrealizowała (zob. **ramka 3.15**). Status realizacji zaleceń przedstawiono szczegółowo w **załączniku 3.1**.

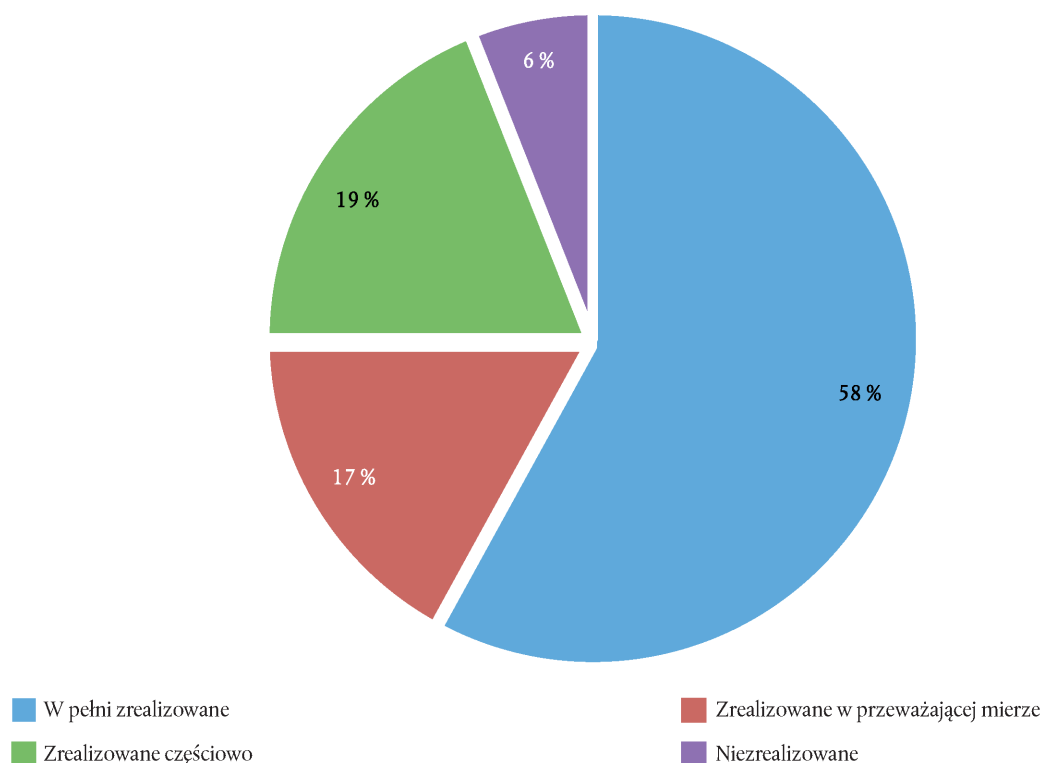
3.72. Komisja zauważa, że Europejski Trybunał Obrachunkowy uznał trzy czwarte ocenianych zaleceń za zrealizowane w pełni lub w większej części.

Sześć zaleceń, które w ogóle nie zostały zrealizowane, nie zostało przyjętych przez Komisję.

⁽⁴⁹⁾ Obszary kontroli objęte siedmioma sprawozdaniami specjalnymi (sprawozdania specjalne nr 3/2014, 5/2014, 6/2014, 11/2014, 14/2014, 17/2014 i 19/2014) podlegają nowym kontrolom – będącym obecnie w toku lub planowanym.

⁽⁵⁰⁾ 32 z nich dotyczyły państw członkowskich, dwa dotyczyły Rady lub Parlamentu, a w jednym przypadku nie były dostępne wystarczające dowody.

Ramka 3.15 – Realizacja zaleceń w ramach kontroli wykonania zadań z 2014 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.73. Wynik dotyczący w pełni zrealizowanych zaleceń jest zasadniczo zgodny z danymi z poprzednich lat. Odsetek zaleceń zrealizowanych w przeważającej mierze był jednak o 7 % niższy od średniej z ostatnich sześciu lat, wynoszącej 25 %. Odsetek zaleceń zrealizowanych jedynie częściowo był natomiast o 7 % wyższy niż średnia z sześciu lat, wynosząca 12 %. Wynika to prawdopodobnie ze zmodyfikowanej metody analizy Trybunału (zob. pkt 3.69).

3.74. Trybunał stwierdził, że zalecenia często skutkowały szczególnymi działaniami naprawczymi. Znaczna większość z 58 w pełni zrealizowanych zaleceń została zrealizowana w ciągu dwóch lat (45 % w 2014 r. i 43 % w 2015 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

3.75. Trybunał nie był w stanie zweryfikować realizacji większości zaleceń skierowanych wyłącznie do państw członkowskich (zob. pkt 3.71). Był natomiast w stanie przeanalizować realizację sześciu zaleceń skierowanych do państw członkowskich lub wspólnie do Komisji i innych kontrolowanych podmiotów w kontekście *zarządzania dzielonego*. Wszystkie z nich zostały częściowo lub w pełni zrealizowane ⁽⁵¹⁾.

3.76. Trybunał odnotował obszary, w których Komisja wykazywała szczególną skuteczność we wdrażaniu jego zaleceń. W przypadku jednego sprawozdania specjalnego w obszarze działań zewnętrznych leżących w kompetencjach DG DEVCO i NEAR (sprawozdanie specjalne nr 16/2014) wszystkie dziewięć zaleceń zostało zrealizowanych w pełni. Wszystkie działania naprawcze (z wyjątkiem jednego) zostały podjęte w ciągu jednego roku. Przedmiotem tej kontroli było łączenie *dotacji* z regionalnych instrumentów inwestycyjnych z pożyczkami z instytucji finansowych w celu wsparcia polityk zewnętrznych UE. DG MARE także zrealizowała wszystkie zalecenia Trybunału w następstwie kontroli dotyczącej akwakultury (sprawozdanie specjalne nr 10/2014).

3.77. Komisja początkowo odrzuciła dziewięć zaleceń. Zalecenia te dotyczyły DG AGRI, DG REGIO i DG DEVCO. Trzy zalecenia zostały następnie częściowo zrealizowane ⁽⁵²⁾. Sześć zaleceń, które nie zostały zrealizowane w momencie przeprowadzania przez Trybunał monitorowania działań następczych, pochodziło ze sprawozdań specjalnych dotyczących sektora wina i inkubatorów przedsiębiorczości. Wszystkie z nich zostały odrzucone w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał w 2014 r. W większości przypadków wynikało to ze stanowiska Komisji, że zalecenia Trybunału powinny być skierowane do państw członkowskich. W niektórych przypadkach Komisja zgodziła się zasadniczo z wnioskami wyciągniętymi przez Trybunał, ale nie była w stanie zaakceptować zaleceń w praktyce ⁽⁵³⁾. Poziom odrzuconych lub częściowo zaakceptowanych zaleceń był podobny do poziomu z poprzednich lat.

⁽⁵¹⁾ Trybunał skierował jedno zalecenie do państw członkowskich (w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2014); cztery zalecenia do Komisji i państw członkowskich (w sprawozdaniu specjalnym nr 15/2014, dwa w sprawozdaniu specjalnym nr 22/2014 i jedno w sprawozdaniu specjalnym nr 23/2014); oraz jedno zalecenie do Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (w sprawozdaniu specjalnym nr 13/2014).

⁽⁵²⁾ Zalecenie 3a) zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2014 dotyczące ograniczenia możliwości regularnego przedstawiania przez beneficjentów programu promocyjnego dotyczącego tych samych krajów docelowych, zalecenie 1c) zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 12/2014 dotyczące monitorowania faktycznej realizacji programów operacyjnych celem wczesnego i aktywnego wykrywania trudności oraz zalecenie 4.2 zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 18/2014 dotyczące zmodyfikowania systemu monitorowania.

⁽⁵³⁾ W odniesieniu do zalecenia 3b) zawartego w sprawozdaniu specjalnym nr 20/2014 Komisja odpowiedziała, że na rezultaty projektów w zakresie handlu elektronicznego wpływać mogą czynniki zewnętrzne, których nie da się z góry przewidzieć. Dlatego też powiązanie płatności ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz handlu elektronicznego z rezultatami byłoby problematyczne.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.78. Podsumowując, Trybunał zauważył, że kontrole wykonania zadań doprowadziły do kilku kluczowych usprawnień, chociaż niektóre ze zidentyfikowanych uchybień pozostają nierozwiązane. Zostały one opisane w **załączniku 3.2**.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

3.79. Celem informacji na temat wyników jest wskazanie, czy polityki i programy oraz w ujęciu bardziej ogólnym DG, Komisja jako organizacja i budżet UE osiągają swoje cele w wydajny i skuteczny sposób. Jeśli wymagane są usprawnienia, należy wykorzystać informacje na temat wyników w celu zapewnienia wkładu w proces opracowywania koniecznych działań naprawczych i monitorowania ich wdrażania.

3.80. Sposób, w jaki organizacja wykorzystuje generowane i gromadzone przez siebie informacje na temat wyników przy podejmowaniu decyzji, wpływa na powodzenie organizacji we wdrażaniu zarządzania wynikami w perspektywie długoterminowej.

3.81. Zalecenia Trybunału są następujące.

1. Istnieją pewne ograniczenia zakresu, w jakim Komisja może wykorzystywać informacje na temat wyników (pkt 3.6–3.13)

- Wieloletnie ramy finansowe UE charakteryzują się ograniczoną elastycznością w zakresie realokacji środków finansowych.
- Chociaż w wyniku ostatniego śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych doszło do realokacji, przede wszystkim w związku z pilną koniecznością zaradzenia kryzysowi uchodźczemu i zagrożeniom dla bezpieczeństwa, nie opierała się ona na kwestiach związanych z wynikami.
- Pomiar wkładu budżetu UE w cele o wysokim poziomie ogólności jest skomplikowany, gdyż równolegle zastosowanie mają różne ramy strategiczne.

3.81.

- Komisja wystąpiła z wnioskami dotyczącymi zwiększenia elastyczności budżetowej w ramach przyszłych wieloletnich ram finansowych.
- Decyzje o realokacji wynikają z wielu czynników. Komisja zauważa, że często istnieją znaczne opóźnienia w udostępnianiu szczegółowych informacji na temat wyników.
- Pomiar wkładu w osiągnięcie celów wyższego szczebla jest trudny również dlatego, że trudno jest ustalić wyraźne związki przyczynowo-skutkowe między działalnością służb Komisji lub programem finansowanym z budżetu UE a dążeniem do osiągnięcia celów politycznych wyższego szczebla. Na osiągnięcie tych celów wpływa wiele innych czynników zewnętrznych, a na szczeblu regionalnym, krajowym, europejskim i międzynarodowym zaangażowanych jest wiele podmiotów. Złożoność ta jest nieodłączną cechą środowiska, w którym działa Komisja i budżet UE; nie stanowi ona niedociągnięcia w zakresie samych ram wykonania.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2. Za pośrednictwem systemów pomiaru wyników Komisja udostępnia duże ilości danych, ale nie zawsze w terminowy sposób (pkt 3.14–3.18)

- DG Komisji gromadzą informacje na temat wyników w różnych formatach i z różnorodnych źródeł, generując w ten sposób znaczne zasoby informacji związanych z wynikami. Kilka DG wdrożyło w ostatnim czasie nowe instrumenty i procesy na potrzeby wykorzystywania danych na temat osiągniętych wyników w celu udoskonalenia ram informacji na temat wyników.
- Trybunał zidentyfikował wcześniej dobre praktyki w zakresie sprawozdawczości na temat wyników, które Komisja powinna wdrożyć. Kilku respondentów potwierdziło, że konieczne były dalsze zmiany, na przykład pod względem terminowości informacji na temat wyników lub wytycznych dotyczących przygotowywania sprawozdań w tym zakresie.

3. Komisja wykorzystuje informacje na temat wyników w celu zarządzania programami i politykami, choć nie zawsze podejmowane są działania naprawcze w przypadku nieosiągnięcia wartości docelowych (pkt 3.19–3.26)

- Informacje na temat wyników są wykorzystywane głównie na szczeblu DG do zarządzania programami i politykami. Jako że informacje na temat wyników, które zaspokajają bieżące potrzeby w zakresie zarządzania, nie są dostosowane do obowiązków DG i Komisji w zakresie sprawozdawczości zewnętrznej, DG zasadniczo nie korzystają z najważniejszych sprawozdań Komisji z wyników do zarządzania swoimi wynikami uzyskanymi dzięki środkom z budżetu UE.
- Rezultaty ankiety pokazują także, że słabe wyniki nie we wszystkich przypadkach skutkują podjęciem działań naprawczych. Wskazują one ponadto na to, że nieosiągnięcie wartości docelowych z większym prawdopodobieństwem wiązało się z konsekwencjami w DG, w których informacje na temat wyników były często wykorzystywane.

4. Komisja co do zasady nie wyjaśnia sposobu wykorzystywania informacji na temat wyników w swoich sprawozdaniach z wyników (pkt 3.27–3.31)

DG i Komisji nie są zobowiązane do wyjaśniania w sprawozdaniach z wyników, w jaki sposób wykorzystywały informacje na temat osiągniętych wyników przy podejmowaniu decyzji. Sprawozdania DG z wyników oraz oświadczenia programowe na temat wyników często zawierają jednak pewne ograniczone informacje w tym względzie.

- Komisja składa sprawozdania z wyników budżetu UE między innymi za pośrednictwem rocznych podstawowych sprawozdań z wyników (w tym rocznego sprawozdania z zarządzania i wyników dotyczącego budżetu UE oraz opisów programowych), zgodnie z odpowiednimi zobowiązaniami prawnymi.

- Jak zauważa Europejski Trybunał Obrachunkowy, ponad 70 % respondentów wskazało, że jeżeli nie są osiągane wartości docelowe, opracowuje się plany działania oraz prowadzi bardziej intensywne monitorowanie, a 60 % respondentów udzieliło odpowiedzi, że jeżeli wartości docelowe nie są osiągane, przeprowadza się ocenę.

Przedstawione rezultaty odzwierciedlają poglądy badanych. Wymagana byłaby indywidualna ocena każdego przypadku w celu ustalenia, czy podjęto odpowiednie działania następcze, przy należytych uwzględnieniu ograniczeń ram budżetowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5. Ciągły rozwój kultury nastawionej na osiągnięcie wyników ma przełożyć się na dalsze postępy (pkt 3.32–3.36)

Kierownicy DG, z którymi Trybunał przeprowadził rozmowy, wskazali na szereg dostrzeganych przez nich wyzwań uniemożliwiających im wykorzystywanie w większym stopniu informacji na temat wyników z myślą o osiągnięciu lepszych rezultatów. Rezultaty ankiety Trybunału potwierdziły realne zapotrzebowanie na dalsze szkolenia dotyczące wykorzystywania informacji na temat wyników oraz konieczność skuteczniejszej wymiany wiedzy i dobrych praktyk. Kilka działań podjętych przez Komisję w celu zapewnienia większego ukierunkowania na wyniki można postrzegać jako pierwsze kroki w ramach szerszych wysiłków ukierunkowanych na istotną zmianę kultury. Z czasem dzięki tej zmianie kultury Komisja i budżet UE powinny jeszcze bardziej koncentrować się na osiągnięciu rezultatów i wywieraniu oddziaływania.

3.82. W pkt 3.37–3.67 Trybunał zaprezentował kluczowe wnioski i zalecenia z wybranych sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2017 r.

3.83. Prowadzone w bieżącym roku monitorowanie działań następczych podejmowanych w związku z wcześniejszymi zaleceniami (zob. pkt 3.68–3.78) potwierdza, że trzy czwarte zaleceń, które Trybunał poddał ocenie, zostało zrealizowane w pełni lub w przeważającej mierze. Oznacza to, że działania naprawcze zostały w większości przypadków wdrożone. W 19 % przypadków zalecenia zostały zrealizowane jedynie częściowo, bez wyeliminowania istotnych uchybień, które przedstawiono bardziej szczegółowo w **załączniku 3.2**. Odsetek ten był o 7 % wyższy od średniej z ostatnich sześciu lat, co wynika prawdopodobnie ze zmodyfikowanej metody analizy Trybunału.

Zalecenia

3.84. W **załączniku 3.4** przedstawiono wnioski dotyczące monitorowania działań następczych podjętych w związku z trzema zaleceniami ujętymi w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r. Jedno z nich nie zostało zrealizowane, a w przypadku dwóch pozostałych nie były dostępne wystarczające dowody, by przeanalizować dokonane postępy.

3.85. Na podstawie wniosków odnoszących się do 2017 r. Trybunał zaleca, by Komisja podjęła następujące działania.

Komisja uważa, że posiada już dobrze rozwiniętą kulturę nastawioną na osiągnięcie wyników i w ostatnich latach podjęła szereg działań w celu jej dalszego wzmocnienia⁽³⁾. Zob. również przykłady ETO w pkt 3.32 dotyczące działań podjętych przez Komisję w celu wzmocnienia kultury nastawionej na osiągnięcie wyników oraz odpowiedź Komisji do pkt 3.36.

⁽³⁾ Zob. streszczenie „Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results” [Budżetowanie i wykonanie budżetu w Unii Europejskiej – przegląd OECD w kontekście unijnego budżetu zorientowanego na rezultaty], OECD Journal on Budgeting, t. 2017/1.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 1:** W nadchodzącym okresie obowiązywania WRF Komisja powinna zaproponować działania na rzecz doprecyzowania i uproszczenia istniejących równoległych ram strategicznych regulujących wykonanie budżetu UE, wzmacniając tym samym rozliczalność z rezultatów oraz zwiększając jasność i przejrzystość dla wszystkich zainteresowanych stron.

Powinno to obejmować współpracę z zainteresowanymi stronami w celu określenia spójnego zestawu mierzalnych celów o wysokim poziomie ogólności, odpowiednich do kierowania działaniami podejmowanymi w celu osiągnięcia rezultatów⁽⁵⁴⁾ i ustanowionych dla całego budżetu wieloletnich ram finansowych w całym okresie wdrażania⁽⁵⁵⁾.

Termin wdrożenia: przyjęcie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się, że podejście do wykonania budżetu UE powinno być możliwe jak najbardziej spójne i precyzyjne oraz że w odniesieniu do osiągnięcia rezultatów kluczowa jest jasność i przejrzystość.

Komisja uważa, że jej wnioski dotyczące przyszłych wieloletnich ram finansowych i związane z nimi programy sektorowe stanowią spójne ramy przyszłego budżetu. Wnioski te opracowano, aby przyczyniły się do realizacji priorytetów politycznych uzgodnionych przez przywódców europejskich w Bratysławie i Rzymie. Wkład w ich opracowanie wniosło szerokie grono zainteresowanych stron z całej Europy. Ostateczną decyzję dotyczącą tych ram podejmie Rada, stanowiąca jednomyślnie, za zgodą Parlamentu Europejskiego.

Europejski Trybunał Obrachunkowy odnosi się do innych „ram strategicznych”, które mogą mieć wpływ na wdrażanie budżetu w okresie po 2020 r. Obejmują one priorytety polityczne następnej Komisji oraz strategiczny program Rady Europejskiej. Ramy te tworzy się zgodnie z prerogatywami instytucjonalnymi instytucji, jak określono w Traktacie. Komisja – wraz z innymi instytucjami – będzie wypełniać swoją rolę polegającą na zapewnieniu spójnego podejścia do wdrażania przyszłych wieloletnich ram finansowych.

Ponadto Komisja uważa, że ramy przyszłego budżetu powinny być wystarczająco elastyczne, aby mogły skutecznie zaspokajać nieprzewidziane potrzeby w miarę ich powstawania. Jest to naturalny i niemożliwy do uniknięcia skutek złożonego środowiska, w którym wykonuje się budżet UE.

Wnioski dotyczące przyszłych programów finansowych w ramach wieloletnich ram finansowych obejmują szczegółowe i mierzalne cele oraz wskaźniki, które będą wykorzystywane do celów monitorowania i zarządzania wynikami tych programów w przedmiotowym okresie. Ostateczną decyzję dotyczącą kształtu tych programów podejmie Parlament Europejski i Rada w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Komisja przedstawi sprawozdanie z postępu prac w odpowiednich sprawozdaniach z wyników. Dodatkowo Komisja zbada wraz z innymi instytucjami oraz z zainteresowanymi stronami możliwość uzupełnienia tych celów i wskaźników na poziomie programu o mierzalne ambitne cele związane z priorytetami politycznymi.

⁽⁵⁴⁾ Przez Komisję i wszystkie zainteresowane strony UE.

⁽⁵⁵⁾ Cykl budżetowy WRF obejmuje obecnie okres siedmiu lat. Obecnie toczy się debata na temat najbardziej odpowiedniego czasu obowiązywania WRF: zob. „The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration” [Następne wieloletnie ramy finansowe i czas ich obowiązywania], Departament Tematyczny ds. Budżetu Parlamentu Europejskiego, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, PE603.798 – październik 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** Komisja powinna uwzględniać aktualne informacje na temat wyników w sprawozdawczości na temat wyników, w tym w rocznym sprawozdaniu z zarządzania i wyników, w odniesieniu do postępów poczynionych w kierunku osiągnięcia wartości docelowych oraz zawsze powinna podejmować lub proponować odpowiednie działania w przypadku nieosiągnięcia tych wartości.

Termin wdrożenia: koniec 2019 r.

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna doprecyzować wskaźniki dotyczące wykonania budżetu UE oraz zapewnić lepsze dostosowanie między celami o wysokim poziomie ogólności, szczegółowymi celami programów i polityk oraz celami projektów. Powinna zatem podjąć następujące kroki:

- a) ustanowić bezpośrednie powiązanie między celami szczegółowymi określonymi w podstawie prawnej każdego programu wydatków i celami ogólnymi;
- b) dokonać przeglądu wskaźników wykonania stosowanych w odniesieniu do budżetu UE na wszystkich szczeblach, rejestrując takie informacje jak docelowy użytkownik każdego wskaźnika i jego przeznaczenie. Jeśli informacji takich nie można uzyskać, powinna rozważyć usunięcie wskaźnika;

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja w dalszym ciągu będzie przedstawiała sprawozdania z postępu prac oraz w stosownych przypadkach będzie przedstawiała wnioski. W rocznych sprawozdaniach z działalności oraz w oświadczeniach programowych co roku przedstawia się najnowsze dostępne informacje na temat wyników w zakresie wszystkich wskaźników skuteczności budżetu UE. Roczne sprawozdanie z zarządzania i wyników dotyczące budżetu UE to sprawozdanie podsumowujące, które odnosi się do innych, bardziej szczegółowych sprawozdań z wyników. Jego celem nie jest zapewnienie szczegółowych sprawozdań dotyczących wszystkich wskaźników skuteczności.

Komisja zauważa, że sprawozdania z wyników przedstawiane przez Komisję opierają się częściowo na jakości, dostępności i aktualności informacji zapewnianych przez państwa członkowskie i inne podmioty.

W pkt 3.81 ppkt 1 Europejski Trybunał Obrachunkowy przyznał, że istnieją pewne ograniczenia, jeżeli chodzi o działania następcze, które można podjąć, jeżeli nie zostaną osiągnięte wartości docelowe. Odpowiedzialność za wyniki budżetowe i działania następcze ponoszą wspólnie wszystkie podmioty zaangażowane w wykonanie budżetu UE, a zatem Komisja nie sprawuje w tej kwestii bezpośredniej lub wyłącznej kontroli.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

- a) Komisja przyjmuje to zalecenie; jest ono wdrażane za pośrednictwem wniosków Komisji dotyczących programów finansowych zgodnie z przyszłymi wieloletnimi ramami finansowymi. We wspomnianych wnioskach ustanawia się jasne ramy dotyczące wyników w oparciu o cele i wskaźniki. Ostateczny kształt ram dotyczących wyników będzie zależał od wyniku procesu legislacyjnego.

- b) Komisja przyjmuje to zalecenie; jest ono wdrażane za pośrednictwem wniosków dotyczących przyszłych wieloletnich ram finansowych.

Wszystkie wskaźniki ustanowione dla programów finansowych poddano krytycznej weryfikacji w ramach przeglądu wydatków, co doprowadziło do opracowania wniosków Komisji dotyczących przyszłych wieloletnich ram finansowych. W efekcie powstały wnioski dotyczące mniejszej liczby wyższej jakości wskaźników dotyczących wyników programu.

Do różnych celów, w tym do zarządzania wynikami, a także do powiadamiania o wynikach osiągniętych za pomocą budżetu UE, stosuje się różne poziomy wskaźników.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) zapewnić, by informacje wykorzystywane na potrzeby bieżącego zarządzania programami i politykami w dyrekcjach generalnych były dostosowane do zagregowanych informacji na temat wyników zawartych w najważniejszych sprawozdaniach z wyników.

Termin wdrożenia: przyjęcie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

- **Zalecenie 4:** Komisja powinna wskazywać w najważniejszych sprawozdaniach z wyników, w jaki sposób wykorzystuje informacje na temat wyników. Powinna pokazywać, w możliwie jak najbardziej systematyczny sposób i z uwzględnieniem nakładów czasowych niezbędnych do uzyskania tego rodzaju informacji, w jaki sposób informacje na temat wyników osiągniętych dzięki środkom z budżetu UE są wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji.

Termin wdrożenia: koniec 2019 r.

- **Zalecenie 5:** Komisja powinna wprowadzić lub ulepszyć działania i zachęty w celu promowania większego nacisku na wyniki w swojej kulturze wewnętrznej, opierając się na już poczynionych postępach. W tym celu powinna:

- a) udostępniać swojej kadrze kierowniczej większe zasoby wiedzy i wytyczne na temat zarządzania wynikami oraz wykorzystywania informacji na ten temat w procesie podejmowania decyzji;

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) Komisja przyjmuje to zalecenie, zauważając jednocześnie, że różne rodzaje i poziomy informacji są istotne z punktu widzenia sprawozdawczości dotyczącej wyników budżetu na poziomie zagregowanym oraz z punktu widzenia codziennego zarządzania budżetem UE przez Komisję, organy krajowe, instytucje finansowe i inne zainteresowane strony.

Zalecenie to zostanie wdrożone za pomocą instrukcji dla służb dotyczących opracowania odpowiednich sprawozdań z wyników.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zauważa, że ze względu na opóźnienia związane z gromadzeniem szczegółowych informacji na temat wyników programów finansowych główną szansę na wyciągnięcie wniosków z informacji na temat wyników stanowi opracowanie ram legislacyjnych przyszłych programów finansowych.

W przeglądzie wydatków towarzyszącym wnioskowi Komisji dotyczącemu przyszłych wieloletnich ram finansowych oraz w ocenie skutków opublikowanej wraz z wnioskami dotyczącymi przyszłych programów finansowych zawarto obszerne odniesienie do wyników oceny, wniosków z kontroli i innych źródeł informacji na temat wyników, a także wyjaśniono, w jaki sposób wnioski te znalazły wyraz w kształcie przyszłych programów.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W służbach Komisji dobrze rozwinięta jest kultura oparta na wynikach. Jak przyznano w niniejszym rozdziale, w ostatnich latach podjęto znaczne wysiłki, aby wzmocnić ukierunkowanie na wyniki zarówno na szczeblu politycznym, jak i na szczeblu służb (np. reforma cyklu planowania i programowania strategicznego, oceny śródkresowe programów wydatków na lata 2014–2020, opracowanie programów wydatków na lata 2021–2027). Komisja zobowiązuje się do dalszego promowania kultury opartej na wynikach z należyтым uwzględnieniem równoczesnej odpowiedzialności Komisji za należyte zarządzanie finansowe budżetem UE.

- a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja oceni, w jaki sposób najlepiej zapewnić, aby obszerne wytyczne dotyczące zarządzania wynikami, którymi to wytycznymi Komisja już dysponuje, były dostępne dla wszystkich zarządzających, w tym w razie potrzeby poprzez podnoszenie poziomu świadomości i działania szkoleniowe. Komisja rozważy również, czy w aktualnej ofercie istnieją luki.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) prowadzić wymianę dobrych praktyk w obszarze wykorzystywania informacji na temat wyników zarówno w obrębie Komisji, jak i z kluczowymi zainteresowanymi stronami takimi jak państwa członkowskie;
- c) wprowadzić dalsze usprawnienia w swojej kulturze wewnętrznej, aby osiągnąć większe ukierunkowanie na wyniki, z uwzględnieniem wyzwań zidentyfikowanych przez dyrekcje generalne⁽⁵⁶⁾, a także ewentualnych postępów wskazanych przez respondentów w ankiecie⁽⁵⁷⁾ oraz możliwości oferowanych przez zmienione rozporządzenie finansowe, inicjatywę dotyczącą budżetu ukierunkowanego na wyniki, sprawozdawczość na temat wyników względem trwających projektów i inne źródła.

Termin wdrożenia: koniec 2020 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja w dalszym ciągu będzie prowadzić regularne dyskusje dotyczące kwestii związanych z wynikami, zarówno w ramach odpowiednich sieci wewnętrznych, jak i we współpracy z innymi instytucjami i zainteresowanymi stronami.

Na przykład grupa robocza ds. budżetu ukierunkowanego na wyniki odegrała kluczową rolę, regularnie gromadząc wyższą kadrę kierowniczą, podnosząc poziom świadomości oraz budując wspólne rozumienie wyników. Ponadto, wraz z opracowaniem ram dotyczących wyników dla kolejnej serii programów zorganizowano podgrupę ds. działań ukierunkowanych na osiąganie wyników na poziomie technicznym, aby gromadzić wiedzę na temat wyciągniętych wniosków i najlepszych praktyk oraz aby promować skoordynowane podejście.

W 2017 r. Komisja zorganizowała dwa spotkania ekspertów z uczestnikami z Parlamentu Europejskiego, państwami członkowskimi oraz z innymi zainteresowanymi stronami, aby omówić wykorzystanie informacji na temat wyników.

- c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że w jej służbach kultura oparta na wynikach już jest dobrze zakorzeniona i w dalszym ciągu będzie badała, w jaki sposób można ją dalej wzmacniać.

⁽⁵⁶⁾ Zob. ramka 3.11.

⁽⁵⁷⁾ Zob. ramka 3.13.

ZAŁĄCZNIK 3.1

STATUS REALIZACJI ZALECEŃ ZAWARTYCH W POSZCZEGÓLNYCH SPRAWOZDANIACH

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania
1	Sprawozdanie specjalne nr 4/2014	Włączenie celów polityki wodnej UE do WPR: częściowy sukces	1	Pkt 84 zalecenie 1			x		
			2	Pkt 85 zalecenie 2 pierwszy podpunkt					x
			3	Pkt 85 zalecenie 2 drugi podpunkt					x
			4	Pkt 85 zalecenie 2 trzeci podpunkt					x
			5	Pkt 85 zalecenie 2 czwarty podpunkt					x
			6	Pkt 85 zalecenie 2 piąty podpunkt					x
			7	Pkt 86 zalecenie 3 pierwsza część			x		
			8	Pkt 86 zalecenie 3 druga część					x
			9	Pkt 87 pierwsza część			x		
			10	Pkt 87 druga część					x
2	Sprawozdanie specjalne nr 8/2014	Czy Komisja w sposób skuteczny zarządziła włączeniem wsparcia powiązanego z produkcją do systemu płatności jednolitych?	1	Pkt 64 zalecenie 1	x				
			2	Pkt 66 zalecenie 2		x			
			3	Pkt 69 zalecenie 3		x			
			4	Pkt 71 zalecenie 4		x			

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania
3	Sprawozdanie specjalne nr 9/2014	Czy unijne wsparcie na inwestycje i promocję w sektorze wina jest dobrze zarządzane oraz czy wykazano jego wpływ na konkurencyjność win produkowanych w UE?	1	Pkt 84 zalecenie 1			x		
			2	Pkt 85 zalecenie 2	x				
			3	Pkt 86 zalecenie 3 a)			x		
			4	Pkt 86 zalecenie 3 b)				x	
			5	Pkt 87 zalecenie 4		x			
			6	Pkt 88 zalecenie 5 a)	x				
			7	Pkt 88 zalecenie 5 b)					x
			8	Pkt 89 zalecenie 6	x				
			9	Pkt 90 zalecenie 7			x		
4	Sprawozdanie specjalne nr 10/2014	Skuteczność wsparcia finansowego z Europejskiego Funduszu Rybackiego na rzecz rozwoju akwakultury	1	Pkt 78 zalecenie 1 a)	x				
			2	Pkt 78 zalecenie 1 b)	x				
			3	Pkt 78 zalecenie 1 c)	x				
			4	Pkt 78 zalecenie 1 d)	x				
			5	Pkt 78 zalecenie 1 e)	x				
			6	Pkt 78 zalecenie 2 a)					x
			7	Pkt 78 zalecenie 2 b)					x
			8	Pkt 78 zalecenie 2 c)					x
			9	Pkt 78 zalecenie 2 d)					x
5	Sprawozdanie specjalne nr 22/2014	Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymywać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE	1	Pkt 110		x			
			2	Pkt 111	x				

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania
6	Sprawozdanie specjalne nr 23/2014	Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania	1	Pkt 97 zalecenie 1	x				
			2	Pkt 98 zalecenie 2	x				
			3	Pkt 99 zalecenie 3			x		
7	Sprawozdanie specjalne nr 24/2014	Czy należyte zarządzanie się wsparciem UE na rzecz zapobiegania pożarom i klęskom żywiołowym w lasach oraz na rzecz naprawiania szkód przez nie wyrządzonych?	1	Pkt 78 zalecenie 1 dla państw członkowskich pierwszy podpunkt					x
			2	Pkt 78 zalecenie 1 dla państw członkowskich drugi podpunkt					x
			3	Pkt 78 zalecenie 1 dla Komisji pierwszy podpunkt	x				
			4	Pkt 78 zalecenie 1 dla Komisji drugi podpunkt			x		
			5	Pkt 79 zalecenie 2 dla państw członkowskich pierwszy podpunkt					x
			6	Pkt 79 zalecenie 2 dla państw członkowskich drugi podpunkt					x
			7	Pkt 79 zalecenie 2 dla państw członkowskich trzeci podpunkt					x
			8	Pkt 79 zalecenie 2 dla Komisji pierwszy podpunkt		x			
			9	Pkt 79 zalecenie 2 dla Komisji drugi podpunkt	x				
			10	Pkt 80 zalecenie 3 dla państw członkowskich pierwszy podpunkt					x
			11	Pkt 80 zalecenie 3 dla państw członkowskich drugi podpunkt					x
			12	Pkt 80 zalecenie 3 dla państw członkowskich trzeci podpunkt					x
			13	Pkt 81 zalecenie 4 dla państw członkowskich					x
			14	Pkt 81 zalecenie 4 dla Komisji			x		

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania
8	Sprawozdanie specjalne nr 1/2014	Efektywność projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, które uzyskały wsparcie UE	1	Pkt 57 zalecenie 1			x		
			2	Pkt 57 zalecenie 2			x		
			3	Pkt 57 zalecenie 3	x				
			4	Pkt 57 zalecenie 4	x				
			5	Pkt 57 zalecenie 5		x			
9	Sprawozdanie specjalne nr 7/2014	Czy ze środków EFRR skutecznie wspierano rozwój inkubatorów przedsiębiorczości?	1	Pkt 82 zalecenie 1 a)	x				
			2	Pkt 82 zalecenie 1 b)	x				
			3	Pkt 82 zalecenie 1 c)	x				
			4	Pkt 82 zalecenie 1 d)			x		
			5	Pkt 82 zalecenie 1 e)					x
			6	Pkt 82 zalecenie 1 f)			x		
			7	Pkt 84 zalecenie 2 a)				x	
			8	Pkt 84 zalecenie 2 b)				x	
			9	Pkt 84 zalecenie 2 c)				x	
			10	Pkt 84 zalecenie 2 d)				x	
			11	Pkt 85 zalecenie 3 a)	x				
			12	Pkt 85 zalecenie 3 b)	x				

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania
10	Sprawozdanie specjalne nr 12/2014	Czy EFRR jest skutecznym narzędziem finansowania projektów bezpośrednio wspierających różnorodność biologiczną w ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.?	1	Pkt 42 zalecenie 1 a)	x				
			2	Pkt 42 zalecenie 1 b)	x				
			3	Pkt 42 zalecenie 1 c)			x		
			4	Pkt 45 zalecenie 2 a)			x		
			5	Pkt 45 zalecenie 2 b)	x				
			6	Pkt 45 zalecenie 2 c)	x				
			7	Pkt 45 druga część		x			
11	Sprawozdanie specjalne nr 20/2014	Czy wsparcie ze środków EFRR na rzecz MŚP w obszarze handlu elektronicznego jest skuteczne?	1	Pkt 68 zalecenie 1 a)	x				
			2	Pkt 68 zalecenie 1 b)		x			
			3	Pkt 68 zalecenie 1 c)			x		
			4	Pkt 68 zalecenie 2 dla Komisji pierwsza część	x				
			5	Pkt 68 zalecenie 2 a) dla państw członkowskich					x
			6	Pkt 68 zalecenie 2 b) dla państw członkowskich					x
			7	Pkt 68 zalecenie 2 c) dla państw członkowskich					x
			8	Pkt 68 zalecenie 2 d) dla państw członkowskich					x
			9	Pkt 68 zalecenie 3 a)		x			
			10	Pkt 68 zalecenie 3 b)				x	
			11	Pkt 68 zalecenie 3 c)	x				

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania
12	Sprawozdanie specjalne nr 21/2014	Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome koszty w stosunku do kosztów	1	Pkt 71			x		
			2	Pkt 72					x
13	Sprawozdanie specjalne nr 13/2014	Wsparcie UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi	1	Pkt 68 zalecenie 1	x				
			2	Pkt 68 zalecenie 2 pierwszy podpunkt	x				
			3	Pkt 68 zalecenie 2 drugi podpunkt	x				
			4	Pkt 68 zalecenie 2 trzeci podpunkt			x		
			5	Pkt 68 zalecenie 3 pierwszy podpunkt	x				
			6	Pkt 68 zalecenie 3 drugi podpunkt	x				
			7	Pkt 68 zalecenie 3 trzeci podpunkt	x				
			8	Pkt 68 zalecenie 4	x				
14	Sprawozdanie specjalne nr 16/2014	Skuteczność łączenia dotacji z regionalnych instrumentów inwestycyjnych z pożyczkami z instytucji finansowych w celu wsparcia polityki zewnętrznej UE	1	Pkt 57 a)	x				
			2	Pkt 57 b)	x				
			3	Pkt 57 c)	x				
			4	Pkt 57 d)	x				
			5	Pkt 58	x				
			6	Pkt 59 a)	x				
			7	Pkt 59 b)	x				
			8	Pkt 59 c)	x				
			9	Pkt 60	x				

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania
15	Sprawozdanie specjalne nr 18/2014	Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez Euro-peAid	1	Pkt 70 zalecenie 1		x			
			2	Pkt 70 zalecenie 2 pierwszy podpunkt		x			
			3	Pkt 70 zalecenie 2 drugi podpunkt		x			
			4	Pkt 70 zalecenie 2 trzeci podpunkt	x				
			5	Pkt 70 zalecenie 3 pierwszy podpunkt	x				
			6	Pkt 70 zalecenie 3 drugi podpunkt	x				
			7	Pkt 70 zalecenie 4 pierwszy podpunkt	x				
			8	Pkt 70 zalecenie 4 drugi podpunkt			x		
			9	Pkt 70 zalecenie 4 trzeci podpunkt		x			
			10	Pkt 70 zalecenie 5 pierwszy podpunkt		x			
			11	Pkt 70 zalecenie 5 drugi podpunkt	x				
16	Sprawozdanie specjalne nr 2/2014	Czy preferencyjne uzgodnienia handlowe są odpowiednio zarządzane?	1	Pkt 110 ust. 1	x				
			2	Pkt 110 ust. 2	x				
			3	Pkt 110 ust. 3	x				
			4	Pkt 110 ust. 4		x			

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Lp.	Punkt sprawozdania specjalnego	W pełni zrealizowane	Zrealizowane w przeważającej mierze	Zrealizowane częściowo	Niezrealizowane	Brak możliwości zweryfikowania
17	Sprawozdanie specjalne nr 15/2014	Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE	1	Pkt 78 zalecenie 1 pierwszy podpunkt	x				
			2	Pkt 78 zalecenie 1 drugi podpunkt	x				
			3	Pkt 78 zalecenie 1 trzeci podpunkt	x				
			4	Pkt 78 zalecenie 1 czwarty podpunkt		x			
			5	Pkt 78 zalecenie 2 pierwszy podpunkt					x
			6	Pkt 78 zalecenie 2 drugi podpunkt					x
			7	Pkt 78 zalecenie 2 trzeci podpunkt					x
			8	Pkt 78 zalecenie 2 czwarty podpunkt					x
			9	Pkt 80 zalecenie 3	x				
			10	Pkt 80 zalecenie 4 pierwszy podpunkt					x
			11	Pkt 80 zalecenie 4 drugi podpunkt	x				
			12	Pkt 81 zalecenie 5					x
			13	Pkt 81 zalecenie 6					x
			14	Pkt 83 zalecenie 7	x				
			15	Pkt 83 zalecenie 8					x
				135	58	17	19	6	35
		Łącznie w 2017 r.		100	58 %	17 %	19 %	6 %	
		Łączna liczba zaleceń poddanych ocenie w 2017 r.							

ODPOWIEDZI KOMISJI

Sprawozdanie specjalne nr 4/2014 pt. „Włączenie celów polityki wodnej UE do WPR: częściowy sukces”

Odpowiedź do pkt 86, zalecenie 3, część 1: Komisja przyznaje, że wciąż zalega z oceną drugiego planu gospodarowania wodami w dorzeczu, jednak mimo to zamierza przedstawić odpowiednie sprawozdanie Komisji przed upływem prawnie obowiązującego terminu, tj. przed grudniem 2018 r. Z oceny ad hoc odpowiednich części wynika jednak, że informacje przedstawione w tych planach gospodarowania wodami w dorzeczu są skutecznie wykorzystywane w celu zapewnienia zgodności z warunkami wstępnymi dotyczącymi wody, określonymi w programach rozwoju obszarów wiejskich. Komisja uważa zatem, że minimalne warunki dotyczące wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej, tj. ustalanie cen wody, a także zestaw kryteriów kwalifikowalności dotyczący inwestycji w nawadnianie, spełniono przed rozdysponowaniem funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Komisja uznaje zatem, że przedmiotowe zalecenie zostało wdrożone, jeżeli chodzi o politykę rozwoju obszarów wiejskich.

Odpowiedź do pkt 87, część 1: Komisja potwierdza, że trwają prace nad wytycznymi dotyczącymi oceny oddziaływania programów rozwoju obszarów wiejskich poprzez ewaluację, które mają zostać przekazane w rocznych sprawozdaniach za 2019 r.

Obejmuje to dwa wskaźniki oddziaływania, na podstawie których będzie można ocenić zagrożenia dla zasobów wodnych ze strony praktyk rolniczych.

Te same wskaźniki zostaną ocenione w ramach ocen ex post programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, na potrzeby których zostaną przekazane stosowne wytyczne.

Sprawozdanie specjalne nr 8/2014 pt. „Czy Komisja w skuteczny sposób zarządzała włączeniem wsparcia powiązanego z produkcją do systemu płatności jednolitych?”

Odpowiedź do pkt 66, zalecenie 2: O kontroli zgodności rozliczeń Komisji: w wyniku przedmiotowego ustalenia Komisja zmieniła swoje podejście, aby zapewnić większe ukierunkowanie na kontrolę i walidację kluczowych obliczeń i przeprowadzonych kontroli wewnętrznych. Zmiana ta wpływa na wszystkie kontrole, które przeprowadzono lub które mają zostać przeprowadzone, począwszy od drugiej połowy 2017 r. Zakończono już 3 kontrole (Włochy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo – Szkocja). 20 kwietnia 2018 r. do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przesłano sprawozdanie z kontroli NAC/2017/002/SE. Sprawozdanie z kontroli dotyczące Włoch powinno zostać przesłane w bieżącym miesiącu.

Odpowiedź do pkt 69, zalecenie 3: Zgodnie z prawem Unii za odzyskiwanie środków od beneficjentów odpowiadają państwa członkowskie. Ponadto państwa członkowskie zgłaszają odzyskane kwoty z podziałem na beneficjentów, nie podając przyczyn stwierdzenia nieprawidłowości, co prowadzi do wszczęcia procedury odzyskiwania środków. (Możliwe, że u tego samego beneficjenta występuje kilka niezgodności w ramach różnych środków wspierających.) Komisja stosuje korekty finansowe z powodu braku należytej staranności w odzyskiwaniu środków. Korekty te opierają się na analizie zarządzania procedurami odzyskiwania środków przez państwa członkowskie, które to procedury zostały zarejestrowane zgodnie z wymogami prawnymi, tj. w podziale na beneficjentów, bez podziału na różne przyczyny nienależnych płatności. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest zobowiązany do uwzględnienia ram określonych w mającym zastosowanie ustawodawstwie.

Odpowiedź do pkt 71, zalecenie 4: Kryteria akredytacji agencji płatniczych opracowano, nie sporządzając szczegółowego wykazu wszystkich rodzajów kontroli, które należy przeprowadzić. Kryteria akredytacji opracowano w sposób ogólny; nie ma w nich odniesienia do środka wspierającego. Jednocześnie w prawie UE wyraźnie określono, że agencje płatnicze muszą zapewniać, aby „kwota, która ma zostać wypłacona beneficjentowi, [była] zgodna z przepisami unijnymi” (załącznik I pkt 1 część A ppkt (i) do rozporządzenia (UE) nr 907/2014). Komisja uważa, że istniejący system jest solidny i przynosi dobre rezultaty, również przy uwzględnieniu bardzo niskiego poziomu błędów w przypadku płatności bezpośrednich (poniżej progu istotności w sprawozdaniu rocznym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016 r.). W odniesieniu do pracy jednostek certyfikujących Komisja uważa również, że obecne wytyczne dotyczące obowiązków jednostek certyfikujących są przejrzyste i kompleksowe, więc zapewnione ramy są wystarczające. Wytyczne Komisji nie mogą być zbyt normatywne, gdyż w skład jednostek certyfikujących wchodzi wykwalifikowani audytorzy, którzy zgodnie z przyjętymi w skali międzynarodowej standardami kontroli powinni kierować się swoją profesjonalną oceną przy prowadzeniu prac certyfikacyjnych.

Sprawozdanie specjalne nr 9/2014 pt. „Czy unijne wsparcie na inwestycje i promocję w sektorze wina jest dobrze zarządzane oraz czy wykazano jego wpływ na konkurencyjność win produkowanych w UE?”

Odpowiedź do pkt 86, zalecenie 3, lit. a): Komisja uważa, że podmiot, który korzystał już ze wsparcia na działania promocyjne na rynku państwa trzeciego przez okres trzech, względnie pięciu lat, nie kwalifikuje się do otrzymania wsparcia na te same działania na tym samym rynku, nawet w kolejnym okresie programowania. Koncepcję tę wyjaśniono wyraźnie w piśmie przesłanym w styczniu do jednego państwa członkowskiego, a Komitet ds. Wina omówił ją w marcu bieżącego roku.

Sprawozdanie specjalne nr 22/2014 pt. „Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymywać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE”

Odpowiedź do pkt 110: Komisja uznaje to zalecenie za wdrożone. Komisja przedstawiła w zarysie różne okoliczności, w których przedmiotowe kwestie są omawiane z państwami członkowskimi, a także ostatnie zmiany w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 809/2014. W 2018 r. na wniosek państw członkowskich zostaną zaktualizowane wytyczne dotyczące kontroli i sankcji.

Sprawozdanie specjalne nr 23/2014 pt. „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania”

Odpowiedź do pkt 99, zalecenie 3: Komisja zobowiązała się do przeanalizowania możliwych sposobów poprawy wyników polityki rozwoju obszarów wiejskich jako całości. Komisja podjęła już prace koncepcyjne dotyczące tej kwestii w kontekście przygotowywania komunikatu Komisji w sprawie modernizacji i uproszczenia wspólnej polityki rolnej.

Sprawozdanie specjalne nr 24/2014 pt. „Czy należy się zarządzać wsparciem UE na rzecz zapobiegania pożarom i klęskom żywiołowym w lasach oraz na rzecz naprawiania szkód przez nie wyrządzonych?”

Odpowiedź do pkt 78, zalecenie 1, Komisja, tiret drugie: Komisja przyznaje, że trwa wdrażanie zalecenia. Komisja rozpoczęła konsultacje z grupą ekspertów Komisji ds. pożarów lasów, aby określić wspólne kryteria. Ponieważ w całej UE istnieją duże różnice, jeżeli chodzi o rodzaje lasów, ich podatność na pożary, warunki geograficzne i klimatyczne oraz poziom zagrożenia pożarami, jest to wspólne zadanie, w które zaangażowane są różne służby Komisji i państwa członkowskie. Wydaje się, że rezultatów można spodziewać się przed końcem 2018 r. Za tę kwestię odpowiada DG ds. Środowiska wraz z JRC, ponieważ to one kierują grupą ekspertów ds. pożarów lasów.

Odpowiedź do pkt 79, zalecenie 2, Komisja, tiret pierwsze: Komisja uznaje to zalecenie za wdrożone. Działania podjęte przez Komisję, w tym m.in. bieżące kontrole zgodności systemów kontroli państw członkowskich oraz monitorowanie planów działania dotyczących wykrytych niedociągnięć, uznaje się za skuteczne. Działania te mają na celu sprostanie wszelkim znanym wyzwaniom związanym z wdrażaniem działań i trwają do końca bieżącego okresu programowania. Ostateczna ocena skuteczności tych działań nie jest zatem jeszcze możliwa.

Odpowiedź do pkt 81, zalecenie 4, Komisja: Ulepszone roczne sprawozdanie z realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, które ma zostać wprowadzone w 2019 r., będzie zawierało dalsze informacje na temat wdrażania przedmiotowego środka zgodnie z celami szczegółowymi.

Ponadto w komunikacie „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” [COM(2017) 713 final] określono kolejne kroki dotyczące wspólnych ram monitorowania i oceny WPR.

ZAŁĄCZNIK 3.2

NAJWAŻNIEJSZE USPRAWNIENIA I NIEUSUNIĘTE UCHYLENIA ZAWARTE W POSZCZEGÓLNYCH SPRAWOZDANIACH

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
1	Sprawozdanie specjalne nr 4/2014	Włączenie celów polityki wodnej UE do WPR: częściowy sukces (zasoby naturalne)	Po zawarciu porozumienia międzyinstytucjonalnego Komisja podjęła pierwsze działania w celu włączenia przepisów dyrektyw do istniejącego instrumentu zasady wzajemnej zgodności. Komisja włączyła pewne działania dotyczące celów polityki wodnej do obecnych programów rozwoju obszarów wiejskich. W planach rozwoju obszarów wiejskich wprowadzono warunki wstępne i kilka wstępnych warunków kwalifikujących do otrzymania wsparcia. Wprowadzone zostały udoskonalone wspólne ramy monitorowania i oceny, których celem/zamierzeniem jest zapewnianie lepszych danych na potrzeby oceny zagrożeń dla zasobów wodnych wynikających z prowadzonych praktyk rolniczych.	Obecnie integracja przepisów dwóch dyrektyw pozostaje na etapie planowania. Istniejące działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich uwzględniają jedynie część celów polityki wodnej. Komisja nie wprowadziła żadnych nowych instrumentów, jak proponowali kontrolerzy w sprawozdaniu specjalnym. Zatwierdzone końcowe wersje 2. planów gospodarowania wodami w dorzeczu są opóźnione i nie zostały jak dotąd przedstawione. Nadal nie nastąpiło dalsze włączenie mechanizmów do rozwoju obszarów wiejskich. Nadal nie wprowadzono faktycznych usprawnień w ocenie zagrożeń dla zasobów wodnych wynikających z prowadzonych praktyk rolniczych, a luki w rzeczywistych praktykach sprawozdawczych państw członkowskich zostały już zidentyfikowane.
2	Sprawozdanie specjalne nr 8/2014	Czy Komisja w sposób skuteczny zarządziła włączeniem wsparcia powiązanego z produkcją do systemu płatności jednolitych? (zasoby naturalne)	Komisja wydała dużą liczbę wytycznych, zacięsniała kontakty dwustronne z państwami członkowskimi oraz regularnie monitorowała wdrażanie systemów płatności bezpośrednich na szczeblu państw członkowskich i prowadziła działania następcze. Komisja wzmocniła monitorowanie i nadzór oraz przyspieszyła przeprowadzanie kontroli zgodności rozliczeń. Komisja wzmogła wysiłki w zakresie monitorowania i kontroli. Komisja wzmocniła wysiłki w zakresie monitorowania i kontroli oraz działania następcze względem prac jednostek certyfikujących.	Obecne ramy prawne dla płatności bezpośrednich stały się bardziej skomplikowane niż poprzednie. W związku z tym państwa członkowskie doświadczały problemów z ich prawidłowym stosowaniem w roku składania wniosków 2015. Niektóre państwa członkowskie nie przekazywały Komisji podstawowych informacji na temat nowych systemów płatności bezpośrednich w sposób terminowy, osłabiając tym samym jej zdolności w zakresie monitorowania. Jej własne kontrole uprawnień do płatności wykazały możliwość poprawy. Na szczeblu Komisji nie są dostępne dane na temat kwot, które należy odzyskać na poziomie państw członkowskich w związku z korektą nieprawidłowo przydzielonych uprawnień do płatności w ramach systemu płatności jednolitych / systemu płatności podstawowej oraz nieprawidłowo obliczonych płatności. Kryteria akredytacyjne dla agencji płatniczych nie zawierają odniesień do poprawności i ważności uprawnień do płatności. Ponadto metodyka i wytyczne Komisji regulujące prace jednostek certyfikujących w zakresie uprawnień do płatności są niekompletne.

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
3	Sprawozdanie specjalne nr 9/2014	Czy unijne wsparcie na inwestycje i promocję w sektorze wina jest dobrze zarządzane oraz czy wykazano jego wpływ na konkurencyjność win produkowanych w UE? (zasoby naturalne)	Podczas kontroli uzupełniającej Komisja ponownie potwierdziła swoje regularne monitorowanie wykorzystania wsparcia, o którym wspomniiała w swoich odpowiedziach na sprawozdanie specjalne Trybunału nr 9/2014. Prowadzenie regularnego monitorowania jest jednak jedynie pierwszym krokiem przygotowawczym do realizacji zaleceń Trybunału. Komisja ustanowiła przepisy i procedury w celu sprawdzania i dokumentowania racjonalności kosztów i rentowności projektów. Komisja przeprowadza kontrole zgodności z systemami zarządzania i kontroli oraz ich skuteczności. Doprecyzowanie pewnych wymogów (takich jak czas trwania, rozszerzenie zakresu, kryteria pomyślnej realizacji) i priorytetów dla nowych beneficjentów i nowych rynków.	Nadal oczekiwana jest ocena skutków i ocena spójności instrumentów WPR. Pierwszych rezultatów oczekuje się przed dniem 31.12.2018. Wciąż nie opracowano oceny zapotrzebowania na dodatkowy system pomocy inwestycyjnej, w szczególności względem sektora wina. BRAK Wprowadzenie przez Komisję wyjaśnień i priorytetów może jedynie częściowo poprawić sytuację, gdyż nie wykluczają one wsparcia bardziej długoterminowego (do pięciu lat) dla tych samych beneficjentów na tych samych rynkach docelowych w państwach trzecich. Po odrzuceniu zalecenia Komisja nie zamierza realizować tego zalecenia w pełnym zakresie. W związku z tym zagrożenia wskazane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2014 nadal występują. W sprawozdaniu specjalnym nr 9/2014 Trybunał stwierdził, że działania promocyjne nie zostało odpowiednio opracowane ani nie jest wdrażane w sposób wydajny. Działania promocyjne są często wykorzystywane do umacniania rynków, a nie do pozyskiwania nowych lub odbudowywania dawnych rynków. Producent wina, który chce utrzymać swój udział w rynku, musi stale umacniać swoją obecność na danym rynku. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy takie działania promocyjne mogą mieć trwały efekt bez nadmiernej zależności od ciągłego wsparcia UE. Ponadto przyznanie wsparcia na reklamę uznanych marek jest niezgodne z pierwotnym celem tego działania, które służy przede wszystkim do wspierania rynku wina, a nie uznanych marek. Jako że Komisja nie podjęła się realizacji zalecenia w celu ograniczenia zakresu działania w odniesieniu do kwalifikowalności reklamy marek, nadal występuje ryzyko określone w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2014, że finansowanie unijne zastąpi wydatki operacyjne beneficjenta.

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
			Komisja wprowadziła przepisy i procedury w celu wyjaśnienia wymogów w zakresie kwalifikowalności.	Nadal dostępna jest możliwość wspierania reklamy marek z unijnych środków finansowych, co zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału 9/2014 może nie być zgodne z pierwotnym celem działania.
			Komisja wprowadziła przepisy i procedury wyjaśniające w celu zapewnienia, by koszty dodatkowe były uzasadnione i ograniczone, zgodnie z zaleceniem zawartym w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 9/2014.	BRAK
			Komisja wprowadziła udoskonalone wymogi w zakresie monitorowania dla państw członkowskich, zgodnie z zaleceniem Trybunału.	BRAK
			Państwa członkowskie przekazały sprawozdania z wdrażania na temat statusu swoich programów.	Nadal oczekiwana jest ogólna ocena i wynikające z niej dostosowania polityki.
4	Sprawozdanie specjalne nr 10/2014	Skuteczność wsparcia finansowego z Europejskiego Funduszu Rybackiego na rzecz rozwoju akwakultury (zasoby naturalne)	Włączenie realistycznych i odpowiednich celów do krajowych planów strategicznych i programów operacyjnych było sprawdzane przez Komisję przed zatwierdzeniem programów operacyjnych.	BRAK
			Wytyczne opracowane przez Komisję przyczyniły się do lepszego zrozumienia wymogów środowiskowych i dobrych praktyk przez zainteresowane strony w obszarze akwakultury.	BRAK
			W nowym okresie programowania Komisja zapewniła, by wszystkie państwa członkowskie opracowały odpowiednie wieloletnie plany strategiczne w zakresie akwakultury przed opracowaniem programów operacyjnych.	BRAK
			Komisja przeprowadza różne działania w celu zachęcania do uproszczenia procedur administracyjnych i wdrożenia odpowiedniego planowania przestrzennego. W szczególności seminaria umożliwiają prowadzenie dyskusji i wymianę dobrych praktyk w tych obszarach.	BRAK
			Porównywalność danych gromadzonych przez Eurostat i przez ramy gromadzenia danych poprawiła się. Nie poczyniono jednak postępów w zakresie poprawności i kompletności danych zestawianych przez Komisję.	BRAK

Ip.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
5	Sprawozdanie specjalne nr 22/2014	Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymywać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE (zasoby naturalne)	Komisja we współpracy z państwami członkowskimi przygotowała „Wskazówki dotyczące kontroli i kar w ramach rozwoju obszarów wiejskich”, przy czym załącznik 1 do tych wskazówek stanowi listę kontrolną dobrych praktyk ukierunkowaną na obszary głównych zagrożeń, zgodnie z zaleceniem Trybunału. Dokument ten został udostępniony państwom członkowskim trzy miesiące wcześniej niż określono wstępnie (w grudniu 2014 r. zamiast w marcu 2015 r.). Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD) organizuje kursy szkoleniowe na powiązane tematy, a wszystkie powiązane dokumenty z tych sesji oraz dobre praktyki publikuje się na stronie internetowej ENRD. Systemy kontroli są sprawdzane przez Komisję na podstawie wykazu znanych zagrożeń, a w razie konieczności Komisja domaga się podjęcia działań naprawczych przez państwa członkowskie. Prowadzone są kontrole racjonalności kosztów w ramach kontroli zgodności każdego dokumentu w próbie działu H4 (DG AGRI) oraz w ramach kluczowego mechanizmu kontroli 7 podczas kontroli kluczowych i pomocniczych odnoszących się do działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Komisja sprawdza racjonalność kosztów w ramach kontroli dokumentacji prowadzonej względem poszczególnych dokumentów podczas kontroli zgodności (lista kontrolna na potrzeby badania zgodności).	Jako że wskazówki nie są wiążącym i obowiązującym dokumentem, Komisja nie wie, ile państw członkowskich / regionów faktycznie z nich korzystało w celu usprawnienia systemów kontroli. W ujęciu ogólnym między lutym 2015 r. a styczniem 2016 r. ENRD zorganizowała jedynie trzy sesje szkoleniowe dotyczące racjonalności kosztów i uproszczonych form kosztów. Biorąc pod uwagę liczbę 118 programów rozwoju obszarów wiejskich, istnieje prawdopodobieństwo, że Komisja musi uczynić więcej, aby zapewnić każdemu państwu członkowskiemu / regionowi możliwość uczestnictwa w takich sesjach szkoleniowych. Platforma wymiany dobrych praktyk ENRD mogłaby zostać opracowana dzięki dodawaniu przykładów dobrych procedur administracyjnych takich jak tych dotyczących racjonalności kosztów.

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
6	Sprawozdanie specjalne nr 23/2014	Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania (zasoby naturalne)	Komisja wdrożyła różnorodne instrumenty w celu uwzględnienia pierwotnych przyczyn występowania błędów: plany działania w państwach członkowskich, wytyczne, seminaria z udziałem przedstawicieli instytucji zarządzających i agencji płatniczych z wszystkich państw członkowskich, szkolenia rozpowszechniane za pośrednictwem ENRD.	BRAK
			Komisja wykorzystuje różnorodne działania w celu ograniczenia ryzyka ponownego występowania wcześniejszych uchybień i błędów, takie jak: monitorowanie, szkolenie, rozpowszechnianie informacji oraz prowadzenie działań kontrolnych w państwach członkowskich.	Sprawozdania z wdrażania, które państwa członkowskie mają przesłać do dnia 30 czerwca 2017 r.[1], zapewnią Komisji możliwość uzyskania zaktualizowanego i pogłębianego spojrzenia na wdrażanie programów rozwoju obszarów wiejskich.
			Komisja wymagała już od państw członkowskich zwiększenia zakresu kontroli administracyjnych przez objęcie nimi zobowiązań, które można zweryfikować w oparciu o stosowne dokumenty.	Komisja zobowiązała się do oceny – przed złożeniem wniosków na kolejny okres programowania – koncepcji politycznej oraz konieczności kontynuowania każdego środka wsparcia na podstawie rezultatów wdrażania w okresie programowania 2014–2020.
7	Sprawozdanie specjalne nr 24/2014	Czy należy się zarządzać się wsparciem UE na rzecz zapobiegania pożarom i klęskom żywiołowym w lasach oraz na rzecz naprawiania szkód przez nie wyrządzonych? (zasoby naturalne)	Komisja wprowadziła odpowiednie narzędzia w ramach procesu zatwierdzania programów rozwoju obszarów wiejskich (a mianowicie udoskonaloną strategię, karty działania Komisji, listy kontrolne i procesy komunikacji). Narzędzia te umożliwiają podejmowanie terminowych działań przez Komisję oraz wprowadzanie wymaganych dostosowań przez państwa członkowskie w celu wyeliminowania uchybień dotyczących opisu i uzasadnienia potrzeb w zakresie instrumentów zapobiegawczych.	BRAK
			Podczas gdy kompletny zestaw kryteriów mających zastosowanie do wszystkich państw członkowskich jest nadal opracowywany, Komisja wymaga od państw członkowskich, by środki wsparcia oparte były na krajowych ocenach ryzyka oraz planach zarządzania lasami / klęskami żywiołowymi, które są dostosowane do szczególnej sytuacji w każdym uczestniczącym państwie członkowskim.	Ukończenie ogólnounijnego zestawu podstawowych kryteriów, zalecanego przez Trybunał, jest nadal oczekiwane / w toku.
			Komisja zobowiązała się w dokumencie dotyczącym stosowania zaleceń do zrealizowania zaleceń do końca 2018 r.	

Ip.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
			Systemy kontroli państw członkowskich zostały ocenione przez Komisję podczas zatwierdzania programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich na lata 2014–2020, a kontrole zgodności są prowadzone przez Komisję. Komisja przekazała wytyczne i instrukcje, które zapewniają powiązanie interwencji państw członkowskich z celami strategicznymi takimi jak zapobieganie pożarom i kłęskom żywiołowym, zgodnie z odnośnymi krajowymi planami ochrony lasów. Dostosowanie wskaźnika dotyczącego wspieranego obszaru w odniesieniu do działań zapobiegawczych.	Nadal nie opracowano oceny skuteczności działań, ponieważ większość projektów finansowanych w nowym okresie programowania nie zostało jeszcze ukończonych ani skontrolowanych. BRAK Komisja potwierdziła w dokumencie dotyczącym stosowania zaleceń, że jego wdrażanie „może zostać ukończone dopiero w 2019 r.”. Istnieje zatem ryzyko, że uchybienia zdefiniowane w sprawozdaniu specjalnym nr 24/2014 w odniesieniu do monitorowania mogą występować dalej w okresie programowania 2014–2020, jeśli zaproponowane nowe narzędzia z zakresu monitorowania nie ulepszyły ram monitorowania w odniesieniu do tego konkretnego wsparcia, która to obawa została wyrażona przez Trybunał we wnioskach (pkt 81) sprawozdania specjalnego nr 24/2014.
8	Sprawozdanie specjalne nr 1/2014	Efektywność projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, które uzyskały wsparcie UE (spójność)	Obowiązek posiadania wskaźników produktu i rezultatu względem celów szczegółowych / priorytetów inwestycyjnych / osi priorytetowej, który sugeruje wdrożenie narzędzi zarządzających w celu monitorowania oddziaływania projektów w ujęciu globalnym w ramach danego celu szczegółowego / osi priorytetowej. Znaczne usprawienie stanowi fakt, iż w latach 2014–2020 po raz pierwszy główne zasady dotyczące prowadzenia ocen kosztów i korzyści są transponowane także do aktu prawnego[1], a nie tylko zawarte w wytycznych (przewodniku po ocenie kosztów i korzyści), a zatem ich wdrażanie staje się obowiązkowe. Kolejne usprawienie mogą stanowić oceny prowadzone w sektorze transportu w latach 2014–2020, pod warunkiem że będą obejmować one także korzyści wspomniane w zaleceniach Trybunału.	Komisja mogła zwrócić się o wskaźniki rezultatu dla projektów w zakresie transportu miejskiego w procesie negocjacji, ale jako że nie istnieją obowiązkowe wstępnie zdefiniowane wskaźniki rezultatu w ramach EFRR, nie wszystkie PO obejmujące projekty w zakresie transportu miejskiego zdefiniowały takie wskaźniki. Nie istnieją wskaźniki na poziomie samych projektów ani wskaźniki dotyczące jakości usług i poziomu zadowolenia użytkowników, a badania poziomu zadowolenia użytkowników nie są systematycznie przeprowadzane i nie są obowiązkowe. Ani wskaźniki wykorzystania, ani korzyści nie są tak czy inaczej ujęte w umowach o przyznawanie dotacji. Nie są też mierzone w odniesieniu do każdego projektu. Biorąc pod uwagę brak wstępnie zdefiniowanych wskaźników rezultatu w rozporządzeniu w sprawie EFRR dla każdego sektora, nadal brak jest ujednoliconej normy na potrzeby pomiaru efektywności transportu miejskiego w okresie programowania 2014–2020.

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
			Przekazywanie szacunkowych danych na temat liczby oczekiwanych użytkowników jest obecnie wymogiem prawnym. Ocena tych danych szacunkowych jest stale przeprowadzana przez ekspertów ds. niezależnego przeglądu jakości / JASPERS. Nowe ustawodawstwo, w tym warunki wstępne, które weszły w życie, obejmuje zasadnicze elementy, co jest uwzględniane i analizowane przez ekspertów oceniających wnioski. Znaczne usprawienie stanowi fakt, iż w latach 2014–2020 po raz pierwszy główne zasady dotyczące prowadzenia ocen kosztów i korzyści zawarto w aktach prawnych (rozporządzenie delegowane (UE) nr 480/2014 i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 207/2015), a nie tylko w wytycznych (przewodniku po ocenie kosztów i korzyści). W bieżącym okresie programowania stosuje się bardziej systematyczne podejście do pomiaru wyników na poziomie PO, wraz z obowiązkiem ustanowienia wskaźników produktu i rezultatu dla inwestycji priorytetowych i celów szczegółowych.	BRAK BRAK Nadal nie prowadzi się pomiarów na poziomie poszczególnych projektów, czego wymagały zalecenia. Biorąc pod uwagę brak wstępnie zdefiniowanych wskaźników rezultatu w rozporządzeniu w sprawie EFRR dla każdego sektora, nadal brak jest ujednoliconej normy na potrzeby pomiaru efektywności transportu miejskiego w okresie programowania 2014–2020.
9	Sprawozdanie specjalne nr 7/2014	Czy ze środków EFRR skutecznie wspierano rozwój inkubatorów przedsiębiorczości? (spójność)	Inkubatory przedsiębiorczości współfinansowane przez UE będą teraz tworzone na podstawie szczegółowych i realistycznych biznesplanów, uwzględniających w szczególności kontynuację niekomercyjnej działalności inkubatorów. Odpowiednie kwalifikacje personelu inkubatorów przedsiębiorczości zostały wprowadzone jako warunek dla współfinansowania z UE. Inkubatory przedsiębiorczości mogą otrzymać współfinansowanie z UE jedynie wówczas, gdy ich klienci mają innowacyjne koncepcje o wysokim potencjale wzrostu. Komisja poinformowała co najmniej kilka państw członkowskich o sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2017 oraz o zawartych w nim zaleceniach. Niektóre PO zawierają przepisy o potrzebie zwrócenia uwagi na programy inkubacji, potrzebie towarzyszenia MŚP w początkowych latach działalności oraz wymogu zapewnienia przedsiębiorstwom typu start-up wsparcia w zakresie wykonalności, programów mentoringu i uczenia się.	BRAK BRAK BRAK Nie ma dowodów potwierdzających, że proces inkubacji zawsze rozpoczyna się przygotowaniem szczegółowego, dostosowanego do potrzeb programu inkubacji, którego realizacja jest monitorowana, oraz że zawsze ocenia się stopień, w jakim osiągnięto cele biznesowe. Nadal nie zostały opracowane kompleksowe wytyczne skierowane do państw członkowskich, wyraźnie wymagające ujęcia wszystkich warunków współfinansowania przez UE inkubatorów przedsiębiorczości, zgodnie z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, we wszystkich krajowych PO, które przewidują korzystanie z takich inkubatorów.

Ip.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
			Inkubatory mogą oferować swoje usługi przedsiębiorstwom, które nie mają siedziby na ich terenie, ale tylko w państwie członkowskim wymienionym przez Komisję w ramach przykładu, co umożliwia większe oddziaływanie wsparcia inkubacyjnego na lokalną społeczność przedsiębiorstw i poprawę możliwości tworzenia sieci.	Oferowanie usług inkubatorów przedsiębiorstwom, które nie mają siedziby na danym terenie, nadal nie stanowi warunku dla współfinansowania przez UE inkubatorów przedsiębiorczości we wszystkich państwach członkowskich. Nadal nie zostały opracowane kompleksowe wytyczne skierowane do państw członkowskich, wyraźnie wymagające ujęcia wszystkich warunków współfinansowania przez UE inkubatorów przedsiębiorczości, zgodnie z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, we wszystkich krajowych PO, które przewidują korzystanie z takich inkubatorów.
10	Sprawozdanie specjalne nr 12/2014	Czy EFRR jest skutecznym narzędziem finansowania projektów bezpośrednio wspierających różnorodność biologiczną w ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.? (spójność)	Komisja zaleca, by inkubatory przedsiębiorczości otrzymujące współfinansowanie z UE ustanowiły system monitorowania oparty na danych dostarczonych przez wspieranych klientów. Wiedza Komisji jest aktualizowana. Komisja dzieli się wiedzą i doświadczeniem w zakresie inkubatorów przedsiębiorczości z państwami członkowskimi. Ramy metodologiczne na potrzeby identyfikacji i oceny ekosystemów i ich usług zostały ukończone przez Komisję i EEA. Komisja opublikowała także wytyczne, sprawozdania i badania w celu wsparcia państw członkowskich. Komisja oceniła komplementarność działań na rzecz wspierania różnorodności biologicznej w procesie przyjmowania umów partnerstwa, w które to działania zapewniły wkład różne DG. W ujęciu ogólnym monitorowanie zostało usprawnione dzięki lepszej logice interwencji i bardziej spójnemu korzystaniu ze wskaźników. Komisja poinformowała państwa członkowskie podczas posiedzeń grupy roboczej o zaleceniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącym monitorowania projektów przygotowawczych pod kątem polityki aktywnej ochrony, zwłaszcza w odniesieniu do skutecznego wdrażania konkretnych planów ochrony i zarządzania dotyczących siedlisk i gatunków.	Ustanowienie takiego systemu monitorowania nie jest warunkiem dla uzyskania współfinansowania, ale jest wnioskowane na zasadzie dobrowolnej. BRAC BRAC BRAC BRAC Komisja nie monitoruje szczegółowo PO. Biorąc pod uwagę tryb zarządzania, pozostaje to obowiązkiem państw członkowskich. Komisja omawia problemy związane z projektami przygotowanymi z państwami członkowskimi, ale nie jest to wystarczająco uwzględnione w wytycznych.

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
			Procedury oceny zmian środowiskowych w siedliskach i gatunkach, które mają zająć po przeprowadzeniu działań, zostały zawarte w programach operacyjnych. Komisja doradzała państwom członkowskim w zakresie stosowania przepisów dotyczących EFRR w połączeniu z innymi funduszami UE w ramach wytycznych i dyskusji dotyczących wdrażania projektów różnorodności biologicznej, w kontekście grup roboczych ds. różnorodności biologicznej. Został wdrożony mechanizm obserwacji wydatków UE na różnorodność biologiczną oparty na odpowiednich kodach wydatków.	BRAC BRAC Nadal jest zbyt wcześnie na ocenę całego procesu, a zatem dokładności mechanizmu.
11	Sprawozdanie specjalne nr 20/2014	Czy wsparcie ze środków EFRR na rzecz MŚP w obszarze handlu elektronicznego jest skuteczne? (spójność)	Opracowano bardziej solidną logikę interwencji w PO, łącznie z korzystaniem ze wskaźników produktu i rezultatu, w tym niektórych wspólnych i zdefiniowanych wstępnie na szczeblu UE. Obowiązek posiadania systemów monitorowania, w tym systemów informacyjnych do gromadzenia i agregowania danych związanych ze wskaźnikami. W przypadku gdy funkcjonują one prawidłowo, powinny umożliwiać Komisji uzyskanie spójnych i wiarygodnych informacji od państw członkowskich na temat postępów w realizacji PO nie tylko pod względem finansowym, ale i w zakresie osiągniętych wyników. Istnieje większe prawdopodobieństwo, że postępy w osiąganiu ustalonych wartości docelowych mogą być obecnie mierzone w sposób terminowy i umożliwiający porównanie w czasie. Wskaźniki dotyczące konkretnych programów w ramach celu tematycznego 2 mogą w odpowiednich przypadkach obejmować produkty i rezultaty interwencji w zakresie handlu elektronicznego w ramach programów.	BRAC Należy zapewnić dalsze wytyczne i kontrole na szczeblu państw członkowskich, aby zagwarantować, że wdrożone systemy monitorowania i informacyjne zapewniają wiarygodne i terminowe dane na temat postępów i wyników PO. Komisja, zgodnie z zapowiedziami, nie zaproponowała standardowych wskaźników odpowiadających unijnym celom strategicznym w zakresie handlu elektronicznego.

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
			Komisja zapewniła doradztwo instytucjom zarządzającym w zakresie opracowywania kryteriów wyboru w projektach ICT. Cała koncepcja PO jest bardziej zorientowana na rezultaty. Komisja podjęła także działania, które mogą skutkować ograniczeniem barier dla transgranicznego handlu elektronicznego, ukierunkowane na umożliwienie przedsiębiorstwom prowadzącym handel elektroniczny wykorzystania możliwości stwarzanych przez jednolity rynek.	BRAK
			W obszarze monitorowania oddziaływania od instytucji zarządzających wymagane były plany oceny.	Komisja nie wymagała zdefiniowania minimalnego zestawu solidnych wskaźników z powiązanymi wartościami docelowymi w umowach o dofinansowanie.
			W okresie programowania 2014–2020 Komisja wymagała ustanowienia systemów monitorowania i kontroli na poziomie PO na szczeblu państw członkowskich. Celem jest zapewnienie, by Komisja mogła polegać na systemach ustanowionych na poszczególnych poziomach, uzupełnionych jej własnym zestawem kontroli, aby mieć wystarczającą pewność, że dane wprowadzane do tego systemu monitorowania były wiarygodne i spójne.	BRAK
			BRAK	Nie wprowadzono mechanizmu (1) zapewniającego powiązanie płatności z wynikami i (2) umożliwiającego ich dostosowanie w sytuacji wystąpienia zdecydowanie gorszych wyników.
12	Sprawozdanie specjalne nr 21/2014	Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów (spójność)	Istnienie warunków wstępnych począwszy od okresu programowania 2014–2020, a także wzmocnienie oceny kosztów i korzyści oraz jej głównych zasad jest obecnie przewidziane w aktach prawnych.	Istnieje zwiększone ryzyko, że w związku z rewizją ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych państwa członkowskie skorzystają z możliwości wykorzystania finansowania publicznego dla mniejszych, nierentownych portów lotniczych.
13	Sprawozdanie specjalne nr 13/2014	Wsparcie UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi (działania zewnętrzne)	Odpowiednie wdrażanie wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego udostępnionych we wrześniu 2012 r., wprowadzających ramy zarządzania ryzykiem wraz ze środkami łagodzącymi i systemem wczesnego ostrzegania. Przyjęcie i wdrożenie planu działania w obszarze odporności w krajach narażonych na kryzysy na lata 2013–2020 podkreślającego znaczenie LRRD oraz zdefiniowanie celów i mandatów DG ECHO i DG DEVCO.	BRAK

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
			Wspólne ramy dla działań w obszarach pomocy humanitarnej i rozwoju włączają koncepcję odporności i podejścia LRRD do programowania, określania i prowadzenia współpracy przez podmioty UE. Na przykład w przypadku Haiti strategie przejściowe i równoległe powiązania między pomocą humanitarną a współpracą na rzecz rozwoju zostały opracowane we właściwy sposób. DG ECHO i EuropeAid dostosowały swoje narzędzia humanitarne przez włączenie do nich rozdziału na temat strategii wyjścia i LRRD. Nowe wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego udostępnione we wrześniu 2012 r. (brak zmiany w 2017 r.) przewidują umowy na rzecz budowania państwowości oferujące krajom możliwość uzyskania wsparcia na potrzeby budowania zdolności, z naciskiem na kluczowe funkcje w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Plan działania dotyczący reformy zarządzania finansami publicznymi zgodny z wymogami umów na rzecz budowania państwowości stanowi podstawę dla monitorowania reformy zarządzania finansami publicznymi, w oparciu o określone czasowo poziomy referencyjne, przy czym prowadzi się regularną sprawozdawczość w ramach każdej oceny kwalifikowalności dokumentacji wydat. Bardziej krótkoterminowe oczekiwania reformy zarządzania finansami publicznymi dotyczące zabezpieczenia środków finansowych UE przed marnotrawieniem, wyciekami i wykorzystaniem w niewydajny sposób włączono do tabeli monitorowania zarządzania finansami publicznymi w wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego. W odniesieniu do Haiti wydano deklarację dotyczącą dialogu trójstronnego (parlament – rząd – społeczeństwo obywatelskie) w celu zaangażowania partnerów w opracowywanie krótkoterminowych reform w dążeniu do zabezpieczenia środków finansowych UE. Zaktualizowano wzór na potrzeby planu ciągłości działania, łącznie z przepisami dotyczącymi przenoszenia pracowników w sytuacjach nadzwyczajnych.	BRAK W praktyce strategie wyjścia i strategię przejściowe nie są sformalizowane ani udokumentowane. Przykładowo, nie określono kryteriów wyjścia, nie wyznaczono minimalnej liczby pracowników w celu zapewnienia przejścia, nie jest przewidziany proces komunikacji oraz nie są wspomniane wskaźniki skutkujące wyjściem. BRAK BRAK BRAK BRAK BRAK

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
15	Sprawozdanie specjalne nr 18/2014	Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid (działania zewnętrzne)	Moduł informatyczny EVAL zapewnia natychmiastowe informacje na temat zasobów finansowych koniecznych na potrzeby ocen. Moduł ROM zapewnia informacje na temat projektów, które można monitorować w ramach budżetów przydzielonych wykonawcom. Rozwiązania w zakresie przydziału pracowników takie jak WLAD, WLAHQ i OPTIMUS regularnie oceniają wymogi dotyczące zasobów ludzkich i proponują odpowiednie dostosowania. Zdefiniowano precyzyjne kryteria wyboru, aby zapewnić stosowne uwzględnienie odpowiednich projektów. Komplementarność między ROM a ocenami jest uwzględniana na etapie planowania oraz w projektach modułów informatycznych EVAL i ROM. DG DEVCO podjęła istotne działania w celu usprawnienia swojego systemu nadzoru i sprawozdawczości w obszarze ocen: analizę ocen projektów z 2015 r., uruchomienie modułu informatycznego EVAL oraz podpisanie umowy o usługi wsparcia ocen. Nadzór nad działaniami związanymi z oceną jest obecnie znacznie wzmacniany dzięki realizacji umowy o usługi wsparcia ocen, podpisanej w grudniu 2016 r. Moduł informatyczny EVAL został wdrożony we wrześniu 2016 r., a jego stosowanie zostało określone jako obowiązkowe przez DG DEVCO. Dostępne są szczegółowe wytyczne dotyczące zapewniania jakości ROM i ocen. Moduły informatyczne EVAL i ROM obejmują funkcje, które ułatwiają proces gruntownego zapewniania jakości. Istnieją dobrze udokumentowane przykłady gruntownych prac przeprowadzonych przez DG DEVCO i jej wykonawców zewnętrznych w zapewnianiu jakości sprawozdań ROM. Wdrażanie umowy o usługi wsparcia ocen, która obejmuje udoskonalenie tabeli oceny jakości, już się rozpoczęło; powiązana dokumentacja jest zawarta w sprawozdaniu wstępnym.	Wyraźnie wykazano, w jaki sposób przydział zasobów ludzkich, w szczególności między ROM a ocenami, został zapewniony w ramach WLAD, WLAHQ lub OPTIMUS. Nie są dostępne informacje na temat odpowiedniego personelu, jak wskazywało w sprawozdaniu Trybunału. Brak dokumentacji dotyczącej stosowania kryteriów wyboru podczas opracowywania indywidualnych planów oceny (przykładów) przez delegatury i na poziomie centrali. Umowa o usługi wsparcia ocen, zawarta dopiero w grudniu 2016 r., jest nadal na początkowym etapie. W związku z tym wymagane są dalsze wysiłki w celu zrealizowania zaleceń Trybunału w pełnym zakresie, w szczególności w odniesieniu do analiz przyczyn opóźnień zaistniałych w przeprowadzaniu ocen i działań podjętych w celu ich wyeliminowania. Brak skuteczności we wdrażaniu wieloletnich planów ocen przez delegatury. BRAK BRAK

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
			Kluczowy wskaźnik wykonania 19 wykazał w 2014 r. znaczny wzrost w porównaniu z poprzednim rokiem oraz tendencję wzrostową także w 2016 r. Ponadto udoskonalone kryteria wyboru na potrzeby ocen projektów prowadzą do lepszej reprezentatywności w populacji oraz osiągania większej wartości dodanej przy ograniczonych zasobach. Komisja przeprowadziła analizę i stwierdziła, że zwiększenie liczby ocen <i>ex post</i> niekoniecznie skutkowałoby lepszymi informacjami na temat rezultatów oraz wiązałoby się z ponoszeniem kosztów, podczas gdy zasoby przeznaczone na oceny są ograniczone. DG DEVCO udoskonalila swoje kryteria wyboru na potrzeby ocen projektów oraz zwiększył się odsetek wszystkich ocen (śródk-resowych, końcowych i <i>ex post</i>).	DG DEVCO nie wykazała zwiększenia liczby ocen <i>ex post</i>, chociaż osiągnięte zostały usprawnienia z wykorzystaniem alternatywnych metod.
			Przegląd ocen strategicznych DG DEVCO obejmujący lata 2006–2016 został przeprowadzony w celu zapewnienia wkładu w aktualizację unijnej polityki na rzecz rozwoju (sprawozdanie końcowe w październiku 2016 r.). Istnieją przypadki, w których okres na podjęcie działań następczych wynoszący jeden rok wydaje się być wystarczający dla uzyskania pozytywnych rezultatów wdrażania. Występują przypadki, w których szczególnie oceny strategiczne w ramach działań następczych są planowane lub zalecenia są monitorowane po okresie dłuższym niż jeden rok. Utworzenie grupy zadaniowej i nowa dynamika zapewniona względem Działu Zarządzania Wiedzą DG DEVCO skutkują ciągłymi usprawnieniami, które mają się zmaterializować w nadchodzących latach.	Nie istnieje systematyczny mechanizm planów działań następczych względem zaleceń z ocen strategicznych obejmujących więcej niż jeden rok, uwzględnianych w dokumencie „fiche contradictoire”. Moduł informatyczny EVAL nie obejmuje jeszcze ocen strategicznych.
			DG DEVCO opracowała moduł informatyczny (EVAL) funkcjonujący jako baza danych i narzędzie zarządzania, zgodnie z wymogami zawartymi w zaleceniu Trybunału.	BRAK

Lp.	Sprawozdanie specjalne	Tytuł sprawozdania	Usprawnienia	Uchybienia
16	Sprawozdanie specjalne nr 2/2014	Czy preferencyjne uzgodnienia handlowe są odpowiednio zarządzane? (zasoby własne)	DG TRADE opracowała zmienioną wersję podręcznika dotyczącego oceny wpływu na zrównoważony rozwój. Zgodnie z polityką DG TRADE oceny skutków i oceny wpływu na zrównoważony rozwój zostały przeprowadzone w odniesieniu do wszystkich głównych umów handlowych. DG TRADE zaktualizowała protokół ustaleń z Eurostatem oraz porozumienie administracyjne z JRC w odniesieniu do bazy danych UE GTAP. Eurostat aktywnie uczestniczy w grupach sterujących w zakresie ocen wpływu na zrównoważony rozwój z udziałem różnych służb. DG TRADE zaktualizowała plany ocen i bardziej systematycznie przeprowadza oceny <i>ex post</i>, łącznie z oszacowaniem dochodów utraconych. DG TRADE przedstawiła dwa sprawozdania ze skutków systemu.	BRAK BRAK BRAK Przegląd śródkresowy ogólnego systemu preferencji przeznaczony dla organów ustawodawczych, wymagany na mocy podstawy prawnej (art. 40 rozporządzenia (UE) nr 978/2012), jest oczekiwany dopiero na koniec czerwca 2018 r.
17	Sprawozdanie specjalne nr 15/2014	Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE (inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu)	Przyjęte zostały akty prawne, w tym odpowiednie i mierzalne wskaźniki. Zostały opracowane zasady i wytyczne na potrzeby jednolitego stosowania i podejścia. Zorganizowane zostały warsztaty dla państw członkowskich i inne formy współpracy konsularnej. Utworzona została platforma na potrzeby regularnej i terminowej wymiany dokumentów i informacji. Udoskonalono i usprawniono współpracę i konsultacje. Zorganizowane zostały różne działania w celu wzmocnienia zdolności administracyjnych.	Niektóre sprawozdania i dokumenty nie zostały jeszcze ukończone i przyjęte. Komisja powinna kontynuować współpracę z państwami członkowskimi w celu ustanowienia wspólnych ośrodków przyjmowania wniosków wizowych. BRAK Wymiana najlepszych praktyk między państwami członkowskimi usprawniłaby wdrażanie Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Sprawozdanie specjalne nr 4/2014 pt. „Włączenie celów polityki wodnej UE do WPR: częściowy sukces”

Zatwierdzone ostateczne wersje drugiego planu gospodarowania wodami w dorzeczu są opóźnione i nadal zaległe. Nadal nie dokonano dalszej integracji mechanizmów z dziedziną rozwoju obszarów wiejskich.

Odpowiedź: Komisja przyznaje, że wciąż zalega z oceną drugiego planu gospodarowania wodami w dorzeczu, jednak mimo to zamierza przedstawić odpowiednie sprawozdanie Komisji przed upływem prawnie obowiązującego terminu, tj. przed grudniem 2018 r. Z oceny ad hoc odpowiednich części wynika jednak, że informacje przedstawione w tych planach gospodarowania wodami w dorzeczu są skutecznie wykorzystywane w celu zapewnienia zgodności z warunkami wstępnymi dotyczącymi wody, określonymi w programach rozwoju obszarów wiejskich. Komisja uważa zatem, że minimalne warunki dotyczące wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej, tj. ustalanie cen wody, a także zestaw kryteriów kwalifikowalności dotyczący inwestycji w nawadnianie, spełniono przed rozdysponowaniem funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Komisja uznaje zatem, że przedmiotowe zalecenie zostało wdrożone, jeżeli chodzi o politykę rozwoju obszarów wiejskich.

Nadal nie osiągnięto rzeczywistej poprawy w zakresie oceny zagrożeń dla zasobów wodnych ze strony praktyk rolniczych; stwierdzono również luki w rzeczywistych praktykach sprawozdawczych państw członkowskich.

Odpowiedź: Komisja potwierdza, że trwają prace nad wytycznymi dotyczącymi oceny oddziaływania programów rozwoju obszarów wiejskich poprzez ewaluację, które mają zostać przekazane w rocznych sprawozdaniach za 2019 r.

Obejmuje to dwa wskaźniki oddziaływania, na podstawie których będzie można ocenić zagrożenia dla zasobów wodnych ze strony praktyk rolniczych.

Te same wskaźniki zostaną ocenione w ramach ocen ex post programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, na potrzeby których zostaną przekazane stosowne wytyczne.

Sprawozdanie specjalne nr 8/2014 pt. „Czy Komisja w skuteczny sposób zarządza włączeniem wsparcia powiązanego z produkcją do systemu płatności jednolitych?”

Niektóre państwa członkowskie nie przekazały Komisji w terminie podstawowych informacji na temat nowych systemów płatności bezpośrednich, co osłabiło jej zdolności monitorowania. Jej własne kontrole uprawnień do płatności wykazują, że istnieje możliwość poprawy w tym zakresie.

Odpowiedź: W wyniku przedmiotowego ustalenia Komisja zmieniła swoje podejście, aby zapewnić większe ukierunkowanie na kontrolę i walidację kluczowych obliczeń i przeprowadzonych kontroli wewnętrznych. Zmiana ta wpływa na wszystkie kontrole, które przeprowadzono lub które mają zostać przeprowadzone począwszy od drugiej połowy 2017 r. Zakończono już 3 kontrole (Włochy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo – Szkocja). 20 kwietnia 2018 r. do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przesłano sprawozdanie z kontroli NAC/2017/002/SE. Sprawozdanie z kontroli dotyczące Włoch powinno zostać przesłane w bieżącym miesiącu.

Na szczeblu Komisji nie są dostępne dane dotyczące środków, które mają zostać odzyskane na szczeblu państw członkowskich w związku z korektą nieodpowiednio przyznanych uprawnień do SPS/BPS i nieodpowiednio obliczonych płatności.

Odpowiedź: Zgodnie z prawem Unii za odzyskiwanie środków od beneficjentów odpowiadają państwa członkowskie. Ponadto państwa członkowskie zgłaszają odzyskane kwoty z podziałem na beneficjentów, nie podając przyczyn stwierdzenia nieprawidłowości, co prowadzi do wszczęcia procedury odzyskiwania środków. (Możliwe, że u tego samego beneficjenta występuje kilka niezgodności w ramach różnych środków wspierających.) Komisja stosuje korekty finansowe z powodu braku należytej staranności w odzyskiwaniu środków. Korekty te opierają się na analizie zarządzania procedurami odzyskiwania środków przez państwa członkowskie, które to procedury zostały zarejestrowane zgodnie z wymogami prawnymi, tj. w podziale na beneficjentów, bez podziału na różne przyczyny nienależnych płatności. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest zobowiązany do uwzględnienia ram określonych w mającym zastosowanie ustawodawstwie.

Kryteria akredytacji dotyczące agencji płatniczych nie odnoszą się w żaden sposób do poprawności i ważności uprawnień do płatności. Ponadto metodyka i wytyczne Komisji określające pracę jednostek certyfikujących w zakresie uprawnień do płatności są niekompletne.

Odpowiedź: Kryteria akredytacji agencji płatniczych opracowano, nie sporządzając szczegółowego wykazu wszystkich rodzajów kontroli, które należy przeprowadzić. Kryteria akredytacji opracowano w sposób ogólny; nie ma w nich odniesienia do środka wspierającego. Jednocześnie w prawie UE wyraźnie określono, że agencje płatnicze muszą zapewniać, aby „kwota, która ma zostać wypłacona beneficjentowi, [była] zgodna z przepisami unijnymi” (załącznik I pkt 1 część A ppkt (i) do rozporządzenia (UE) nr 907/2014). Komisja uważa, że istniejący system jest solidny i przynosi dobre rezultaty, również przy uwzględnieniu bardzo niskiego poziomu błędów w przypadku płatności bezpośrednich (poniżej progu istotności w sprawozdaniu rocznym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016 r.). W odniesieniu do pracy jednostek certyfikujących Komisja uważa również, że obecne wytyczne dotyczące obowiązków jednostek certyfikujących są przejrzyste i kompleksowe, więc zapewnione ramy są wystarczające.

Wytyczne Komisji nie mogą być zbyt normatywne, gdyż w skład jednostek certyfikujących wchodzi wykwalifikowani audytorzy, którzy zgodnie z przyjętymi w skali międzynarodowej standardami kontroli powinni kierować się swoją profesjonalną oceną przy prowadzeniu prac certyfikacyjnych.

Sprawozdanie specjalne nr 9/2014 pt. „Czy unijne wsparcie na inwestycje i promocję w sektorze wina jest dobrze zarządzane oraz czy wykazano jego wpływ na konkurencyjność win produkowanych w UE?”

Wprowadzenie przez Komisję wyjaśnień i priorytetów może jedynie częściowo polepszyć sytuację, ponieważ nie zapobiegają one udzielaniu długoterminowego wsparcia (do pięciu lat) tym samym beneficjentom na tych samych rynkach w państwach trzecich.

Po odrzuceniu zalecenia Komisja nie zamierza wdrażać tego zalecenia w jego pełnym zakresie. W związku z tym nadal istnieje ryzyko wskazane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 9/2014.

Odpowiedź: Komisja uważa, że podmiot, który korzystał już ze wsparcia na działania promocyjne na rynku państwa trzeciego przez okres trzech, względnie pięciu lat, nie kwalifikuje się do otrzymania wsparcia na te same działania na tym samym rynku, nawet w kolejnym okresie programowania. Koncepcję tę wyjaśniono wyraźnie w piśmie przesłanym w styczniu do jednego państwa członkowskiego, a Komitet ds. Wina omówił ją w marcu bieżącego roku.

Sprawozdanie specjalne nr 22/2014 pt. „Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymywać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE”

W związku z tym, że wytyczne nie są wiążącym i obowiązkowym dokumentem, którego należy przestrzegać, Komisja nie jest w stanie określić, ile państw członkowskich/regionów faktycznie z nich skorzystało w celu usprawnienia swoich systemów kontroli.

Łącznie między lutym 2015 r. a styczniem 2016 r. miały miejsce tylko trzy sesje szkoleniowe zorganizowane przez Europejską Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich dotyczące racjonalności kosztów i opcji kosztów uproszczonych. W przypadku 118 programów rozwoju obszarów wiejskich istnieje ryzyko, że Komisja będzie musiała dołożyć większych starań, aby zapewnić każdemu państwu członkowskiemu/regionowi możliwość uczestnictwa w takich sesjach szkoleniowych lub upewnić się, że wszystkie państwa członkowskie/regiony już wzięły w nich udział.

Platforma na rzecz wymiany dobrych praktyk Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich mogłaby zostać rozwinięta poprzez dodanie przykładów dobrych procedur administracyjnych, na przykład praktyk w zakresie racjonalności kosztów.

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za wdrożone. Komisja przedstawiła w zarysie różne okoliczności, w których przedmiotowe kwestie są omawiane z państwami członkowskimi, a także ostatnie zmiany w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 809/2014. W 2018 r. na wniosek państw członkowskich zostaną zaktualizowane wytyczne dotyczące kontroli i sankcji.

Sprawozdanie specjalne nr 23/2014 pt. „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania”

Sprawozdania z realizacji, które mają zostać wysłane przez państwa członkowskie do dnia 30 czerwca 2017 r. będą dla Komisji okazją do uzyskania zaktualizowanego i pogłębionego obrazu realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich.

Odpowiedź: Ulepszone roczne sprawozdanie z realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, które ma zostać wprowadzone w 2019 r., będzie zawierało dalsze informacje na temat wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich.

Komisja jest zobowiązana do oceny koncepcji polityki i stałego zapotrzebowania na każdy środek wspierający na podstawie rezultatów wdrażania z okresu programowania 2014–2020 przed złożeniem wniosków dotyczących następnego okresu programowania.

Odpowiedź: Komisja zobowiązała się do przeanalizowania możliwych sposobów poprawy wyników polityki rozwoju obszarów wiejskich jako całości. Komisja podjęła już prace koncepcyjne dotyczące tej kwestii w kontekście przygotowywania komunikatu Komisji w sprawie modernizacji i uproszczenia wspólnej polityki rolnej.

Sprawozdanie specjalne nr 24/2014 pt. „Czy należycie zarządza się wsparciem UE na rzecz zapobiegania pożarom i klęskom żywiołowym w lasach oraz na rzecz naprawiania szkód przez nie wyrządzonych?”

Nadal nie zakończono prac nad zestawem podstawowych kryteriów dla całej UE zgodnie z zaleceniami Trybunału lub jest on w trakcie opracowywania.

Odpowiedź: Komisja przyznaje, że trwa wdrażanie zalecenia. Komisja rozpoczęła konsultacje z grupą ekspertów Komisji ds. pożarów lasów, aby określić wspólne kryteria. Ponieważ w całej UE istnieją duże różnice, jeżeli chodzi o rodzaje lasów, ich podatność na pożary, warunki geograficzne i klimatyczne oraz poziom zagrożenia pożarami, jest to wspólne zadanie, w które zaangażowane są różne służby Komisji i państwa członkowskie. Wydaje się, że rezultatów można spodziewać się przed końcem 2018 r. Za tę kwestię odpowiada DG ds. Środowiska wraz z JRC, ponieważ to one kierują grupą ekspertów ds. pożarów lasów.

Nadal nie przeprowadzono oceny skuteczności działań ze względu na fakt, że większość projektów finansowanych w ramach nowego okresu programowania nie została jeszcze zakończona lub skontrolowana.

Odpowiedź: Komisja uznaje to zalecenie za wdrożone. Działania podjęte przez Komisję, w tym m.in. bieżące kontrole zgodności systemów kontroli państw członkowskich oraz monitorowanie planów działania dotyczących wykrytych niedociągnięć, uznaje się za skuteczne. Działania te mają na celu sprostanie wszelkim znanym wyzwaniom związanym z wdrażaniem działań i trwają do końca bieżącego okresu programowania. Ostateczna ocena skuteczności tych działań nie jest zatem jeszcze możliwa.

Komisja potwierdziła w RAD, że wdrażanie przedmiotowego środka „może zostać zakończone dopiero w 2019 r.”.

W związku z tym istnieje ryzyko, że niedociągnięcia stwierdzone w sprawozdaniu specjalnym nr 24/2014 w odniesieniu do monitorowania mogą się utrzymywać w latach 2014–2020, jeżeli nowe proponowane narzędzia monitorowania nie usprawniły jeszcze ram monitorowania tego konkretnego wsparcia, czego obawia się Trybunał w swoich wnioskach (pkt 81) zawartych w zaleceniu specjalnym nr 24/2014.

Odpowiedź: Ulepszone roczne sprawozdanie z realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, które ma zostać wprowadzone w 2019 r., będzie zawierało dalsze informacje na temat wdrażania przedmiotowego środka zgodnie z celami szczegółowymi.

Sprawozdanie specjalne nr 1/2014 pt. „Efektywność projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, które uzyskały wsparcie UE”

Komisja mogła zwrócić się o wskaźniki rezultatu w odniesieniu do projektów w zakresie transportu miejskiego w trakcie negocjacji, ale w związku z tym, że nie istnieją obowiązkowe, ustalone wcześniej wskaźniki rezultatu w ramach EFRR, nie we wszystkich PO, w ramach których realizowane są projekty w zakresie transportu miejskiego, określono takie wskaźniki.

Nie istnieją wskaźniki na szczeblu samych projektów ani wskaźniki związane z jakością usług i poziomem zadowolenia użytkowników, a wykorzystanie badań poziomu zadowolenia użytkowników nie jest systematyczne ani obowiązkowe.

Odpowiedź: Wskaźniki rezultatu zawarte w programach na lata 2014–2020 zostały wybrane z uwzględnieniem problemów, które mają zostać rozwiązane w ramach programów, kierunku pożądaných zmian i sytuacji, która ma zostać osiągnięta (wartości docelowej). W związku z tym możliwe jest, że w przypadku gdy ogólnym celem złożonych interwencji, w tym ograniczonych inwestycji w transport miejski, była efektywność energetyczna lub zmniejszenie emisji cząstek stałych, instytucje zarządzające nie wybrały wskaźników rezultatu odnoszących się bezpośrednio do wykorzystania transportu publicznego, ponieważ nie dotyczyły one celów programu. Pomogło to również ograniczyć obciążenie administracyjne związane z poszukiwaniem współfinansowania.

Wszystkie projekty, które ubiegają się o finansowanie UE, posiadają wskaźniki specyficzne dla danego projektu. Warunki ich włączenia pozostawia się uznaniu państw członkowskich i zależą one od podejścia krajowego. Wnioski projektowe zawierają wiele informacji na temat oczekiwanych produktów projektów (zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i emisji mających wpływ na jakość lokalnego powietrza, zmniejszenie zatorów komunikacyjnych, skrócenie czasu podróży i zmniejszenie liczby wypadków, a także inne efekty zewnętrzne sektora transportu).

Komisja uważa, że działania na szczeblu UE są proporcjonalne. W związku z tym „badanie poziomu zadowolenia użytkownika” jest zalecane w odniesieniu do projektów, w przypadku których zgodnie z prognoząmi dotyczącymi popytu i oceny kosztów i korzyści istnieje prawdziwe zapotrzebowanie na monitorowanie takich aspektów – w celu zapewnienia optymalnego wykorzystania infrastruktury – oraz rentowności gospodarczej projektu. W przypadku projektów związanych np. z modernizacją istniejących usług transportu tramwajowego na istniejących trasach oraz w przypadku gdy istnieje już wystarczający popyt, stosowanie badania poziomu zadowolenia użytkowników może być postrzegane jako nadmierne działanie.

W każdym razie ani wskaźnik wykorzystania, ani korzyści nie są ujęte w umowach o udzielenie dotacji i nie są mierzone w odniesieniu do poszczególnych projektów.

Biorąc pod uwagę brak określonych wcześniej wskaźników rezultatu w rozporządzeniu w sprawie EFRR, w podziale na sektory, nadal nie istnieją ujednolicone normy pomiaru wyników transportu miejskiego w okresie programowania 2014–2020.

Odpowiedź: Obowiązki państw członkowskich w zakresie monitorowania odnoszą się do poziomu osi priorytetowej. Zasady takiego monitorowania pozostawia się uznaniu państw członkowskich, ponieważ informacje mogą być pozyskiwane od beneficjentów albo na podstawie ocen skutków zleconych przez instytucje zarządzające. Szczególnie w przypadku projektów w zakresie transportu publicznego drugi wariant może być bardziej efektywny, zwłaszcza jeśli w tym samym mieście realizuje się więcej niż jeden projekt finansowany ze środków UE.

Nadal nie istnieje pomiar na poziomie poszczególnych projektów, którego zażądano w zaleceniach.

Biorąc pod uwagę brak określonych wcześniej wskaźników rezultatu w rozporządzeniu w sprawie EFRR, w podziale na sektory, nadal nie istnieją ujednolicone normy pomiaru wyników transportu miejskiego w okresie programowania 2014–2020.

Odpowiedź: System monitorowania został zaprojektowany tak, aby umożliwić pomiar na poziomie programów. Podstawa prawna obejmowała zestaw określonych wcześniej wskaźników służących do pomiaru postępów na poziomie produktu, ale organy prawodawcze nie podjęły decyzji w sprawie takiego wniosku na poziomie wskaźników rezultatu. Takie wskaźniki rezultatu można było jednak zaproponować jako wskaźniki rezultatu specyficzne dla programu, ale nie można ich było agregować na poziomie UE ze względu na różnice w definicjach wskaźników. Podejście to jest proporcjonalne w świetle faktu, że pomiar rezultatów projektów w zakresie transportu miejskiego może być różny w poszczególnych miastach, nawet w obrębie jednego państwa członkowskiego.

Sprawozdanie specjalne nr 7/2014 pt. „Czy ze środków EFRR skutecznie wspierano rozwój inkubatorów przedsiębiorczości?”

Nie ma dowodów na to, że proces inkubacji zawsze rozpoczyna się od szczegółowego, dostosowanego programu inkubacji, którego realizacja jest monitorowana oraz że osiągnięcie celów biznesowych zawsze podlega ocenie.

Nadal nie ma kompleksowych wytycznych skierowanych do państw członkowskich, w których wyraźnie wymaga się umieszczenia wszystkich warunków współfinansowania przez UE inkubatorów przedsiębiorczości, zgodnie z zaleceniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, we wszystkich krajowych PO, w których przewiduje się wykorzystanie takich inkubatorów.

Odpowiedź: Państwa członkowskie zostały poinformowane o sprawozdaniu specjalnym nr 7/2014 i zawartych w nim zaleceniach. Komisja doradziła, aby niektóre programy operacyjne zawierały przepisy dotyczące potrzeby zwrócenia uwagi na programy inkubacji, potrzeby towarzyszenia MŚP we wczesnych latach ich działalności oraz wymogu udzielenia wsparcia w zakresie wykonalności dla przedsiębiorstw typu start-up, programów mentorskich i nauki.

W ramach zarządzania dzielonego Komisja monitoruje realizację programów, ale nie poszczególnych projektów. Obowiązkiem organów krajowych jest wybór takich projektów do udzielenia wsparcia, które najlepiej przyczyniają się do osiągania celów danego programu oraz zwrócenie się do potencjalnego beneficjenta o przygotowanie szczegółowego, dostosowanego programu inkubacji w odniesieniu do każdego przedsiębiorstwa będącego klientem. W związku z tym organy te powinny wprowadzić w umowach o udzielenie dotacji stosowne zobowiązania umowne dla beneficjentów, które zagwarantują osiągnięcie pożądaných produktów i rezultatów w ramach wybranych działań.

Komisja stworzyła kompleksowy zestaw przewodników tematycznych związanych z wdrażaniem 1. celu tematycznego dotyczących wzmocnienia badań naukowych i innowacji, w tym: innowacji w usługach, sektorów kreatywnych, łączenia uniwersytetów ze wzrostem regionalnym, inkubatorów opartych na innowacjach, łączenia inteligentnego i zrównoważonego rozwoju poprzez inteligentną specjalizację. Były one szeroko promowane przez Komisję i są dostępne pod adresem: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>

Przewodniki te zaproponowano również jako dodatkowe materiały do przeczytania w części II „Wytycznych w sprawie warunków wstępnych dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych” [„Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds Part II”] oraz zalecono ich stosowanie w roli doradczej Komisji w komitetach monitorujących odpowiednich programów operacyjnych.

Oferowanie usług w zakresie inkubacji również przedsiębiorstwom, które nie mają siedziby na terenie danego państwa członkowskiego, nadal nie stanowi warunku współfinansowania przez UE inkubatorów przedsiębiorczości we wszystkich państwach członkowskich.

Nadal nie ma kompleksowych wytycznych skierowanych do państw członkowskich, w których wyraźnie wymaga się umieszczenia wszystkich warunków współfinansowania przez UE inkubatorów przedsiębiorczości, zgodnie z zaleceniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, we wszystkich krajowych PO, w których przewiduje się wykorzystanie takich inkubatorów.

Odpowiedź: Komisja uważa, że inkubatory mogą oferować swoje usługi również przedsiębiorstwom, które nie mają siedziby na terenie danego państwa członkowskiego, ale tylko w państwach członkowskich wymienionych przez Komisję jako przykłady, pozwalając tym samym, aby wsparcie inkubacji miało większy wpływ na lokalne kręgi biznesowe i zwiększając możliwości w zakresie tworzenia sieci kontaktów.

Ustanowienie takich systemów monitorowania nie jest warunkiem współfinansowania, lecz jest dobrowolne.

Odpowiedź: W ramach zarządzania dzielonego funduszami strukturalnymi Komisja nie dysponuje żadną podstawą prawną uzasadniającą wyraźny wymóg uwzględnienia takiego elementu w procedurze projektowania. Komisja zaleca, aby inkubatory przedsiębiorczości otrzymujące współfinansowanie z UE ustanowiły system monitorowania oparty również na danych biznesowych stworzonych przez wspieranych klientów.

Sprawozdanie specjalne nr 12/2014 pt. „Czy EFRR jest skutecznym narzędziem finansowania projektów bezpośrednio wspierających różnorodność biologiczną w ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.?”

Komisja nie monitoruje programów operacyjnych w sposób szczegółowy. Biorąc pod uwagę tryb zarządzania, obowiązek ten pozostaje na poziomie państw członkowskich.

Odpowiedź: Komisja monitoruje realizację programów operacyjnych za pomocą środków przewidzianych w rozporządzeniach podstawowych: komitetu monitorującego, rocznego i końcowego sprawozdania z realizacji, rocznego spotkania przeglądowego.

Komisja omawia z państwami członkowskimi kwestie dotyczące projektów przygotowawczych, ale nie zostało to wystarczająco uwzględnione w wytycznych.

Odpowiedź: Komisja zaznacza, że przedmiotowe wytyczne zostały opublikowane przed sprawozdaniem specjalnym, zanim przygotowano programy operacyjne w państwach członkowskich. Komisja zapewni, aby kwestia ta została poprawnie uwzględniona w wytycznych dotyczących wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r.

Wciąż jest za wcześnie, aby ocenić cały proces, a tym samym dokładność mechanizmu.

Odpowiedź: Dane finansowe według kategorii wydatków, w tym z uwzględnieniem wskaźnika korygującego bioróżnorodności, są publicznie dostępne w katalogu Portalu Otwartych Danych dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (fundusze ESI). Nie jest możliwe przeprowadzenie analizy ex post, a tym samym ocenienie dokładności metodyki monitorowania bioróżnorodności, przed wykonaniem większej części budżetu.

Sprawozdanie specjalne nr 20/2014 pt. „Czy wsparcie ze środków EFRR na rzecz MŚP w obszarze handlu elektronicznego jest skuteczne?”

Należy sporządzić dalsze wytyczne i przeprowadzić dalsze kontrole na poziomie państw członkowskich, aby upewnić się, że istniejące systemy monitorowania i informacji dostarczają wiarygodnych i terminowych danych na temat postępów i wyników PO.

Odpowiedź: W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 zgodnie z art. 50 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów państwa członkowskie muszą przedkładać roczne sprawozdania z realizacji wszystkich programów. Sprawozdania te zawierają między innymi informacje na temat wskaźników wspólnych i specyficznych dla programu oraz ujętych ilościowo wartości docelowych. Komisja przeprowadza dokładną ocenę informacji zawartych w tych sprawozdaniach, a w przypadku wątpliwości w odniesieniu do wiarygodności i terminowego przekazywania dostarczanych danych sprawozdania te są zwracane państwu członkowskiemu w celu wprowadzenia zmian.

Ponadto Komisja i państwa członkowskie przeprowadzają kontrole wiarygodności danych dotyczących wykonania zadań. Niewiarygodne dane będą uważane za niedociągnięcie systemu zarządzania i kontroli i mogą prowadzić do korekt finansowych. W 2017 r. Komisja przeprowadziła 9 kontroli wiarygodności danych. W związku z tym, że wdrażanie dopiero się rozpoczyna, kontrole Komisji koncentrowały się na tworzeniu systemów gromadzenia danych dotyczących wykonania zadań i sprawozdawczości w tym zakresie. Komisja może więc uznać te kontrole za działania zapobiegawcze i działania na rzecz budowania zdolności. Organy kontroli będą również informować o niedociągnięciach w wiarygodności danych dotyczących wykonania zadań w ramach swoich prac i rocznego poświadczenia wiarygodności, gdy tylko nastąpi postęp w realizacji.

Zgodnie z zapowiedziami Komisja nie zaproponowała standardowych wskaźników odnoszących się do strategicznych celów UE w zakresie handlu elektronicznego.

Odpowiedź: W latach 2014–2020 stosowanie „wspólnych wskaźników” stało się obowiązkowe tam, gdzie były one stosowne. Rozwój handlu elektronicznego w MŚP jest tylko jednym z możliwych rodzajów interwencji w ramach rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Ograniczone wsparcie przyznane przez państwa członkowskie na tego rodzaju interwencje w poprzednim okresie programowania nie uzasadniało ustanowienia „wspólnego wskaźnika” w tej dziedzinie. W odniesieniu do okresu po 2020 r. Komisja zbada możliwe sposoby ulepszenia zestawu wskaźników programów, w szczególności opracowanie „wspólnych wskaźników”. W programach operacyjnych, w ramach których finansowany jest rozwój handlu elektronicznego w MŚP, można było jednak swobodnie określać konkretne wskaźniki, które są istotne z punktu widzenia interwencji. Wskaźniki, jako część programów operacyjnych, były przedmiotem negocjacji i ostatecznie zostały przyjęte przez Komisję.

Komisja nie wymagała określenia w umowach o udzielenie dotacji minimalnego zestawu solidnych wskaźników wraz z powiązanymi z nimi celami.

Odpowiedź: W ramach zarządzania dzielonego Komisja monitoruje realizację programów, ale nie poszczególnych projektów. Obowiązkiem organów krajowych jest wybór takich projektów do udzielenia wsparcia, które najlepiej przyczyniają się do osiągania celów danego programu. W związku z tym organy te powinny wprowadzić w umowach o udzielenie dotacji stosowne zobowiązania umowne dla beneficjentów, które zagwarantują uzyskanie pożądanego produktu i rezultatów w ramach wybranych działań, tak aby osiągnąć wskaźniki docelowe na poziomie priorytetu / programu operacyjnego.

Sprawozdanie specjalne nr 21/2014 pt. „Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów”

Istnieje zwiększone ryzyko, że wraz ze zmianą ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych państwa członkowskie skorzystają z możliwości wykorzystania finansowania publicznego na rzecz mniejszych, nierentownych finansowo portów lotniczych.

Odpowiedź: Komisja uważa, że zmiany w przepisach dotyczących pomocy państwa nie mają bezpośredniego wpływu na sposób przydzielania współfinansowania UE w ramach polityki spójności.

Sprawozdanie specjalne nr 18/2014 pt. „Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid”

Brakuje dokumentacji dotyczącej sposobu stosowania kryteriów wyboru przy opracowywaniu indywidualnych planów oceny (przykładów) przez delegatury i na poziomie siedzib głównych.

Odpowiedź: Komisja zgadza się z tą oceną i obecnie podejmuje działania w celu poprawy tego aspektu planowania oceny.

Zamówienie dotyczące zewnętrznych usług wsparcia (ESS), którego udzielono dopiero w grudniu 2016 r., nadal znajduje się w fazie początkowej. W związku z tym konieczne są dalsze wysiłki w celu pełnego wdrożenia zalecenia Trybunału, w szczególności w kontekście analizy przyczyn opóźnień w ocenach oraz działań podjętych w celu ich wyeliminowania.

Brak skuteczności w dostarczaniu planów monitorowania i oceny przez delegatury.

Odpowiedź: Prace dotyczące zewnętrznych usług wsparcia (ESS) rzeczywiście nadal znajdują się na etapie początkowym. Jak już wykazano, podejmowane są dalsze analizy i środki naprawcze: udana współpraca z delegaturami Unii i jednostkami w siedzibach głównych umożliwiła zebranie 85 operacyjnych planów oceny (zastępujących plany monitorowania i oceny) w 2018 r., przy czym odsetek odpowiedzi wyniósł 91 % spośród 93 delegatur Unii, z którymi się skontaktowano. Funkcja kodowania operacyjnych planów oceny jest dostępna w module EVAL już od końca marca 2018 r. Wszystkie operacyjne plany oceny z 2018 r. zostaną zakodowane w ramach ESS, a operacyjny plan oceny z 2019 r. bezpośrednio przez same delegatury i jednostki w siedzibach głównych. Ta nowa funkcja ułatwi analizę i monitorowanie ocen przeprowadzanych przez delegatury i jednostki w siedzibach głównych.

Systematyczny mechanizm gromadzenia danych na temat rezultatów programów przez co najmniej trzy lata po ich zakończeniu nadal nie został wprowadzony w celu wyraźnego wykazania wpływu i trwałości osiągniętych rezultatów.

Należy jeszcze wykazać wzrost odsetka ocen ex post niezbędnych do wykazania rezultatów długoterminowych, takich jak skutki.

W październiku 2016 r. do DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju zgłoszono niedociągnięcia w danych dotyczących rezultatów w zakresie rozwoju oraz w mechanizmach dotyczących wyciągniętych wniosków („Przegląd ocen strategicznych”).

Odpowiedź: Komisja początkowo nie przyjęła tego zalecenia i nadal się z nim nie zgadza.

Jeśli chodzi o zwiększenie odsetka ocen ex post, Komisja uważa, że systematyczna ocena ex post programów nie jest opłacalna pod względem użyteczności dostarczanych informacji. Informacje na temat długoterminowych rezultatów interwencji są włączane do ocen strategicznych przeprowadzanych przez Komisję, co pozwala na uzyskanie lepszego obrazu skutków interwencji w danym obszarze geograficznym lub tematycznym.

Oceny te są zgodne z wymogami zawartymi w nowym komunikacie z 2013 r. „Wzmacnianie podstaw inteligentnych regulacji – lepsza ocena” (COM(2013) 686 final) oraz w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa opublikowanych w dniu 19 maja 2015 r., których celem jest między innymi promowanie „kultury oceny” w Komisji, stosowanie zasady „po pierwsze ocena” określonej we wspólnej polityce DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju/ESDZ w zakresie oceny oraz zwiększenie przejrzystości procesu oceny i wykorzystania jej rezultatów. W 2016 r. Komisja nadal kładła nacisk na poprawę planowania i wdrażania oceny projektów: opracowano dwa główne narzędzia (plany monitorowania i oceny oraz moduł oceny) oraz zawarto umowę z zespołem ds. zewnętrznych usług wsparcia.

DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju nie wykazała wzrostu liczby ocen ex post, chociaż osiągnięto poprawę w tym zakresie innymi sposobami.

Odpowiedź: W swojej pierwotnej odpowiedzi Komisja przyjęła to zalecenie, pod warunkiem że dalsza analiza wykaże, iż wzrost liczby ocen ex post przyniósł zamierzone skutki i był użyteczny. Z przeprowadzonej analizy wyciągnięto wniosek, że wzrost odsetka ocen ex post niekoniecznie doprowadzi do uzyskania lepszych informacji na temat rezultatów, ponieważ informacje te mogą nie dotrzeć w najważniejszym momencie na potrzeby procesu podejmowania decyzji, podczas gdy z pewnością wiązałoby się to z kosztami.

Zgodnie z zaleceniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i po przeprowadzeniu tej analizy Komisja uznała, że konieczna jest poprawa uzasadnienia oceny projektów i programów: wybór na każdym etapie – śródkresowym, końcowym i ex post – w ramach całego programu krajowego, z uwzględnieniem również innych instrumentów sprawozdawczości (RFW) oraz celów ocen (równowaga między rozliczalnością a nauką). Podjęto działania w tym zakresie.

Informacje na temat długoterminowych rezultatów interwencji są włączane do ocen strategicznych przeprowadzanych przez DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju, co pozwala na uzyskanie lepszego obrazu skutków interwencji w danym obszarze geograficznym lub tematycznym.

Nie istnieje systematyczny mechanizm prowadzenia działań następczych związanych z planami działania dotyczącymi wdrażania zaleceń oceny strategicznej na okres dłuższy niż jeden rok, w którym uwzględnia się *fiche contradictoire*.

Moduł informatyczny EVAL nie zawiera jeszcze ocen strategicznych.

*Odpowiedź: Podczas gdy *fiche contradictoire* – z wyjątkami – jest przedmiotem działań następczych dopiero po roku, Komisja chce podkreślić, że działania następcze i wykorzystanie rezultatów oceny są procesem długotrwałym, wykraczającym poza formalny instrument *fiche contradictoire*. Obejmuje to udział w procesach programowania i podejmowania decyzji, w których należy uwzględnić informacje dotyczące oceny.*

ZAŁĄCZNIK 3.3

ZALECENIA SKIEROWANE DO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Nr sprawozdania specjalnego	Tytuł sprawozdania specjalnego	Numer i obszar zalecenia dla państwa członkowskiego / streszczenie
1/2017	Należy dołożyć starań, by wdrożyć sieć Natura 2000 z pełnym wykorzystaniem jej potencjału	1. a) i b) Osiągnięcie pełnego wdrożenia dyrektyw dotyczących ochrony przyrody 2. a), b) i c) Finansowanie sieci Natura 2000 i wykazywanie kosztów 3. a) i c) Pomiar rezultatów uzyskanych w ramach sieci Natura 2000
2/2017	Negocjacje Komisji dotyczące umów partnerstwa i programów w obszarze spójności na lata 2014–2020 – wydatki są bardziej ukierunkowane na priorytety strategii „Europa 2020”, lecz mechanizmy pomiaru wykonania zadań są coraz bardziej skomplikowane	2. a) Przekazywanie informacji finansowych na potrzeby monitorowania 4. Zaprzestanie stosowania zbędnych wskaźników dotyczących konkretnych programów 5. Dopilnowanie, by gromadzone były dane istotne dla ustalenia skutków interwencji EFRR
3/2017	Bezrobocie wśród młodzieży – czy polityka UE wpłynęła na zmianę sytuacji?	1. Wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom poprzez ustanawianie realistycznych i możliwych do osiągnięcia celów i zamierzeń oraz przeprowadzenie oceny luk i analizy rynku przed ustanowieniem systemów 2. Ustanowienie odpowiednich strategii informacyjnych, które powinny określać konkretne i mierzalne roczne cele oraz zidentyfikować główne wyzwania i odpowiednie plany działania w celu stawienia im czoła 3. Zapewnienie całościowego przeglądu kosztów wdrażania gwarancji dla młodzieży, aby ustanowić hierarchię powiązanych działań 4. Dopilnowanie, by oferty były uważane za jakościowo dobre tylko wówczas, gdy odpowiadają profilowi uczestnika i potrzebom rynku pracy oraz prowadzą do trwałej integracji na rynku pracy 5. Udoskonalenie systemów monitorowania i sprawozdawczości, tak aby regularnie przekazywać dobrej jakości dane ułatwiające opracowywanie polityk młodzieżowych opartych w większym stopniu na dowodach
6/2017	Podejście „Hotspot” – unijna odpowiedź na kryzys uchodźczy	3. Delegowanie ekspertów
8/2017	Unijny system kontroli rybołówstwa – konieczne dalsze działania	1. a) Poprawa wiarygodności informacji na temat flot rybackich 2. c) Poprawa monitorowania środków zarządzania rybołówstwem 3. a), b) i c) Zwiększenie wiarygodności danych dotyczących rybołówstwa 4. a), c) i d) Udoskonalenie przeprowadzania inspekcji i nakładania kar
10/2017	Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń	1. Poprawa logiki interwencji poprzez większe wykorzystanie oceny potrzeb i określenie celów SMART 2. Lepsze ukierunkowanie działań 3. tiret drugie i trzecie Ulepszenie systemu monitorowania i oceny

Nr sprawozdania specjalnego	Tytuł sprawozdania specjalnego	Numer i obszar zalecenia dla państwa członkowskiego / streszczenie
12/2017	Wdrażanie dyrektywy w sprawie wody pitnej – dostęp do wody i jej jakość w Bułgarii, na Węgrzech i w Rumunii poprawiły się, jednak konieczne są znaczne dalsze inwestycje	3. Wymóg, by plany dotyczące osiągnięcia określonego poziomu ograniczenia strat wody były ujmowane jako kryteria wyboru w odniesieniu do wszystkich projektów dotyczących infrastruktury wodnej, które pozwalają osiągnąć cele krajowe 5. a) i b) Zapewnienie, by opłaty taryfowe za wodę gwarantowały trwałość infrastruktury wodnej oraz rozważenie w razie potrzeby udzielenia wsparcia finansowego lub innej formy wsparcia gospodarstwom domowym, dla których koszt usług wodnych przekracza próg przystępności cenowej
13/2017	Jednolity europejski system zarządzania ruchem kolejowym – czy decyzja polityczna ma szansę stać się rzeczywistością?	1. Ocena kosztów wdrożenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym 2. Wycofanie krajowych systemów sygnalizacji 3. Indywidualne uzasadnienie biznesowe dla zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych 6. a) Zharmonizowanie krajowych planów wdrażania, monitorowanie i egzekwowanie 8. a) i b) Lepsze ukierunkowanie unijnego finansowania
16/2017	Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach	1. b) Państwa członkowskie powinny określić, w jaki sposób stosowane i monitorowane będą mechanizmy zapewniające koordynację, komplementarność i synergię między programami rozwoju obszarów wiejskich a innymi programami, a także jak prowadzona będzie sprawozdawczość na ich temat w kontekście przepisów UE
18/2017	Jednolita europejska przestrzeń powietrzna – mimo zmiany nastawienia przestrzeń powietrzna wciąż nie jest jednolita	3. Zapewnienie pełnej niezależności i zdolności krajowym organom nadzoru
19/2017	Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE	6. a), b) c) i d) Państwa członkowskie powinny wymagać wcześniejszego lub niezwłocznego zatwierdzenia przez przełożonego, w przypadku gdy kontrola została pominięta, wprowadzić blokady/ograniczenia w elektronicznych systemach zwolnienia towarów, weryfikować <i>ex post</i> przestrzeganie przez przedsiębiorców przepisów dotyczących zwolnień celnych dla przesyłek o niskiej wartości oraz sporządzić plany dochodzeniowe w celu ukrócenia nadużywania tych zwolnień

ZAŁĄCZNIK 3.4

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ DOTYCZĄCYCH UZYSKANYCH WYNIKÓW

Rok	Zalecenie Trybunału	Analiza dokonanych postępów przeprowadzona przez Trybunał							Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	Na etapie realizacji		Nie zrealizowane	Nie dotyczy	Niewystarczające dowody		
			Zrealizowane w przewidywanej mierze	Częściowo zrealizowane					
2014	Zalecenie 1: Należy w większym stopniu zharmonizować strategię unijną i WRF, zwłaszcza pod względem okresów, które obejmują, i celów priorytetowych. Pomogłoby to zapewnić wprowadzenie odpowiednich mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości, ułatwiających Komisji prowadzenie skutecznej sprawozdawczości na temat wkładu budżetu UE w realizację strategii „Europa 2020”. W celu uwzględnienia tej kwestii Komisja powinna złożyć stosowne wnioski do ustawodawcy.				X				
	Zalecenie 2: Ogólne cele polityczne strategii UE należy przełożyć na użyteczne cele operacyjne dla zarządzających. W odniesieniu do strategii, która zastąpi strategię „Europa 2020”, Komisja powinna zaproponować ustawodawcy, co następuje: a) ogólne cele polityczne powinny zostać odzwierciedlone w celach na poziomie UE; b) cele na poziomie UE należy natomiast przełożyć za pośrednictwem umów partnerstwa i programów na cele operacyjne na poziomie państw członkowskich; tego rodzaju powiązanie jest również konieczne w przypadku programów zarządzanych bezpośrednio przez Komisję.						X		
	Zalecenie 3: Należy jak najszybciej położyć większy nacisk na rezultaty. Komisja powinna zaproponować ustawodawcy, co następuje: a) państwa członkowskie powinny być zobowiązane do uwzględnienia w umowach partnerstwa i programach rezultatów wyrażonych liczbowo, które zamierzają one osiągnąć za pośrednictwem finansowania; b) wszystkie umowy partnerstwa i programy powinny zawierać wspólne wskaźniki rezultatu, w miarę możliwości jednakowe dla różnych funduszy, opracowane tak, by umożliwić monitorowanie postępów na poziomie lokalnym, krajowym i unijnym; c) wspólne wskaźniki rezultatu powinny w miarę możliwości stanowić podstawę ram wykonania (w tym ewentualnej rezerwy wykonania).						X		

ROZDZIAŁ 4

Dochody

SPIS TREŚCI

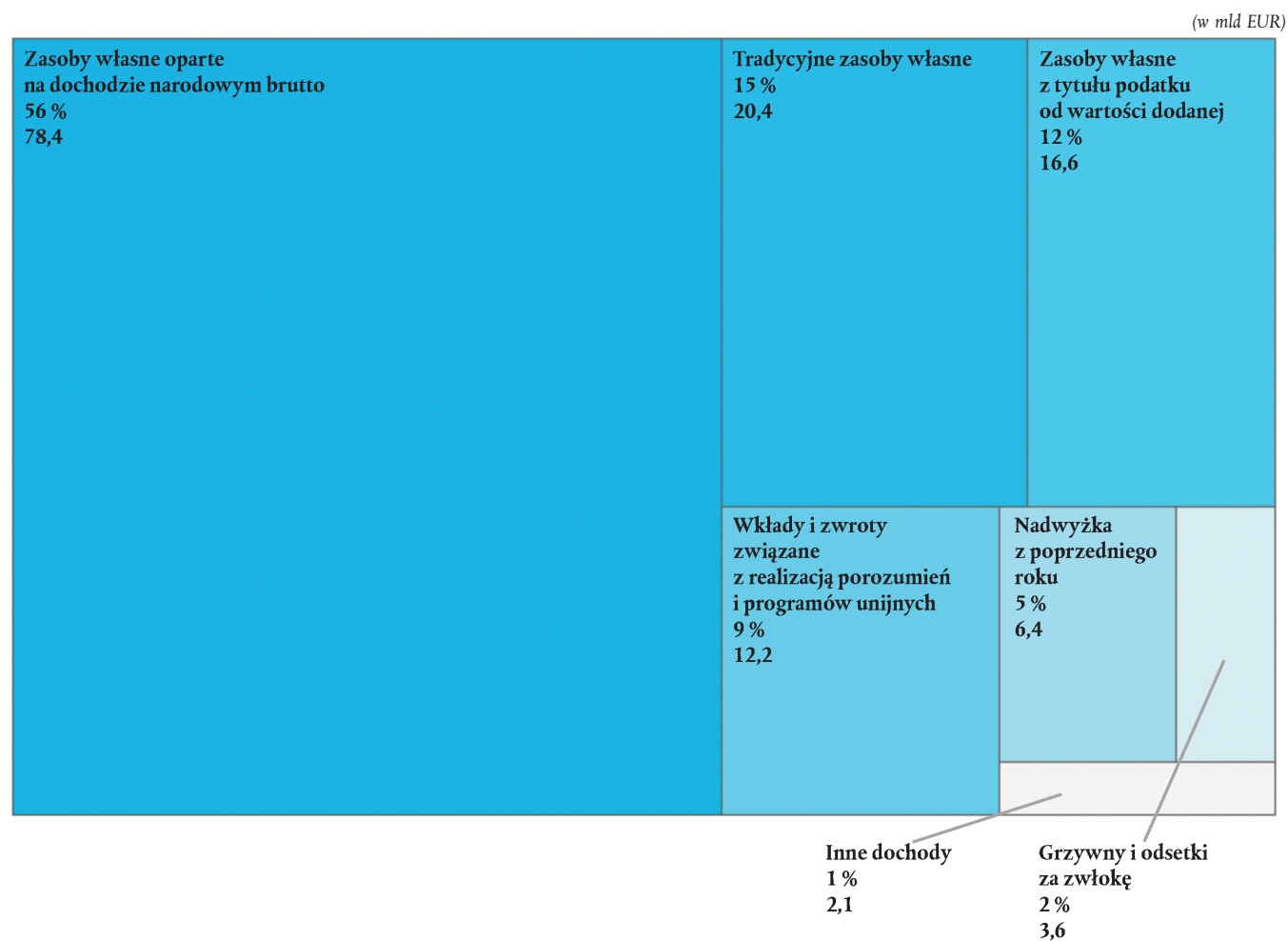
	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.4
Krótki opis działu „Dochody”	4.2–4.3
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.4
Prawidłowość transakcji	4.5
Badanie rocznych sprawozdań z działalności i innych elementów systemów kontroli wewnętrznej	4.6–4.20
Liczba zastrzeżeń dotyczących DNB i VAT oraz punktów otwartych w zakresie TZW ogólnie się nie zmieniła	4.7–4.8
Komisja w dalszym ciągu wdrażała swój wieloletni plan weryfikacji DNB i poczyniła postępy w ocenie wpływu globalizacji na rachunki narodowe	4.9–4.11
W zarządzaniu TZW przez państwa członkowskie występują uchybienia	4.12–4.16
Niedostateczne monitorowanie przywozów przyczyniło się do wydłużenia procedury mającej na celu skuteczne zabezpieczenie dochodów UE	4.17
Stwierdzono uchybienia w weryfikacjach dotyczących zasobów własnych opartych na VAT	4.18–4.19
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	4.20
Wnioski i zalecenia	4.21–4.23
Wnioski	4.21
Zalecenia	4.22–4.23
Załącznik 4.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie dochodów	
Załącznik 4.2 – Liczba nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB, zastrzeżeń dotyczących VAT i punktów otwartych w zakresie TZW w podziale na państwa członkowskie według stanu na dzień 31.12.2017	
Załącznik 4.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dochody	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące dochodów, które obejmują *zasoby własne* i inne dochody. Podział dochodów w 2017 r. przedstawiono w *ramce 4.1*.

Ramka 4.1 – Struktura dochodów w 2017 r.

Dochody za 2017 r. ogółem ⁽¹⁾

139,7

⁽¹⁾ Kwota ta odpowiada faktycznym dochodom budżetowym UE. Kwota w wysokości 136,2 mld euro wykazana w sprawozdaniu z finansowych wyników działalności została obliczona z zastosowaniem systemu rachunkowości memoriałowej.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótki opis działu „Dochody”

4.2. Większość dochodów (83 %) pochodzi z trzech kategorii zasobów własnych:

- a) **Zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB)** stanowią 56 % dochodów UE i są wykorzystywane do zrównoważenia budżetu UE po obliczeniu dochodów ze wszystkich pozostałych źródeł. Każde państwo członkowskie wnosi wkład proporcjonalny do swojego DNB ⁽¹⁾.
- b) **Tradycyjne zasoby własne (TZW)** składają się na 15 % dochodów UE. Obejmują one cła pobierane od przywozu towarów (20,3 mld euro) i opłaty produkcyjne od cukru (0,1 mld euro). Należne kwoty są pobierane przez państwa członkowskie. Do budżetu UE wpływa 80 % łącznej kwoty, a państwa członkowskie zatrzymują pozostałe 20 % na pokrycie kosztów związanych z poborem należności.
- c) **Zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT)** stanowią 12 % dochodów UE. Wkłady w ramach tych zasobów są obliczane w oparciu o jednolitą stawkę ⁽²⁾ stosowaną w odniesieniu do zharmonizowanych podstaw wymiaru podatku VAT państw członkowskich.

4.3. Dochody obejmują również środki pochodzące z innych źródeł. Najważniejszymi z tych źródeł są wkłady i zwroty związane z realizacją porozumień i programów unijnych ⁽³⁾ (9 % dochodów UE), nadwyżka z roku budżetowego 2016 (5 % dochodów UE) oraz grzywny i odsetki za zwłokę (2 % dochodów UE).

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

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

⁽³⁾ Są to przede wszystkim spłaty niewykorzystanych środków z różnych funduszy w obszarze spójności i zasobów naturalnych (6,6 mld euro) oraz rozliczenie rachunków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (1,3 mld euro).

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.4. W 2017 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1**, Trybunał zbadał następujące kwestie w odniesieniu do dochodów:

- a) próbę 55 wystawionych przez Komisję nakazów odzyskania środków⁽⁴⁾, którą dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich źródeł dochodów;
- b) czy w *rocznych sprawozdaniach z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (DG ds. Budżetu) oraz Eurostatu przedstawiono informacje na temat prawidłowości dochodów, które zasadniczo były zgodne z wynikami prac Trybunału;
- c) systemy Komisji służące do:
 - (i) zapewnienia, by dane państw członkowskich dotyczące ich DNB i VAT stanowiły odpowiednią podstawę do obliczenia wkładów opartych na zasobach własnych, a także systemy stosowane do obliczania i pobierania tych wkładów⁽⁵⁾;
 - (ii) zarządzania TZW i zapewnienia, by państwa członkowskie dysponowały wydajnymi systemami na potrzeby pobierania i udostępniania kwot TZW w prawidłowej wysokości;
 - (iii) nakładania grzywien i kar;
 - (iv) obliczania wysokości kwot wynikających z zastosowania mechanizmów korekty;
- d) systemy rachunkowości w zakresie TZW⁽⁶⁾ w trzech wybranych państwach członkowskich (w Republice Czeskiej, Niemczech i Niderlandach)⁽⁷⁾.

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

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

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

⁽⁷⁾ Te trzy państwa członkowskie zostały wybrane z uwzględnieniem wielkości ich wkładu.

UWAGI TRYBUNAŁU

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

4.5. Zestawienie wyników badania *transakcji* przedstawiono w **załączniku 4.1**. Żadna spośród 55 skontrolowanych transakcji nie zawierała błędów.

BADANIE ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ Z DZIAŁALNOŚCI I INNYCH ELEMENTÓW SYSTEMÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ

4.6. Jak wyjaśniono w pkt 4.4, Trybunał wybrał i zbadał kilka systemów. Uwagi przedstawione poniżej nie mają wpływu na ogólną opinię Trybunału na temat *prawidłowości* dochodów UE (zob. rozdział 1), lecz mają zwrócić uwagę na te obszary, w których można wprowadzić usprawnienia dotyczące obliczania i poboru dochodów.

Liczba zastrzeżeń dotyczących DNB i VAT oraz punktów otwartych w zakresie TZW ogólnie się nie zmieniła

4.7. Kiedy Komisja wykrywa przypadki potencjalnej niezgodności z rozporządzeniami w sprawie zasobów własnych⁽⁸⁾, oznacza dane jako otwarte i mogące ulec zmianie. W przypadkach dotyczących DNB lub VAT procedurę tę określa się mianem zgłoszenia zastrzeżenia, a w przypadkach związanych z TZW mówi się o ustanowieniu punktu otwartego.

4.8. Ogólnie liczba zastrzeżeń dotyczących DNB i VAT oraz punktów otwartych w zakresie TZW pozostaje niezmieniona (zob. **załącznik 4.2**). Komisja wciąż musi ustalić wpływ tych zastrzeżeń i punktów otwartych na budżet UE, biorąc pod uwagę informacje, które zostaną przekazane przez państwa członkowskie.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39) oraz rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 29).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja w dalszym ciągu wdrażała swój wieloletni plan weryfikacji DNB i poczyniła postępy w ocenie wpływu globalizacji na rachunki narodowe

4.9. Komisja w dalszym ciągu wdrażała swój wieloletni plan weryfikacji DNB w państwach członkowskich. Weryfikacje te mają na celu sprawdzenie, czy procedury stosowane przez państwa członkowskie na potrzeby kompilacji rachunków narodowych są zgodne z ESA 2010⁽⁹⁾ oraz czy dane dotyczące DNB są wiarygodne, kompletne i porównywalne⁽¹⁰⁾.

4.10. Komisja zgłosiła zastrzeżenia dotyczące konkretnego procesu⁽¹¹⁾ w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, aby zagwarantować w ten sposób, że państwa uwzględnią wyniki jej prac przy obliczaniu zasobów własnych opartych na DNB, poczynawszy od 2010 r. Komisja zakłada, że zakończy cykl swoich weryfikacji w 2019 r.

4.11. W ubiegłym roku Trybunał zwrócił uwagę na konieczność podjęcia przez Komisję dodatkowych działań w celu ustalenia potencjalnego wpływu globalizacji na rachunki narodowe⁽¹²⁾. W 2017 r. Komisja poczyniła postępy w tym obszarze. Ustanowiła ona szereg grup zadaniowych i grup roboczych z udziałem ekspertów krajowych, wprowadziła system wczesnego ostrzegania umożliwiający wykrywanie przypadków przenoszenia aktywów dotyczących badań i rozwoju, zwróciła się do państw członkowskich o wypełnienie kwestionariusza dotyczącego działalności międzynarodowej oraz zaplanowała utworzenie bazy danych, w której gromadzone byłyby studia przypadków dotyczące korporacji wielonarodowych.

4.11. W 2018 r. Komisja kontynuowała intensywne prace we współpracy z państwami członkowskimi. W szczególności uruchomiono projekt pilotażowy dotyczący grup przedsiębiorstw wielonarodowych, której celem jest racjonalne zrozumienie do końca obecnego cyklu weryfikacji danych DNB, jaka jest wiarygodność rejestrowania kwestii związanych z globalizacją w ramach danych dotyczących DNB.

⁽⁹⁾ ESA (europejski system rachunków narodowych i regionalnych) 2010 to kompatybilne w kontekście międzynarodowym ramy rachunkowości UE, które są wykorzystywane do tworzenia uporządkowanego i szczegółowego opisu gospodarki. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 5 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (rozporządzenie DNB) (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1).

⁽¹¹⁾ Stosowane w odniesieniu do konkretnego etapu danego procesu. Komisja zgłosiła te zastrzeżenia, aby móc zakończyć bieżącą weryfikację, a jednocześnie pozostawić możliwość ewentualnej korekty danych państw członkowskich dotyczących DNB.

⁽¹²⁾ Zob. pkt 4.10–4.13 i 4.23 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W zarządzaniu TZW przez państwa członkowskie występują uchybienia

4.12. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji miesięczną deklarację cel i opłat produkcyjnych od cukru, które pobrało (wyciąg z konta A), oraz kwartalną deklarację ustalonych należności, które nie zostały jeszcze pobrane (wyciąg z konta B).

4.13. Trybunał przeanalizował pobór TZW w Republice Czeskiej, Niemczech i Niderlandach. W swojej analizie skupił się on na następujących kwestiach: kompilacja wyciągu z konta A, procedury poboru kwot zaksięgowanych na koncie B oraz działania podejmowane w następstwie wniosków OLAF-u.

4.14. Trybunał nie odnotował poważnych problemów w związku z kompilacją wyciągu z konta A w Republice Czeskiej ani w Niemczech. W przypadku Niderlandów natomiast kontrolerzy nie byli w stanie właściwie ocenić wiarygodności wyciągów z kont A i B, ponieważ systemy informatyczne służb celnych nie pozwoliły na sporządzenie ścieżki audytu w odniesieniu do transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

4.15. We wszystkich trzech państwach członkowskich objętych wizytą kontrolną Trybunał odnotował uchybienia w zarządzaniu kontem B. Uchybienia te dotyczą głównie przymusowej egzekucji długów celnych. Jest to powtarzający się problem, o którym Komisja informowała również w swoich sprawozdaniach z inspekcji. W minionych latach Trybunał wykrył podobne uchybienia w innych państwach członkowskich ⁽¹³⁾ (zob. **załącznik 4.3**).

4.14. Kwestia braku ścieżki audytu w Niderlandach była wielokrotnie podnoszona w trakcie kontroli Komisji i jest obecnie przedmiotem działań następczych. Władze niderlandzkie są w trakcie tworzenia systemu informatycznego, który ustanowi ścieżkę audytu w odniesieniu do transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

4.15. Komisja bada konto B w ramach każdej kontroli TZW, jaką przeprowadza. Z uwagi na taki charakter tego konta (zbiór niegwarantowanych lub zakwestionowanych spraw) niedociągnięcia będą nieuniknione. Z tego względu Komisja będzie w dalszym ciągu badała konto B w ramach każdej kontroli, jaką będzie przeprowadzać.

⁽¹³⁾ Zob. pkt 4.15 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r., pkt 4.18 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r., pkt 4.22 sprawozdania rocznego za 2014 r., pkt 2.16 sprawozdania rocznego za 2013 r. oraz pkt 2.32 i 2.33 sprawozdania rocznego za 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.16. W sprawozdaniu specjalnym nr 19/2017 Trybunał zwrócił uwagę na poważne uchybienia i luki prawne świadczące o tym, że państwa członkowskie nie przeprowadzają kontroli celnych w skuteczny sposób⁽¹⁴⁾. W sprawozdaniu tym podkreślono również istotne ryzyko wynikające z zaniżania wartości towarów w handlu elektronicznym z krajami spoza UE. Ryzyko to może przełożyć się na niższą wartość TZW przekazywanych do budżetu UE⁽¹⁵⁾.

Niedostateczne monitorowanie przywozów przyczyniło się do wydłużenia procedury mającej na celu skuteczne zabezpieczenie dochodów UE

4.17. W 2011 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o wprowadzenie profili ryzyka w odniesieniu do wyrobów włókienniczych i obuwia importowanych z Chin po zaniżonej wartości. Następnie zajęło jej ponad siedem lat, by wszcząć odnośne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁽¹⁶⁾. Wynika to po części z faktu, że Komisja nie monitoruje w wystarczającym stopniu danych dotyczących przywozów ani nie analizuje nietypowych tendencji, takich jak istotne zmiany w przepływach towarów między państwami członkowskimi, bądź ich przyczyn (zob. **ramka 4.2**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.16. Zob. odpowiedzi Komisji przedstawione w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2017.

Ponadto w dniu 31 maja 2018 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie kryteriów ryzyka finansowego i norm w odniesieniu do towarów dopuszczonych do swobodnego obrotu. W decyzji w sprawie kryteriów ryzyka finansowego Komisja i państwa członkowskie uzgodniły wspólne ogólnounijne podejście oraz zbiór zasad mających na celu rozpatrywanie ryzyka finansowego w ten sam sposób.

4.17. W dziedzinie tradycyjnych zasobów własnych Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dopiero wówczas, gdy stwierdza istnienie rozstrzygających dowodów na to, że stała praktyka lub błąd ze strony odnośnego państwa członkowskiego prowadzi do utraty tradycyjnych zasobów własnych. Po stwierdzeniu przez Komisję w marcu 2017 r. istnienia rozstrzygających dowodów wskazujących, że tradycyjne zasoby własne zostały utracone z powodu braku działań ze strony Zjednoczonego Królestwa, podjęła ona zdecydowane i natychmiastowe działania, które doprowadziły do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W listopadzie 2014 r. Zjednoczone Królestwo ustanowiło dodatkowe należności celne sięgające wstecz do 2011 r., kiedy to państwa członkowskie zostały poproszone o stworzenie szczególnych profili ryzyka w odniesieniu do kwestii zaniżonej wyceny. Dopiero gdy w 2015 r. Zjednoczone Królestwo anulowało i wycofało te kwoty z konta B, Komisja miała uzasadnione powody do dalszego zbadania tej sprawy i w związku z tym włączyła ją do kolejnej kontroli tradycyjnych zasobów własnych w listopadzie 2016 r. W toku postępowania w tej sprawie do marca 2017 r. OLAF skontaktował się z władzami Zjednoczonego Królestwa i oficjalnie ostrzegał je 11 razy o konieczności podjęcia działań w związku z zaniżoną wyceną.

Zgodnie z unijnym kodeksem celnym Komisja oczekuje, że do końca 2020 r. otrzyma bardziej szczegółowe dane dotyczące przywozu. Pozwoli to również na szersze wykorzystanie technik eksploracji danych w celu wsparcia państw członkowskich w umacnianiu ich działań kontrolnych.

⁽¹⁴⁾ Zob. zwłaszcza pkt VI–IX sprawozdania specjalnego nr 19/2017 pt. „Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE”.

⁽¹⁵⁾ W marcu 2018 r. Trybunał rozpoczął kontrolę mającą na celu sprawdzenie, czy UE właściwie radzi sobie z trudnościami, jeśli chodzi o podatek VAT i cła w handlu elektronicznym.

⁽¹⁶⁾ Jest to najważniejsze narzędzie egzekwowania prawa, jakim dysponuje Komisja w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie przestrzega przepisów unijnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 4.2 – Zaniżanie wartości importowanych wyrobów włókienniczych i obuwia z Chin – niewprowadzenie przez Zjednoczone Królestwo wymaganych profili ryzyka doprowadziło do znacznych szacunkowych strat w TZW

Już w 2007 r. Komisja poinformowała państwa członkowskie o ryzyku wystąpienia nadużyć finansowych w przypadku przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia pochodzących z Chin. W 2011 r. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o wprowadzenie profili ryzyka w odniesieniu do takich przywozów. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa zastosowały się do tej instrukcji. W rezultacie znaczna część nieprawidłowych przywozów została przekierowana do tego kraju.

W latach 2015–2017 OLAF przeprowadził badanie dotyczące wyceny przez Zjednoczone Królestwo wyrobów włókienniczych i obuwia importowanych z Chin. Jak wynika z tego badania, zaniżenie wartości tych przywozów przełożyło się na potencjalne straty rzędu 1,6 mld euro w zakresie TZW za lata 2013–2016.

W 2017 r. DG ds. Budżetu przeprowadziła dwie inspekcje w Zjednoczonym Królestwie, które wykazały, że kraj ten nie podjął wystarczających działań w celu ograniczenia ryzyka zaniżenia wartości takich przywozów.

Ostatecznie w marcu 2018 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i skierowała do Zjednoczonego Królestwa wezwanie do usunięcia tego uchybienia. Zdecydowała się ona na taki krok, ponieważ Zjednoczone Królestwo nie wdrożyło odpowiednich środków w celu zniwelowania ryzyka oszustwa celnego polegającego na zaniżeniu wartości towarów i odmówiło przekazania do budżetu UE nieuregulowanych należności celnych.

Szacuje się, że w odniesieniu do okresu 2013–2017 kwota niezapłaconych należności w ramach TZW wynosi 2,2 mld euro, przy czym do tej kwoty można doliczyć odsetki za zwłokę. Zaniżanie wartości tego rodzaju przywozów może także odbić się na obliczeniach wysokości zasobów własnych opartych na VAT i DNB, jak również na obliczeniach wysokości wkładów pozostałych państw członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 4.2 – Zaniżanie wartości importowanych wyrobów włókienniczych i obuwia z Chin – niewprowadzenie przez Zjednoczone Królestwo wymaganych profili ryzyka doprowadziło do znacznych szacunkowych strat w TZW

Po otrzymaniu sprawozdania OLAF-u, które zostało opublikowane w marcu 2017 r., Komisja podjęła zdecydowane i natychmiastowe działania w celu ustalenia wysokości poniesionych strat TZW i wezwała Zjednoczone Królestwo do podjęcia natychmiastowych działań w celu zapobieżenia dalszym stratom i udostępnienia szacunkowej kwoty TZW niewpłaconej w wyniku błędu Zjednoczonego Królestwa. Oprócz dwóch kontroli TZW przeprowadzonych w maju i listopadzie 2017 r. DG ds. Budżetu wysłała do Zjednoczonego Królestwa dwa pisma z ostrzeżeniem: w dniach 24 marca 2017 r. i 28 lipca 2017 r. W następstwie tych powtórnych ostrzeżeń Komisja wszczęła w marcu 2018 r. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Stwierdzono uchybienia w weryfikacjach dotyczących zasobów własnych opartych na VAT

4.18. Aby obliczyć zharmonizowaną podstawę podatku VAT, każde państwo członkowskie dzieli łączne przychody z VAT netto przez średnią ważoną stopę VAT⁽¹⁷⁾. Państwa członkowskie ustalają tę stopę na podstawie danych z rachunków narodowych. Jako że średnia ważona stopa VAT stanowi mianownik ułamka, ma ona istotny wpływ na obliczenie zharmonizowanej podstawy podatku VAT, a tym samym na wysokość wkładów państw członkowskich.

4.19. Komisja weryfikuje średnie ważone stopy VAT podane przez państwa członkowskie w ich sprawozdaniach dotyczących VAT. Trybunał ocenił sposób przeprowadzenia tych weryfikacji i stwierdził, że istnieje możliwość większego sformalizowania oceny ryzyka w ramach przyjętego podejścia kontrolnego. Ponadto brakuje standardowej dokumentacji poświadczającej wykonane prace i istnieje niewiele dowodów potwierdzających, że dane w rachunkach narodowych wykorzystane na potrzeby obliczeń zostały uzgodnione z danymi pozyskanymi z innych źródeł (krajowych lub unijnych). Nie stwierdzono również procedury zgłaszania zastrzeżeń dotyczących VAT w odniesieniu do średniej ważonej stopy VAT w przypadku, gdy Komisja wykryje istotne uchybienia w procesie kompilacji danych w zakresie rachunków narodowych przez państwa członkowskie.

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

4.20. Informacje przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. opublikowanych przez DG ds. Budżetu i Eurostat potwierdzają uwagi i wnioski Trybunału. DG ds. Budżetu drugi rok z rzędu zgłosiła zastrzeżenie dotyczące wartości TZW pobranych przez Zjednoczone Królestwo, co było spowodowane nieprzekazaniem przez ten kraj do budżetu UE nieuregulowanych należności celnych z tytułu przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia (zob. **pkt 4.17 i ramka 4.2**)⁽¹⁸⁾.

4.19. Komisja przeprowadza analizę ryzyka i dokumentuje swoją pracę w odniesieniu do każdej kontroli, biorąc pod uwagę różne sytuacje legislacyjne i administracyjne w poszczególnych państwach. Doświadczenie Komisji nie wykazuje istotnej różnicy między danymi z rachunków narodowych wykorzystywanymi przy obliczaniu średniej ważonej stopy VAT i danymi z publikacji krajowych, z jednej strony, a danymi zawartymi w bazie danych Eurostatu, z drugiej strony.

Jeśli chodzi o zastrzeżenia dotyczące rachunków narodowych, obecnie nie przewiduje się wyrażnie zgłaszania zastrzeżenia dotyczącego „obliczania średniej ważonej stopy VAT” w przypadku uznania rachunków narodowych za niewiarygodne. Niezależnie od tego obecna procedura nie wyklucza również zgłoszenia takiego zastrzeżenia. Ogólnie rzecz biorąc, potencjalne skutki wszelkich nierozstrzygniętych zastrzeżeń dotyczących DNB należy oceniać indywidualnie w ramach każdej kontroli VAT.

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 155 z 7.6.1989, s. 9).

⁽¹⁸⁾ Podejście księgowe do tej kwestii było zgodne z unijnymi zasadami rachunkowości. W związku z tym kwota TZW nie została wykazana jako należność w sprawozdaniu finansowym za 2017 r. (zob. informacja dodatkowa 2.6.1.1 do skonsolidowanego rocznego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

4.21. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu. Systemy związane z dochodami, które zostały skontrolowane przez Trybunał, były ogólnie skuteczne. Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w zakresie TZW w Komisji i w niektórych państwach członkowskich Trybunał ocenił jako częściowo skuteczne (zob. pkt 4.12–4.17).

Zalecenia

4.22. W **załączniku 4.3** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie czterech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r. Komisja zrealizowała te cztery zalecenia w przeważającej mierze.

4.23. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2017 r. Trybunał zaleca, co następuje:

TZW

- **Zalecenie 1:** do końca 2020 r. Komisja powinna usprawnić monitorowanie przywozów, w tym stosować na większą skalę techniki eksploracji danych na potrzeby analizowania wszelkich nietypowych tendencji i ich przyczyn, a także podejmować bezzwłocznie działania mające zapewnić przekazywanie należnych kwot TZW.

Zasoby własne oparte na VAT

- **Zalecenie 2:** do końca 2019 r. Komisja powinna dokonać przeglądu istniejących ram kontroli i lepiej dokumentować ich stosowanie w przypadku weryfikowania dokonywanych przez państwa członkowskie obliczeń średniej ważonej stopy VAT wykorzystywanej w celu ustalenia zharmonizowanej podstawy podatku VAT.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zgodnie z unijnym kodeksem celnym Komisja oczekuje, że do końca 2020 r. otrzyma bardziej szczegółowe dane dotyczące przywozu. Pozwoli to również na szersze wykorzystanie technik eksploracji danych w celu wsparcia państw członkowskich w umacnianiu ich działań kontrolnych. Ponadto OLAF podjął dalsze działania dochodzeniowe w tym zakresie, które są nadal w toku w kilku państwach członkowskich. Jeżeli chodzi o zamknięte dochodzenia, inne niż sprawa zaniżonej wyceny przez Zjednoczone Królestwo, oraz ogólnie działania podjęte w 2017 r. w sprawach dotyczących zaniżonej wyceny, dalsze szczegółowe informacje można znaleźć w sprawozdaniu OLAF-u z 2017 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zgadza się na dokonanie przeglądu istniejących ram kontroli związanych z obliczaniem średniej ważonej stopy VAT. W tym celu Komisja będzie dalej harmonizować dokumentację swojej pracy i wdroży zharmonizowaną listę kontrolną weryfikacji średniej ważonej stopy VAT.

Komisja zgadza się również na dokonywanie indywidualnie dla każdego przypadku przeglądu wpływu zastrzeżenia dotyczącego DNB na podstawę VAT oraz aktualizowanie zastrzeżeń dotyczących VAT w oparciu o wyniki takiego przeglądu.

ZAŁĄCZNIK 4.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE DOCHODÓW

	2017	2016
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	55	55
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	0,0 %	0,0 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	0,0 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,0 %	

ZAŁĄCZNIK 4.2

LICZBA NIEROZSTRZYGNĘTYCH ZASTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH DNB ⁽¹⁾, ZASTRZEŻEŃ DOTYCZĄCYCH VAT I PUNKTÓW OTWARTYCH W ZAKRESIE TZW W PODZIALE NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 31.12.2017

Państwo członkowskie	Zastrzeżenia dotyczące DNB (stan na 31.12.2017)	Zastrzeżenia dotyczące VAT (stan na 31.12.2017)	Punkty otwarte w zakresie TZW (stan na 31.12.2017)
Belgia	0	3	30
Bułgaria	0	4	4
Republika Czeska	0	0	3
Dania	0	6	17
Niemcy	0	7	13
Estonia	0	1	0
Irlandia	0	12	11
Grecja	5	9	25
Hiszpania	0	6	30
Francja	0	5	20
Chorwacja	2	1	2
Włochy	0	5	20
Cypr	0	1	3
Łotwa	0	1	1
Litwa	0	0	5
Luksemburg	0	4	2
Węgry	0	0	12
Malta	0	0	2
Niderlandy	0	5	53
Austria	0	4	5
Polska	0	1	12
Portugalia	0	0	16
Rumunia	0	2	20
Słowenia	0	0	4
Słowacja	0	0	6
Finlandia	0	4	9
Szwecja	0	4	2
Zjednoczone Królestwo	0	7	27
OGÓŁEM NA 31.12.2017	7	92	354
OGÓŁEM NA 31.12.2016	2	95	335

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽¹⁾ W tabeli uwzględniono jedynie zastrzeżenia dotyczące konkretnych transakcji związanych z DNB (obejmujące kompilację określonych składników rachunków narodowych w danym państwie członkowskim). Tymczasem we wszystkich państwach członkowskich są również nierozstrzygnięte zastrzeżenia dotyczące konkretnych procesów związanych z DNB (zob. pkt 4.10), odnoszące się do kompilacji danych, począwszy od 2010 r. (z wyjątkiem Chorwacji, gdzie odnoszą się one do okresu, począwszy od 2013 r.).

Załącznik 4.3
Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dochody

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2014	Zalecenie 1: Podczas kolejnego cyklu weryfikacji Komisja powinna podjąć działania mające na celu ograniczenie liczby lat, do których odnosić się będą zastrzeżenia na koniec cyklu.		X					Komisja przyznaje, że liczba lat objętych zastrzeżeniami na koniec cyklu weryfikacji może być znacząca. Po wniesieniu zastrzeżeń Komisja rozpoczęła w tym cyklu działania mające na celu poprawę jakości danych dotyczących DNB już na wczesnym etapie. Powinno to przyczynić się do zmniejszenia wpływu przyszłych zastrzeżeń na kwotę wkładów do budżetu UE, które mają zostać wniesione w związku z tymi zastrzeżeniami.
	Zalecenie 2: Komisja powinna podjąć działania na rzecz ograniczenia wpływu korekt dokonywanych przez państwa członkowskie.		X					Krajowe organy statystyczne dobrowolnie zgadzają się na wspólną politykę w zakresie przeglądów i zobowiązują się do stopniowego jej wdrażania w celu zapewnienia użytkownikom bardziej spójnych statystyk. W uzgodnionych wytycznych określono, że państwa członkowskie powinny rozpowszechnić wyniki kolejnych przeglądów wartości odniesienia odpowiednio w latach 2019 i 2024.
	Zalecenie 3: Komisja powinna ulepszyć istniejące wytyczne na temat audytów po odprawie celnej i zachęcać państwa członkowskie do ich stosowania.		X					Jeżeli chodzi o DNB do celów zasobów własnych, Komisja zwraca się do państw członkowskich o przekazywanie najbardziej aktualnych, wysokiej jakości danych.
	Zalecenie 4: Komisja powinna zadbać o to, by państwa członkowskie dysponowały odpowiednimi systemami rachunkowości do księgowania pozycji na kontach B, i zachęcać je do usprawniania zarządzania tymi pozycjami. Przykładem takiego usprawnienia mogłoby być regularne dokonywanie przeglądów tych pozycji, tak aby zagwarantować, że starsze pozycje zostały zaktualizowane lub w stosownych przypadkach opisane.		X					Komisja będzie w dalszym ciągu badać konto B przy każdej przeprowadzanej kontroli TZW i będzie dopilnowywać, by państwa członkowskie posiadały odpowiednie systemy rachunkowości oraz by starsze pozycje były odpisywane lub by ich dalsze uwzględnianie na koncie B było uzasadnione.

ROZDZIAŁ 5

Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

SPIS TREŚCI

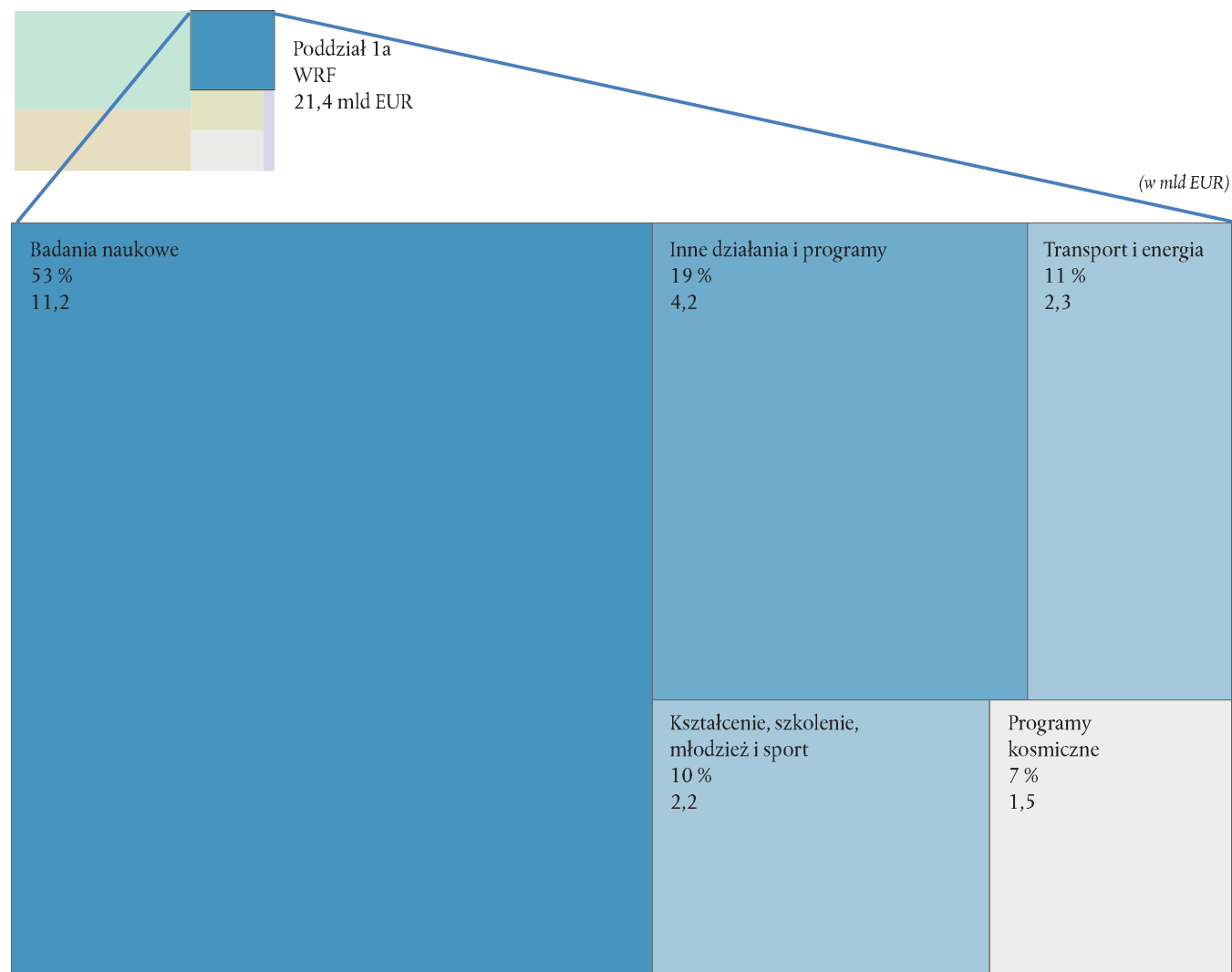
	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.6
Krótki opis poddziału „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	5.2–5.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.6
Część 1 – Prawdliwość transakcji	5.7–5.30
Zawyżanie zadeklarowanych kosztów, zwłaszcza przez nowe podmioty i MŚP	5.12
Większość błędów niekwantyfikowalnych dotyczyła rejestracji czasu pracy i opóźnień w rozdzielaniu środków	5.13
Program „Horyzont 2020” – zasady deklarowania kosztów osobowych nadal przyczyniają się do podatności tych kosztów na błędy	5.14–5.16
Instrument „Łącząc Europę” – definicje podwykonawstwa i powiązanych poniesionych kosztów można interpretować na różne sposoby	5.17
Badania naukowe – lepsza koordynacja działań podejmowanych w następstwie kontroli, ale konieczne są dalsze postępy w monitorowaniu projektów	5.18–5.19
Program „Erasmus+” – odpowiednia strategia kontroli, ale niezbędne są dalsze działania w celu poprawy zarządzania dotacjami w EACEA	5.20–5.22
Roczne sprawozdania z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami i obejmują udoskonalone podejście do obliczania kwot obarczonych ryzykiem	5.23–5.25
Przegląd informacji na temat prawidłowości przekazanych przez jednostkę kontrolowaną	5.26–5.30
Wnioski i zalecenia	5.31–5.34
Wnioski	5.31–5.32
Zalecenia	5.33–5.34
Część 2 – Kwestie dotyczące wyników w obszarze badań naukowych i innowacji	5.35–5.37
W przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty	5.37
Załącznik 5.1 – Wyniki badania transakcji w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	
Załącznik 5.2 – Przegląd błędów o wpływie przekraczającym 20 % w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	
Załącznik 5.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – poddział „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące poddziału 1a WRF „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. W **ramce 5.1** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego poddziału w 2017 r.

Ramka 5.1 – Poddział 1a WRF „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” – struktura wydatków w 2017 r.



Płatności za rok ogółem	21,4
- zaliczki ⁽¹⁾	- 14,4
+ rozliczenie zaliczek ⁽¹⁾	7,9
Skontrolowana populacja ogółem	14,9

⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 15 **załącznika 1.1**).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

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

5.2. Pobudzanie zatrudnienia, wzrostu i inwestycji – jako jedno z wyzwań dla Unii Europejskiej – stanowi ważny priorytet dla Komisji. Środki udostępnione w poddziale budżetu „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” są kluczowym elementem projektu integracji europejskiej i odgrywają coraz większą rolę, przyczyniając się do wykształcenia inkluzywnego społeczeństwa oraz do stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w UE.

5.3. Ten obszar polityki obejmuje wydatki na badania naukowe i innowacje, kształcenie i szkolenie, transeuropejskie sieci energetyczne, transportowe i telekomunikacyjne, programy kosmiczne oraz rozwój przedsiębiorstw. Główne programy finansowane w ramach tego poddziału to siódmy program ramowy w zakresie badań (7PR)⁽¹⁾, program „Horyzont 2020”⁽²⁾ w zakresie badań naukowych i innowacji oraz program „Erasmus+” w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu. Finansowaniem objęte są również duże projekty infrastrukturalne, takie jak: globalny system nawigacji satelitarnej Galileo, europejski system wspomagania satelitarne EGNOS, projekt ITER – Fusion for Energy, instrument „Łącząc Europę” w dziedzinie transportu, energii i telekomunikacji oraz program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME).

5.4. Większość wydatkowanych środków podlega zarządzaniu bezpośrednio przez Komisję i ma formę *dotacji* dla prywatnych bądź publicznych *beneficjentów* uczestniczących w projektach. Komisja udziela beneficjentom zaliczek w momencie podpisania umowy o udzielenie dotacji lub decyzji o finansowaniu. Zwrot przez Komisję kosztów zgłoszonych przez beneficjentów, współfinansowanych przez UE, następuje po odliczeniu wszelkich wypłaconych zaliczek. Jeśli chodzi o program „Erasmus+”, około 80 % dotacji jest zarządzanych przez agencje krajowe w imieniu Komisji, za pozostałe 20 % odpowiada natomiast Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA).

5.5. Główne ryzyko wystąpienia *nieprawidłowości* w transakcjach polega na tym, że beneficjenci mogą zadeklarować koszty niekwalifikowalne, co nie zostanie wykryte ani skorygowane przed dokonaniem zwrotu tych kosztów przez Komisję. Ryzyko to jest szczególnie wysokie w przypadku programów, w których obowiązują skomplikowane zasady zwrotu wydatków kwalifikowalnych, takich jak programy badawcze. Zasady te są często błędnie interpretowane przez beneficjentów, zwłaszcza tych słabiej z nimi zaznajomionych, takich jak MŚP, podmioty uczestniczące w programie po raz pierwszy i podmioty z państw nienależących do UE.

5.5. Zasady kwalifikowalności w ramach programu „Horyzont 2020” zostały znacznie uproszczone w porównaniu z 7PR, na przykład poprzez zastosowanie nowego systemu zryczałtowanego zwrotu kosztów pośrednich.

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

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

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.6. W 2017 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1**, Trybunał zbadał następujące kwestie w odniesieniu do poddziału „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” w celu wydania oceny szczegółowej:

- a) próbę obejmującą 130 transakcji, którą dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego poddziału WRF. Składało się na nią 91 transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji (53 w ramach 7PR i 38 w ramach programu „Horyzont 2020”) oraz 39 transakcji dotyczących innych programów i działań; transakcje objęte próbą zostały zrealizowane w 18 państwach członkowskich i pięciu krajach spoza UE;
- b) audyty przeprowadzone w 2017 r. przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji w tych służbach, w przypadku których Trybunał dokonał również przeglądu *rocznych sprawozdań z działalności*;
- c) informacje na temat prawidłowości wydatków przedstawione w rocznych sprawozdaniach z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury (DG EAC), EACEA oraz Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA), w tym sprawdzenie, czy informacje te zasadniczo pokrywają się z wynikami prac Trybunału;
- d) przekazane przez Komisję informacje na temat legalności i prawidłowości wydatków w obszarze „badań naukowych i innowacji” i „kształcenia i szkolenia”. Prace te zostały przeprowadzone zgodnie z nową strategią Trybunału, której celem jest stosowanie w przyszłości podejścia atestacyjnego;
- e) prowadzoną przez Komisję sprawozdawczość na temat *wyników* osiągniętych w ramach projektów z zakresu badań naukowych i innowacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

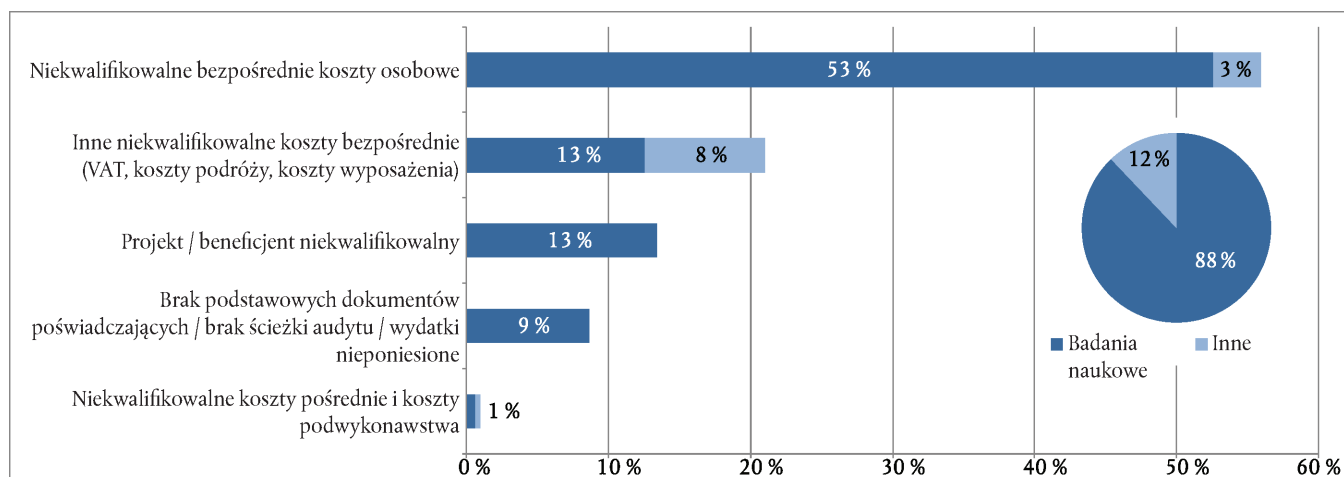
CZĘŚĆ 1 – PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.7. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 5.1**. Na 130 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w 66 (51 %). Na podstawie 41 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 4,2 % ⁽³⁾.

5.8. W **ramce 5.2** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2017 r. Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne związane z kosztami niekwalifikowalnymi w 35 z 91 objętych próbą transakcji dotyczących badań naukowych i innowacji (20 w ramach 7PR i 15 w ramach programu „Horyzont 2020”); złożyły się one na niemal 79 % oszacowanego przez Trybunał poziomu błędu za 2017 r. w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

5.7. Szacowany poziom błędu podany przez Trybunał jest jednym ze wskaźników efektywności wykonania wydatków z budżetu UE. Komisja dysponuje jednak wieloletnią strategią kontroli. Na tej podstawie jej służby dokonują oszacowania poziomu błędu resztowego, w którym uwzględnia się odzyskanie środków, korekty oraz efekty wszystkich kontroli i audytów przeprowadzonych w czasie wdrażania programu.

Ramka 5.2 – Większość błędów dotyczyła niekwalifikowalnych bezpośrednich kosztów osobowych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽³⁾ Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby dobranej statystycznie. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 2,2 % a 6,2 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.9. Spośród skwantyfikowanych błędów osiem przekraczało 20 % wartości odnośnej transakcji (zob. **załącznik 5.2**). Wszystkie z nich wynikały z zadeklarowania przez beneficjentów kosztów niekwalifikowalnych w ramach 7PR i programu „Horyzont 2020”.

5.10. Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w pięciu spośród 39 transakcji objętych próbą, dotyczących innych programów i działań. Wynikały one z naruszenia przez beneficjentów zasad kwalifikowalności i polegały na przykład na nieprawidłowym obliczeniu kosztów osobowych czy zadeklarowaniu kosztów nieopartych odpowiednimi dokumentami albo poniesionych poza okresem, który obejmowało zestawienie poniesionych wydatków ⁽⁴⁾.

5.11. W przypadku pięciu transakcji wchodzących w skład próby Komisja zastosowała środki naprawcze. Środki te miały niewielki wpływ na obliczenia Trybunału, ponieważ w ich wyniku szacowany poziom błędów dla niniejszego rozdziału obniżył się jedynie o 0,3 punktu procentowego. W przypadku 17 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów Komisja lub niezależny kontroler dysponowali wystarczającymi informacjami zawartymi we wniosku o zwrot kosztów (np. nieprawidłowy kurs wymiany bądź koszt poniesiony poza okresem sprawozdawczym), aby zapobiec tym błędom lub wykryć je i skorygować przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby Komisja w odpowiedni sposób wykorzystała wszystkie dostępne jej informacje, szacowany poziom błędów w ramach tego rozdziału byłby o 1,5 punktu procentowego niższy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.11. Komisja stosuje wiarygodny system kontroli ex ante, na który składają się szczegółowe zautomatyzowane listy kontrolne, wytyczne na piśmie oraz ciągłe szkolenia. Ulepszenie tego systemu bez nakładania dodatkowych obciążeń administracyjnych na beneficjentów, tak aby mogli oni skupić się na osiągnięciu swoich celów w zakresie badań naukowych i innowacji, przy jednoczesnym zapewnieniu szybkiego dokonywania płatności na rzecz naukowców, jest ciągłym wyzwaniem.

Jeżeli chodzi o niezależnych audytorów poświadczających zestawienia poniesionych wydatków, które stanowią 14 spośród 17 przypadków wskazanych przez Trybunał, jest to dobrze znana kwestia, na którą zwracano uwagę w poprzednich sprawozdaniach. Komisja zorganizowała serię spotkań dla beneficjentów i niezależnych audytorów poświadczających, aby upowszechnić wiedzę o najczęściej występujących błędach. Ponadto audytorom poświadczającym, którzy popełnili błędy, przekazano informacje zwrotne, a na potrzeby programu „Horyzont 2020” opracowano wzór świadectwa audytu o większej wartości dydaktycznej. W przypadku PR7 szacuje się, że świadectwa audytu ograniczają poziom błędów o 50 % w stosunku do niepoświadczonych zestawień poniesionych wydatków. Świadectwa te nie pozwalają co prawda na wyeliminowanie wszystkich błędów, są jednak ważnym narzędziem, które umożliwia obniżenie ogólnego poziomu błędów.

⁽⁴⁾ Błędy mieściły się w przedziale od 4,9 % do 16,9 % zbadanej wartości transakcji i dotyczyły projektów w ramach następujących programów: Fundusz Badawczy Węgla i Stali (dwa przypadki), program na rzecz konkurencyjności i innowacji (jeden przypadek), program „Erasmus+” (jeden przypadek) oraz program TEN-T (jeden przypadek).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zawyżanie zadeklarowanych kosztów, zwłaszcza przez nowe podmioty i MŚP

5.12. Błędy kwantyfikowalne w projektach z zakresu badań naukowych i innowacji dotyczyły głównie kosztów osobowych i zostały popełnione w większości przypadków przez nowe podmioty oraz MŚP (zob. przykład w ramce 5.3). Trybunał odnotował również koszty niekwalifikowalne wynikające z nieprawidłowego zaklasyfikowania konsultantów lub usługodawców jako pracowników oraz z pominięcia podmiotów trzecich w umowie o udzielenie dotacji.

Ramka 5.3 – Zadeklarowanie przez MŚP nieprawidłowych kosztów osobowych i kosztów poniesionych przez podmiot trzeci

Trybunał skontrolował MŚP prowadzące działalność w sektorze mleczarskim. Niedawno przedsiębiorstwo to włączyło się w realizację czterech projektów w ramach 7PR. Przy obliczaniu stawek godzinowych beneficjent zastosował niepoprawną metodykę – oszacował bowiem koszty na 2016 r., posiłkując się danymi z 2014 r. Stawki godzinowe w przypadku właścicieli MŚP były zawyżone. Ponadto w przypadku trzech z sześciu skontrolowanych pracowników wykryto rozbieżności między ewidencją nieobecności a kartami ewidencji czasu pracy, wskazujące na zawyżenie zadeklarowanej liczby przepracowanych godzin.

Co więcej, pracownicy uczestniczący w pracach nad projektem nie byli zatrudnieni przez przedsiębiorstwo będące stroną umowy o udzielenie dotacji, lecz przez jego spółkę siostrzaną, która nie została uwzględniona w umowie jako strona trzecia.

Z tego względu wszystkie koszty musiały zostać uznane za niekwalifikowalne.

5.12. Istotnym celem programu „Horyzont 2020” było zwiększenie uczestnictwa w programie ramowym nowych podmiotów oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Na koniec 2017 r. 57 % uczestników stanowili nowi uczestnicy programów ramowych w zakresie badań naukowych i innowacji, natomiast 23,9 % budżetu przeznaczanego na „wiodącą pozycję w zakresie technologii prorozwojowych i przemysłowych” oraz „wyzwania społeczne” trafiło do MŚP, przekraczając wartość docelową wynoszącą 20 %. W związku z tym, o ile Komisja jest świadoma, że nowe podmioty i MŚP stanowią szczególne ryzyko błędu, ryzyko to należy ograniczyć, a nie unikać go.

Komisja podjęła szczególne wysiłki w celu dotarcia w swoich kampaniach komunikacyjnych do nowych podmiotów i MŚP, a w odniesieniu do programu „Horyzont 2020” wprowadziła uproszczenia skierowane bezpośrednio do tego rodzaju beneficjentów, w tym płatności ryczałtowe na rzecz pierwszego etapu programu dla MŚP.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

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

5.13. W próbie obejmującej 130 transakcji Trybunał wykrył także 42 błędy niekwantyfikowalne dotyczące nieprzestrzegania zasad finansowania⁽⁵⁾. Przypadki te dotyczyły części projektów z zakresu badań naukowych i innowacji i obejmowały uchybienia w stosowanych przez beneficjentów systemach rejestracji czasu pracy oraz opóźnienia w rozdzielaniu środków unijnych przez koordynatora projektu pomiędzy pozostałych uczestników projektu. Choć część z tych opóźnień była uzasadniona, Trybunał podkreśla, że wszelka zwłoka w przekazywaniu środków UE może mieć poważne konsekwencje finansowe dla uczestników projektów, zwłaszcza jeśli są to MŚP⁽⁶⁾.

Program „Horyzont 2020” – zasady deklarowania kosztów osobowych nadal przyczyniają się do podatności tych kosztów na błędy

5.14. Jak Trybunał zauważył już wcześniej⁽⁷⁾, zasady finansowania obowiązujące w programie „Horyzont 2020” są mniej skomplikowane niż w 7PR. Zważywszy, że model finansowania opiera się na zwrocie kosztów kwalifikowalnych, zasady deklarowania rzeczywiście poniesionych kosztów osobowych są jednak złożone, co sprawia że trudno je zrozumieć i stosować. Potwierdzają to zarówno kontrole Trybunału, jak i audyty prowadzone przez Komisję, które wskazują na utrzymujący się wysoki poziom błędów w kosztach osobowych.

5.13. Komisja uważa, że najlepszym rozwiązaniem jest zarządzanie przekazywaniem środków pieniężnych między członkami konsorcjum w ramach konsorcjum. Komisja przypominała koordynatorom o ich obowiązku niezwłocznego transferu środków pieniężnych, a w przypadku wykrycia opóźnienia dystrybucji środków pieniężnych lub wystąpienia skargi w tej kwestii standardową praktyką Komisji jest przeprowadzenie kontroli następczej u koordynatora projektu w celu wyjaśnienia powodów tego opóźnienia.

5.14 i 5.15. Szczególna sytuacja opisana przez Trybunał w pkt 5.15 wynika z uproszczenia wprowadzonego w celu umożliwienia szerszego akceptowania zwykłych praktyk księgowania kosztów przez beneficjentów. Komisja zbada – na podstawie wyników audytów Trybunału i swoich własnych audytów – w jaki sposób można wprowadzić dalsze uproszczenia, w szczególności w odniesieniu do przyszłego programu ramowego, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości osiągnięcia celów polityki oraz odpowiedniej alokacji środków finansowych UE.

Komisja prowadzi również projekty pilotażowe dotyczące finansowania ryczałtowego z zamiarem szerszego wykorzystania tego rodzaju modelu finansowania w ramach programu „Horyzont Europa”. Byłby to sposób na uniknięcie wszystkich tego rodzaju błędów.

⁽⁵⁾ W 13 transakcjach odnotowano zarówno błędy kwantyfikowalne, jak i niekwantyfikowalne.

⁽⁶⁾ Zob. też pkt 8.18 i 8.42 sprawozdania rocznego za 2012 r. (załączenie 2) oraz pkt 8.12 sprawozdania rocznego za 2013 r.

⁽⁷⁾ Pkt 5.13 sprawozdania rocznego za 2016 r., pkt 5.12 sprawozdania rocznego za 2014 r. oraz dokument analityczny Trybunału pt. „Wkład na rzecz uproszczenia kolejnych programów badawczych UE po programie »Horyzont 2020«” opublikowany w marcu 2018 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.15. W lipcu 2016 r., ponad dwa lata od rozpoczęcia realizacji programu „Horyzont 2020”, Komisja wprowadziła dodatkową opcję deklarowania kosztów osobowych – metodę opartą na stawkach godzinowych w ujęciu miesięcznym. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał pokazują, że obecne warunki stosowania tej metody mogą prowadzić do sytuacji, w której beneficjent wystąpi o zwrot znacznie wyższych kosztów osobowych, niż wynikałoby to z jego rzeczywistych nakładów pracy. Dochodzi do tego w sytuacjach, kiedy pracownicy zajmowali się innymi zadaniami niż tylko projekt finansowany ze środków UE, a faktyczna liczba przepracowanych godzin przekracza liczbę standardową. Tymczasem w wytycznych Komisji przewidziano wymóg, by beneficjenci korzystali nie z łącznej, ale ze standardowej liczby przepracowanych godzin przy obliczaniu stawki godzinowej, w oparciu o którą wyliczane są koszty kwalifikowalne. Trybunał zwrócił już uwagę⁽⁸⁾, że ustanowienie dwóch pułapów⁽⁹⁾ przez Komisję nie rozwiązuje problemu opisanego powyżej, ponieważ pułapy te mają zastosowanie jedynie do elementów *dotacji* udzielonych przez UE lub Euratom, z pominięciem innych zadań nieobjętych finansowaniem unijnym (zob. przykład w **ramce 5.4**).

Ramka 5.4 – Zawyżenie kosztów w wyniku zastosowania metody opartej na stawkach godzinowych w ujęciu miesięcznym

Trybunał skontrolował beneficjenta, który stosował metodę opartą na stawkach godzinowych w ujęciu miesięcznym. W efekcie stwierdził, że za sprawą tej metody beneficjent systematycznie zawyżał koszty osobowe i był w stanie wystąpić o zwrot pełnego wynagrodzenia pracownika, który jedynie częściowo zajmował się projektem unijnym.

Pracownik, o którym mowa, otrzymał łączne wynagrodzenie roczne w wysokości 162 500 euro za 2 400 godzin efektywnego czasu pracy, z czego 1 788 godzin dotyczyło realizacji projektu UE. Korzystając z metody opartej na stawkach godzinowych w ujęciu miesięcznym, beneficjent miał prawo obciążyć budżet projektu pełną kwotą wynagrodzenia w wysokości 162 500 euro, mimo że pracownik ten przeznaczył jedynie 75 % efektywnego czasu pracy na projekt.

⁽⁸⁾ Pkt 5.16 sprawozdania rocznego za 2016 r.

⁽⁹⁾ Beneficjenci muszą dopilnować, by:

- łączna liczba przepracowanych godzin na osobę w ujęciu rocznym NIE przekraczała liczby godzin rocznego efektywnego czasu pracy wykorzystanej w celu obliczenia stawki godzinowej,
- łączna kwota kosztów osobowych zadeklarowanych (do zwrotu jako koszty faktycznie poniesione) w ramach dotacji udzielonych przez UE lub Euratom na osobę w ujęciu rocznym NIE przekraczała łącznych kosztów osobowych ujętych w systemie rachunkowości beneficjenta (dla tej osoby za dany rok).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.16. W 2015 r. Komisja opublikowała dokument programowy⁽¹⁰⁾ obejmujący listę problematycznych zagadnień w poszczególnych państwach. Dokument ten miał zapewnić beneficjentom wytyczne w zakresie kwalifikowalności w konkretnych sytuacjach, z uwzględnieniem różnych ram prawnych obowiązujących w poszczególnych krajach. Trybunał stwierdził, że lista poruszonych zagadnień była niekompletna, a ponadto nie omówiono podobnych sytuacji w różnych krajach⁽¹¹⁾.

Instrument „Łącząc Europę” – definicje podwykonawstwa i powiązanych poniesionych kosztów można interpretować na różne sposoby

5.17. Również w innych programach Trybunał zauważył przepisy, które można interpretować na różne sposoby. W ramach instrumentu „Łącząc Europę” brak jest jednoznacznego rozróżnienia między „umową o realizację” a „umową o podwykonawstwo”, mimo że w tych dwóch przypadkach obowiązują różne warunki kwalifikowalności⁽¹²⁾. Rodzi to wątpliwości wśród beneficjentów. Ponadto jednym z warunków kwalifikowalności kosztów jest, by zostały one faktycznie poniesione. Jak wynika z definicji przyjętej przez Komisję na potrzeby instrumentu „Łącząc Europę”, w tym celu nie wymaga się przedstawienia faktury jako dowodu. W przypadku umów o dostarczenie towarów, robót lub usług bądź umów o podwykonawstwo Komisja uznaje koszty za poniesione, jeśli umowy takie (bądź ich część) zostaną wykonane, tzn. jeśli towary, roboty lub usługi (w tym badania) zostaną dostarczone, wykonane bądź wyświadczone. Komisja nie zapewniła jednak wytycznych co do dowodów wymaganych w celu wykazania, że koszty zostały faktycznie poniesione.

Badania naukowe – lepsza koordynacja działań podejmowanych w następstwie kontroli, ale konieczne są dalsze postępy w monitorowaniu projektów

5.18. W przeszłości Trybunał informował⁽¹³⁾, że różne podmioty wdrażające miały trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska co do sposobu realizacji działań w następstwie ustaleń pokontrolnych. Aby zapewnić spójne podejście w tym zakresie, DG RTD opracowała szereg dokumentów z wytycznymi i szablonów. Komisja powierzyła ponadto DG RTD koordynację działań podejmowanych w następstwie ustaleń pokontrolnych. Obecnie w tym celu tworzona jest osobna komórka w ramach Wspólnej Służby Audytu tej DG.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.16. W wykazie dołączonym do dokumentu zawierającego wytyczne podsumowano wszystkie krajowe kwestie, w odniesieniu do których przeprowadzono konsultacje z Komisją, oraz dokonano oceny prawnej. Takie oceny są zazwyczaj podejmowane na wniosek krajowych punktów kontaktowych.

5.17. Praktyka udzielania zamówienia na pomoc zewnętrzną jest zwykłą praktyką w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych finansowanych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

Komisja jest świadoma, że pojęcia „umowa dotycząca realizacji” na mocy art. 9 i „umowa o podwykonawstwo” na mocy art. 10 mogą stwarzać wątpliwości wśród beneficjentów, z których większość to państwa członkowskie lub organy publiczne odpowiedzialne za wdrażanie infrastruktury transportowej/energetycznej w państwach członkowskich, w zależności od ich doświadczenia i wiedzy w zakresie zarządzania projektami finansowanymi przez UE.

Kwestię tę omówiono z członkami komitetu instrumentu „Łącząc Europę”, a w dniu 21 października 2015 r. przesłano notę wyjaśniającą do komitetu ds. koordynacji instrumentu „Łącząc Europę”. W tym samym czasie INEA opublikowała wykaz najczęściej zadawanych pytań dotyczących wzoru umowy o udzielenie dotacji.

Od tego czasu wykładnia ta była konsekwentnie stosowana wewnętrznie i w razie potrzeby informowano o niej beneficjentów. Komisja przyznaje, że sytuacja mogłaby ulec dalszej poprawie.

⁽¹⁰⁾ Program „Horyzont 2020” – „Guidance on List of issues applicable to particular countries” [Wytyczne dotyczące listy zagadnień odnoszących się do poszczególnych krajów].

⁽¹¹⁾ Różnego rodzaju premie istniejące zarówno we Francji, jak i w Hiszpanii zostały omówione jedynie w sekcji dotyczącej Francji.

⁽¹²⁾ Umowa o podwykonawstwo to umowa w sprawie zamówienia publicznego obejmująca wykonanie zadań stanowiących część działania przez stronę trzecią. Wymaga ona zatwierdzenia przez Komisję. W przypadku innych umów takie zatwierdzenie nie jest konieczne.

⁽¹³⁾ Sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 5.27.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.19. W odniesieniu do 2017 r. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji stwierdziła, że skontrolowane systemy kontroli wewnętrznej w DG RTD były częściowo skuteczne, ponieważ wciąż nie zrealizowano szeregu bardzo ważnych zaleceń. Trybunał ustalił, że DG RTD nie wdrożyła jak dotąd ośmiu zaległych zaleceń pokontrolnych. Jedno z nich związane było z faktem, że podmioty wdrażające program „Horyzont 2020” nie osiągnęły porozumienia co do sposobu monitorowania projektów. W istniejących wytycznych opracowanych przez DG RTD zalecono, by poziom wymaganego monitorowania był uzależniony od profilu ryzyka danego projektu. Monitorowanie projektów i beneficjentów w oparciu o ryzyko jest niezbędne nie tylko w celu zweryfikowania, czy beneficjenci przestrzegali przepisów, ale również w celu zapewnienia pomyślnego ukończenia projektów. Ścisłejsze monitorowanie jest często konieczne w przypadku nowych podmiotów, MŚP oraz beneficjentów w krajach nienależących do UE. Podmioty wdrażające nie stosują się jednak do tych wytycznych w sposób systematyczny, ponieważ są one przedstawiane jedynie jako źródło dobrych praktyk.

Program „Erasmus+” – odpowiednia strategia kontroli, ale niezbędne są dalsze działania w celu poprawy zarządzania dotacjami w EACEA

5.20. W 2017 r. Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła kontrolę następczą w odniesieniu do ustaleń z audytu dotyczącego skuteczności i efektywności strategii kontroli programu „Erasmus+” w EACEA. Audyt ten wykazał, że system kontroli wewnętrznej wdrożony w EACEA działał skutecznie i zapewniał wystarczający poziom pewności. W ramach kontroli następczej stwierdzono z kolei, że wszystkie niezrealizowane wcześniej zalecenia zostały wdrożone w sposób zadowalający.

5.21. W 2017 r. Służba Audytu Wewnętrznego skontrolowała również skuteczność systemów kontroli wewnętrznej EACEA na etapie zarządzania dotacjami w ramach programu „Erasmus+”. Doceniła ona co prawda wysiłki poczynione przez EACEA w celu terminowego wyboru wniosków o dotację, jednocześnie wykryła jednak poważne niedociągnięcia, które w dalszym ciągu odbijają się na koncepcji i wdrażaniu procedur na pierwszym etapie procesu zarządzania dotacjami w ramach programu „Erasmus+”, zwłaszcza jeśli chodzi o ocenę wniosków. Stanowi to poważny problem zarządczy dla Agencji.

5.22. W odniesieniu do 2017 r. Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła, że systemy kontroli wewnętrznej były ogólnie nieskuteczne, jeśli chodzi o proces oceny wniosków o dotację. Trybunał odnotowuje, że EACEA szybko podjęła działania w celu ulepszenia koncepcji i sprawniejszego wdrażania swojego systemu kontroli, tak by zapewnić odpowiedni przebieg procesu wyboru projektów i przyznawania dotacji. Przystąpiono już do zmodyfikowania koncepcji systemów kontroli wewnętrznej, a skuteczność działań podjętych w tym zakresie zostanie oceniona na późniejszym etapie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.19. Komisja prowadzi działania następcze w odniesieniu do przedmiotowych ośmiu zaleceń, a ich wdrożenie przewidziano na koniec 2018 r.

5.21. Służba Audytu Wewnętrznego jest ważnym elementem ogólnego planu Komisji w zakresie systemu kontroli i poświadcza Komisji funkcjonowanie jej systemów wewnętrznych. Posiada ona wieloletni plan audytów oparty na analizie ryzyka. Komisja (Służba Audytu Wewnętrznego) stwierdziła kwestie opisane przez Trybunał, a Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) zaakceptowała zalecenia pokontrolne Służby Audytu Wewnętrznego i wdrożyła je w ramach pierwszego zaproszenia do składania wniosków na 2018 r. Ponadto EACEA podjęła również decyzję o zastosowaniu podobnych środków wynikających z zaleceń Służby Audytu Wewnętrznego dotyczących innych programów delegowanych należących do jej portfela.

5.22. Na początku 2018 r. Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła pierwszy audyt uzupełniający i stwierdziła, że opracowanie zmienionych procedur oraz towarzyszących im wytycznych i instrukcji jest odpowiednie i zgodne z rozporządzeniem finansowym.

EACEA przeprowadziła szereg działań mających na celu wzmocnienie procedur oceny wniosków i przyznawania dotacji, które będą realizowane w trakcie 2018 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Roczne sprawozdania z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami i obejmują udoskonalone podejście do obliczania kwot obarczonych ryzykiem

5.23. Roczne sprawozdania z działalności zbadane przez Trybunał⁽¹⁴⁾ zawierały rzetelną ocenę zarządzania finansami przez dyrekcje generalne i agencje z punktu widzenia prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a przedstawione w nich informacje, ogólnie rzecz biorąc, potwierdzały ustalenia i wnioski Trybunału.

5.24. Podobnie jak w poprzednich latach, sprawozdania wszystkich DG realizujących wydatki na badania naukowe i innowacje zawierają zastrzeżenie dotyczące płatności w związku ze zwrotem zadeklarowanych kosztów w ramach 7PR ze względu na *poziom błąd resztowego przekraczający 2 %*⁽¹⁵⁾. W tym roku Komisja po raz pierwszy opublikowała szacunkowe poziomy błąd w programie „Horyzont 2020”. Na podstawie wyników swoich własnych audytów podała ona, że spodziewany reprezentatywny poziom błędu wynosi 2,8 %, a *poziom błąd resztowego – 2,2 %*⁽¹⁶⁾.

5.25. Trybunał odnotował, że Komisja jeszcze bardziej zharmonizowała podejście do ustalania szacunkowych kwot obarczonych ryzykiem, które jest stosowane przez jej poszczególne służby uczestniczące w realizacji programów z zakresu badań naukowych i innowacji.

Przegląd informacji na temat prawidłowości przekazanych przez jednostkę kontrolowaną

5.26. W odniesieniu do badań naukowych i innowacji Trybunał dokonał przeglądu przyjętej przez Komisję metodyki doboru próby i audytu leżącej u podstaw informacji na temat legalności i prawidłowości przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności. Zweryfikował również dokumentację kontrolną przechowywaną przez Komisję i jedną z prywatnych firm audytorskich, która przeprowadzała kontrole dotyczące 7PR na zlecenie Komisji.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdania Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury (DG EAC), Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) oraz Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA).

⁽¹⁵⁾ Komisja poinformowała, że w ujęciu wieloletnim reprezentatywny poziom błędu w wydatkach w ramach 7PR wynosi 4,95 %. Podała ona także poziomy błąd resztowego na poziomie poszczególnych DG, które wahają się między 2,79 % a 3,55 %.

⁽¹⁶⁾ Są to poziomy w ujęciu wieloletnim, obejmujące wydatki w okresie do października 2016 r. (tj. przed okresem objętym kontrolą Trybunału).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.27. Jeśli chodzi o 7PR, programy kontroli i zasady przechowywania dokumentacji nie były ze sobą zharmonizowane, a począwszy od 2017 r., Komisja przestała przeprowadzać wybrane losowo audyty *ex post* projektów w ramach tego programu.

5.28. W przypadku programu „Horyzont 2020” Komisja ustanowiła odpowiednie procedury i przyjęła strategię kontroli, która opiera się na zharmonizowanych programach kontroli. Prace przeprowadzone dotychczas przez Trybunał nie pozwalają jednak na ocenę jakości odnośnych audytów *ex post*, ponieważ dostępna dokumentacja kontrolna nie była wystarczająca, by na jej podstawie dokonać pełnego przeglądu. Trybunał nie uwzględnił w swej ocenie jak dotąd prywatnych firm audytorskich przeprowadzających audyty w imieniu Komisji. W rezultacie w 2018 r. zrealizuje on kolejny cykl przeglądów, w tym ponownie przeprowadzi audyty Komisji.

5.29. W przypadku programu „Erasmus+” Trybunał dokonał oceny ogólnej strategii i metodyki kontroli *ex post* przyjętej przez Komisję i agencje krajowe. Przeglądem objęto trzy państwa członkowskie i funkcjonujące w nich agencje: Republikę Czeską, Francję (Agence Erasmus+ France) i Włochy (Agenzia Nazionale Erasmus+) ⁽¹⁷⁾. Trybunał przeanalizował także monitorowanie i nadzór sprawowany przez organy krajowe oraz audyty przeprowadzone przez niezależny organ kontrolny. W odniesieniu do części programu zarządzanej przez EACEA Trybunał dokonał przeglądu audytów *ex post* programu „Erasmus+”, z których dwa zostały przeprowadzone bezpośrednio przez Komisję, a osiem zlecono prywatnej firmie audytorskiej przeprowadzającej kontrole w imieniu Komisji.

5.30. Z ustaleń Trybunału wynika, że trzy wybrane agencje krajowe oraz organy wdrażające program „Erasmus+” ustanowiły właściwe systemy nadzoru i kontroli. Ponadto organy krajowe prawidłowo monitorowały agencje i sprawowały nad nimi odpowiedni nadzór. Nie nadzorowały one jednak we właściwy sposób wybranych przez siebie niezależnych organów kontrolnych. W przypadku dwóch z trzech takich organów stwierdzono uchybienia, jeśli chodzi o szczegółowość i udokumentowanie przeprowadzonych przez nie kontroli. W odniesieniu do EACEA Trybunał ustalił, że audyty przeprowadzone bezpośrednio przez Komisję były zadowalające. W następstwie przeglądu dokumentacji kontrolnej przechowywanej przez prywatną firmę audytorską przeprowadzającą audyty w imieniu Komisji Trybunał wykrył uchybienia w dokumentacji, spójności procesu doboru prób i sprawozdawczości, a także w niektórych procedurach kontrolnych.

5.30. Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenie Trybunału dotyczące niezależnych organów kontroli i odpowiednio zaktualizuje swoje instrukcje dla organów krajowych dotyczące jakości kontroli przeprowadzanych przez te organy.

Komisja zauważa, że audyty objęte próbą są jednymi z pierwszych audytów przeprowadzonych przez wykonawcę zewnętrznego po rozpoczęciu stosowania nowej umowy ramowej dotyczącej audytu. Do uwag Trybunału odniesiono się w międzyczasie w strategii kontroli jakości EACEA, która została wprowadzona od początku obecnej umowy ramowej dotyczącej audytu. Uwagi te są podobne do tego, co stwierdziła EACEA.

⁽¹⁷⁾ Wdrażaniem programu „Erasmus+” zajmuje się ponad 50 agencji krajowych. Próba została dobrana przez Trybunał w taki sposób, by objąć zarówno mniejsze, jak i większe agencje z krajów UE-15 oraz z nowych państw członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

5.31. Ogólne dowody kontroli wskazują, że poziom błędu w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” był istotny.

5.32. W przypadku tego poddziału WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało szacowany ogólny poziom błędu wynoszący 4,2 % (zob. **załącznik 5.1**).

Zalecenia

5.33. W **załączniku 5.3** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r. Komisja zrealizowała dwa z nich w przeważającej mierze, a jedno – częściowo.

5.34. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2017 r. Trybunał formułuje następujące zalecenia, które powinny zostać zrealizowane do końca 2018 r.:

- **Zalecenie 1:** W przypadku programu „Horyzont 2020” Komisja powinna jeszcze bardziej doprecyzować przepisy dotyczące kosztów osobowych, dokonać przeglądu metody obliczania tych kosztów oraz uzupełnić listę problematycznych zagadnień w niektórych krajach.
- **Zalecenie 2:** W przypadku instrumentu „Łącząc Europę” Komisja powinna zapewnić większą znajomość zasad kwalifikowalności wśród beneficjentów, w szczególności poprzez wyraźne rozróżnienie między „umową o realizację” a „umową o podwykonawstwo”.
- **Zalecenie 3:** Komisja powinna niezwłocznie usunąć wykryte przez Służbę Audytu Wewnętrznego uchybienia:
 - w procesie zarządzania przez EACEA dotacjami w ramach programu „Erasmus+”,
 - w monitorowaniu projektów z zakresu badań naukowych i innowacji.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja rozważy, w jaki sposób może zapewnić większą jasność wytycznych (opatrzone uwagami wzór umowy o udzielenie dotacji) w świetle ustaleń z kontroli i będzie nadal aktualizować wykaz problemów w niektórych krajach.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Usprawni ona komunikację z beneficjentami i poprawi udostępniane im informacje.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

CZĘŚĆ 2 – KWESTIE DOTYCZĄCE WYNIKÓW W OBSZARZE BADAŃ NAUKOWYCH I INNOWACJI

5.35. Trybunał przeanalizował sprawozdawczość Komisji dotyczącą wyników osiągniętych w ramach 59 projektów z zakresu badań naukowych i innowacji objętych próbą⁽¹⁸⁾. 23 z tych projektów zostały już ukończone. Trybunał nie oceniał bezpośrednio jakości prowadzonych badań naukowych ani oddziaływania projektów pod względem osiągnięcia celu polityki, jakim jest udoskonalenie badań naukowych i innowacji.

5.36. W odniesieniu do każdego projektu Trybunał zbadał sprawozdanie z oceny, które jest sporządzane przez urzędnika Komisji odpowiedzialnego za projekt w ramach kontroli przed dokonaniem zwrotu zadeklarowanych kosztów. Trybunał odnotował wnioski przedstawione przez urzędników odpowiedzialnych za projekty w kwestii, czy:

- zgłoszone postępy w odniesieniu do *produktów i rezultatów* były zgodne z celami określonymi w umowie o udzielenie dotacji,
- koszty wliczane do projektu były racjonalne w świetle zgłoszonych postępów,
- produkty i rezultaty projektu rozpowszechniono zgodnie z wymogami umowy o udzielenie dotacji.

W przypadku większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty

5.37. Jak wynika ze sprawozdań Komisji, w ramach większości projektów osiągnięto oczekiwane produkty i rezultaty. W przypadku kilku projektów w sprawozdaniach Komisji zwrócono jednak uwagę na problemy, które odbiły się na osiągniętych wynikach:

- w siedmiu przypadkach zgłoszone postępy jedynie częściowo pokrywały się z celami uzgodnionymi z Komisją,
- w sześciu przypadkach Komisja uznała, że zgłoszone koszty nie były racjonalne w świetle poczynionych postępów,
- w dwóch przypadkach produkty i rezultaty projektu rozpowszechniono jedynie częściowo, a w jednym przypadku nie podjęto żadnych działań w tym zakresie.

5.37. Projekty w zakresie badań naukowych i innowacji są z definicji ryzykowne i niepewne. Nie da się zagwarantować z góry możliwości osiągnięcia celów naukowych i technologicznych. Dlatego prowadzona jest procedura monitorowania projektu mająca na celu stwierdzenie, które projekty nie są w pełni skuteczne, i podjęcie odpowiednich działań w celu rozwiązania odnośnego problemu.

⁽¹⁸⁾ Trybunał ocenił wyniki osiągnięte w ramach projektów wspólnych z udziałem wielu uczestników oraz wykluczył transakcje takie jak płatności dla indywidualnych badaczy związane z mobilnością.

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W PODDZIALE „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO
I ZATRUDNIENIA”

	2017	2016
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	130	150
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	4,2 %	4,1 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	6,2 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	2,2 %	

ZAŁĄCZNIK 5.2

PRZEGLĄD BŁĘDÓW O WPŁYWIE PRZEKRACZAJĄCYM 20 % W PODDZIALE „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

Aby oszacować poziom *nieprawidłowości* w populacji w przypadku tego poddziału WRF, Trybunał zbadał reprezentatywną próbę transakcji dobraną statystycznie, stosując w tym celu ogólną metodykę kontroli przedstawioną w **załączniku 1.1**. Lista błędów wykrytych przez Trybunał nie jest wyczerpująca – ani jeśli chodzi o poszczególne błędy, ani jeśli chodzi o ich rodzaje, które przedstawiono w **ramce 5.2**. Poniżej omówione zostały błędy, które miały wpływ przekraczający 20 % wartości skontrolowanej transakcji. Jeden taki błąd przedstawiono już w **ramce 5.3**. Łącznie tych osiem błędów składa się na ponad 61 % ogólnego szacowanego poziomu błęd w poddziale „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

Projekty w siódmym programie ramowym w zakresie badań**Przykład 1 – Niekwalifikowalne koszty osobowe i koszty osobowe niepoparte wymaganymi dowodami**

Beneficjent (instytucja szkolnictwa wyższego w kraju nienależącym do UE), który uczestniczył w projekcie mającym przynieść przełomowe zmiany w sposobie budowania tuneli, zarządzania nimi i ich konserwacji, zadeklarował koszty osobowe za okres, w którym odnośny pracownik nie był zatrudniony przez beneficjenta. Co więcej, na udokumentowanie tych kosztów nie przedstawiono ważnych kart ewidencji czasu pracy. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 85,4 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 2 – Zadeklarowanie niekwalifikowalnych kosztów osobowych i nieprawidłowe wyliczenie stawek godzinowych

Koszty osobowe zadeklarowane do zwrotu przez beneficjenta (MŚP w państwie członkowskim UE świadczące usługi inżynierskie) obejmowały koszty dotyczące osoby, która nie była pracownikiem beneficjenta, lecz właścicielem przedsiębiorstwa świadczącego usługi na jego rzecz. W przypadku innego pracownika koszty osobowe zostały zwrócone za okres przed jego rekrutacją. Trybunał wykrył również, że stawka godzinowa, która posłużyła do obliczenia kosztów wynagrodzeń, została nieprawidłowo wyliczona. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 35,9 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 3 – Niekwalifikowalne koszty osobowe i koszty podwykonawstwa

Beneficjent (organizacja non-profit w państwie nienależącym do UE uczestnicząca w projekcie badawczym z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych dotyczącym aktywnego starzenia się w dobrym zdrowiu) zgłosił koszty osobowe w odniesieniu do kilku osób, które nigdy nie były przez niego zatrudnione bądź nie były zatrudnione w danych okresach. Ponadto zadeklarował on koszty, na które podwykonawca wystawił faktury spółce zależnej beneficjenta. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 84,2 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 4 – Nieprawidłowo obliczone koszty osobowe i inne koszty niepowiązane z projektem

Beneficjent (organ publiczny w państwie członkowskim UE uczestniczący w projekcie badawczym dotyczącym nowo występujących chorób przenoszonych przez wektory) zadeklarował niekwalifikowalne koszty wynajmu i podróży niepowiązane z projektem. Co więcej, niekwalifikowalne koszty podróży zostały zgłoszone i zrefundowane dwukrotnie: jako koszty podróży i koszty osobowe. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 20,3 % łącznych zbadanych kosztów.

Projekty z programu „Horyzont 2020”**Przykład 5 – Nieuregulowana faktura i nieprawidłowa stawka zwrotu kosztów**

Beneficjent (podmiot publiczny w państwie członkowskim UE) działający w sektorze energetycznym zadeklarował koszty w związku z fakturą, która w momencie przeprowadzania kontroli nie była uregulowana, mimo że od jej wystawienia minęło 1,5 roku. Ponadto Komisja zaklasyfikowała ten podmiot jako organizację non-profit upoważnioną do zwrotu kosztów na poziomie 100 %, choć zgodnie z jego statusem prowadził on działalność o charakterze biznesowym. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 30,0 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 6 – Koszty niekwalifikowalne, brak ścieżki audytu i nieprawidłowy kurs wymiany

Beneficjent (uczelnia wyższa w państwie nienależącym do UE) nie zaksięgował w swoim systemie rachunkowości żadnych kosztów, z wyjątkiem kosztów osobowych. Wśród tych niezaksięgowanych kosztów Trybunał wykrył na przykład koszty zadeklarowane bez dowodu zapłaty, koszty niepowiązane w jasny sposób z projektem, pozycje kosztów zgłoszone podwójnie, koszty pośrednie zadeklarowane jako bezpośrednie oraz koszty oparte na szacunkach, a nie na faktycznych wydatkach. Ponadto wszystkie koszty zostały zadeklarowane z wykorzystaniem nieprawidłowego kursu wymiany. Koszty niekwalifikowalne stanowiły 64,7 % łącznych zbadanych kosztów.

Przykład 7 – Niekwalifikowalne koszty osobowe i nieprawidłowy kurs wymiany

Deklarując koszty za pierwszy okres sprawozdawczy, beneficjent (instytut badawczy będący częścią szpitala o światowej renomie w państwie nienależącym do UE) skorzystał z metody opartej na stawkach godzinowych, która jest niezgodna z zasadami obowiązującymi w programie „Horyzont 2020”. Beneficjent nie przedstawił też żadnych dowodów na potwierdzenie, ile czasu dwóch jego pracowników poświęciło na pracę nad skontrolowanym projektem. W przypadku trzeciego pracownika prowadzono wprawdzie ewidencję czasu pracy, z której wynikało, że rzeczywiście poświęcił on 10 % czasu na prace dotyczące projektu, jednak beneficjent przypadkowo obliczył koszty osobowe w oparciu o alokację na poziomie 20 %. Ponadto wszystkie koszty zostały zadeklarowane z wykorzystaniem nieprawidłowego kursu wymiany. 45 500 euro z kwoty 130 000 euro zadeklarowanej przez beneficjenta było zatem niekwalifikowalne, co przełożyło się na błąd na poziomie 35,2 %.

ZAŁĄCZNIK 5.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – PODDZIAŁ „KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2014	Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2014 r., Trybunał zaleca, co następuje: Zalecenie 1: Komisja, organy krajowe i niezależni audytorzy powinni wykorzystać wszystkie dostępne informacje, aby zapobiec błędom lub je wykryć i skorygować przed dokonaniem zwrotu kosztów.			X			Komisja podejmuje regularne działania w celu przeglądu swojego systemu kontroli wewnętrznej. Komisja przedstawiła wytyczne dla beneficjentów i ich audytorów dotyczące wszystkich istotnych aspektów zarządzania dotacjami.	
	Zalecenie 2: Na podstawie doświadczeń zgromadzonych w trakcie wdrażania siódmego programu ramowego Komisja powinna opracować odpowiednią strategię zarządzania ryzykiem i jego kontroli na potrzeby programu „Horyzont 2020”, obejmującą m.in. proporcjonalne kontrole beneficjentów wysokiego ryzyka, takich jak MŚP i nowe podmioty, oraz kosztów zadeklarowanych w ramach szczegółowych kryteriów kwalifikowalności.	X					Strategia kontroli opiera się na zarządzaniu ryzykiem i została przełożona na procedury operacyjne. Komisja przyznaje, że proces ten można jeszcze udoskonalić.	
	Zalecenie 3: Komisja powinna dopilnować, by jej służby stosowały jednolite podejście do obliczania średnich ważonych poziomów błędów i do oceny odnośnych kwot obciążonych ryzykiem.	X					Komisja doprecyzowała najważniejsze pojęcia i definicje dotyczące określenia poziomów błędów, kwot obciążonych ryzykiem oraz korekt w instrukcjach dotyczących rocznych sprawozdań z działalności, wzorów i wytycznych. Poszczególne pojęcia i wskaźniki zdefiniowano na tyle elastycznie, by możliwe było uwzględnienie szczególnych okoliczności w różnych dyrektywach generalnych, przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającego stopnia spójności pozwalającego na konsolidację danych i unikanie niejasności.	

ROZDZIAŁ 6

„Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”

SPIS TREŚCI

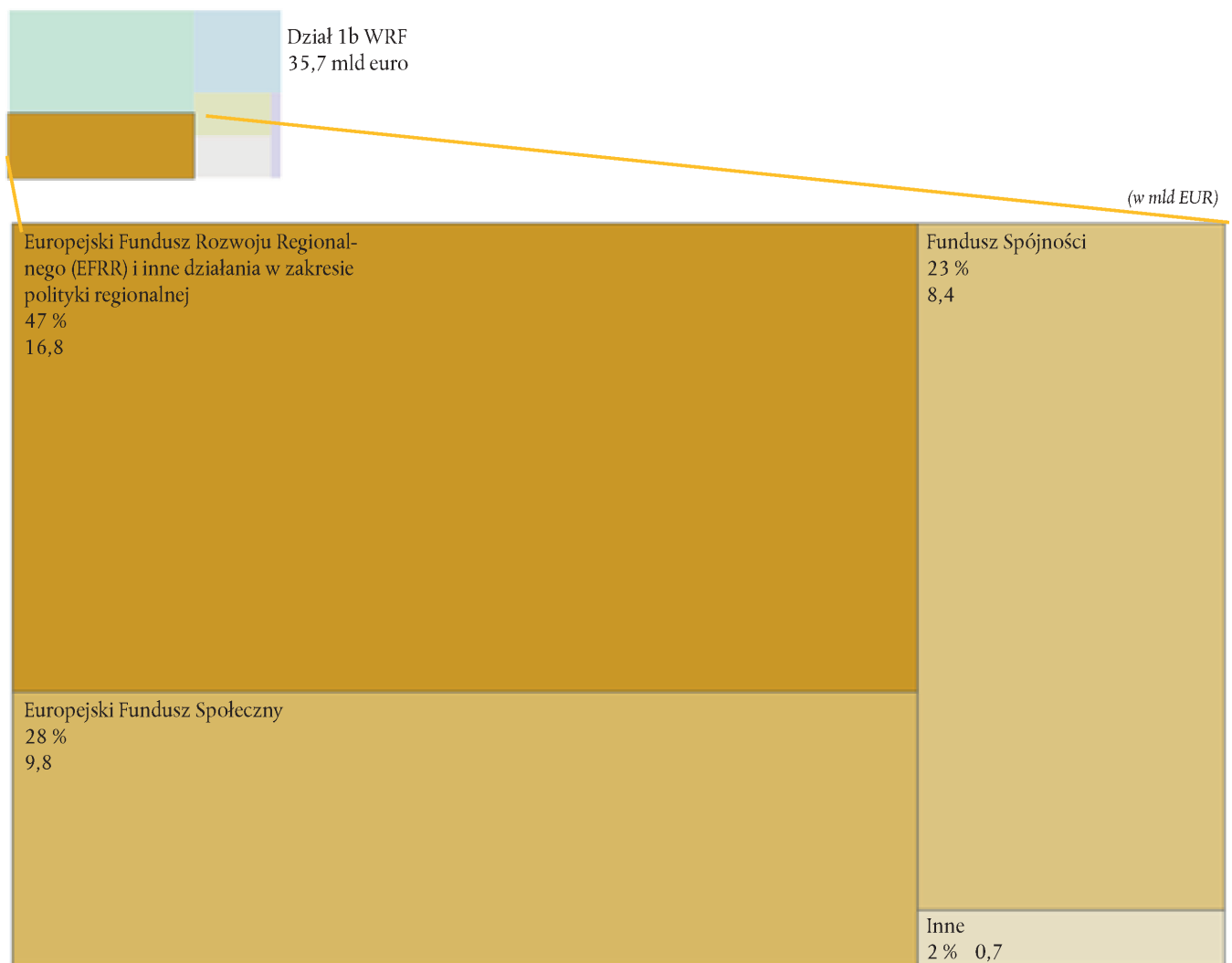
	<i>Punkt</i>
Wstęp	6.1–6.24
Krótka charakterystyka działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	6.3–6.15
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.16–6.24
Część 1 – Prawidłowość transakcji	6.25–6.78
Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu transakcji i ponownego przeprowadzenia prac kontrolnych	6.26–6.43
Dokonana przez Trybunał ocena prac instytucji audytowych	6.44–6.50
Prace Komisji i jej sprawozdawczość na temat poziomu błędów resztowego w rocznych sprawozdaniach z działalności	6.51–6.72
Wnioski i zalecenia	6.73–6.78
Wnioski	6.73–6.76
Zalecenia	6.77–6.78
Część 2 – Ocena wyników projektów	6.79–6.92
Ocena koncepcji systemu pomiaru wyników	6.82–6.86
W ramach wielu projektów nie osiągnięto w pełni celów dotyczących wyników	6.87–6.90
Większość państw członkowskich nie była w stanie w pełni wykorzystać wkładów na rzecz instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym	6.91
Wnioski	6.92
Załącznik 6.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	
Załącznik 6.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące poddziału WRF 1b „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. W 2017 r. po raz pierwszy płatności podlegające kontroli przeprowadzanej przez Trybunał są związane z *zamknięciem okresu programowania 2007–2013* i realizacją *okresu programowania 2014–2020* w nowych ramach kontroli i pewności.

6.2. W **ramce 6.1** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2017 r. Więcej informacji na temat populacji objętej kontrolą w 2017 r. przedstawiono w pkt 6.16–6.19.

Ramka 6.1 – Poddział 1b WRF – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” – Struktura wydatków w 2017 r.


Płatności za rok ogółem	35,7
- zaliczki ⁽¹⁾	- 9,0
+ rozliczenie zaliczek ⁽¹⁾ ⁽²⁾	0,5
+ doroczne decyzje w sprawie zamknięcia w okresie programowania 2014–2020 ⁽³⁾	2,5
- płatności na okres WRF 2014–2020	- 20,8
- płatności okresowe na rzecz programów operacyjnych, które nie zostały zamknięte, w okresie programowania 2007–2013	- 0,9

Skontrolowana populacja ogółem ⁽⁴⁾	8,0
--	------------

⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. załącznik 1.1, pkt 15).

⁽²⁾ Kwota ta obejmuje rozliczenia płatności zaliczkowych na lata 2007–2013 w odniesieniu do programów operacyjnych zamkniętych w 2017 r.

⁽³⁾ Kwota ta obejmuje wkłady wniesione do instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym w wysokości 0,3 mld euro.

⁽⁴⁾ 66 % populacji odnosi się do okresu programowania 2007–2013, a 34 % do okresu programowania 2014–2020.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótką charakterystyka działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”*Cele polityki i instrumenty finansowania*

6.3. Wydatki w poddziale 1b WRF „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” mają na celu zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju między różnymi państwami członkowskimi i regionami oraz wzmocnienie konkurencyjności wszystkich regionów⁽¹⁾. Cele te są osiągane za pośrednictwem następujących funduszy/instrumentów:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), który ma na celu korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez wsparcie finansowe udzielane na budowę infrastruktury i efektywne inwestycje ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy, przede wszystkim w sektorze przedsiębiorstw,
- Fundusz Spójności, który w celu wspierania zrównoważonego rozwoju służy finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których produkt narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej unijnej⁽²⁾,
- Europejski Fundusz Społeczny, mający na celu poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy; obejmujący działania w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych⁽³⁾, która realizowana jest głównie w regionach o wysokim poziomie bezrobocia wśród młodych ludzi,
- inne pomniejsze instrumenty/fundusze, takie jak Europejski Instrument Sąsiedztwa (wsparcie na rzecz współpracy transgranicznej i realizacja inicjatyw politycznych mających na celu zacieśnienie współpracy między UE a jej sąsiadami) czy Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD – wsparcie materialne na rzecz najbardziej potrzebujących, pomagające im wydzwignąć się z ubóstwa).

⁽¹⁾ Art. 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47).

⁽²⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Grecja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja. Hiszpania kwalifikowała się do wsparcia przejściowego z Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013.

⁽³⁾ Regiony kwalifikują się do wsparcia z tej inicjatywy, jeżeli poziom bezrobocia wśród osób w wieku 15–24 roku życia był w 2012 r. wyższy niż 25 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

Realizacja

6.4. Na początku każdego okresu programowania państwa członkowskie co do zasady przedkładają wieloletnie *programy operacyjne* (PO) na cały czas trwania WRF ⁽⁴⁾. Po zatwierdzeniu PO przez Komisję odpowiedzialność za jego wdrożenie jest dzielona między Komisję ⁽⁵⁾ a państwa członkowskie. *Beneficjenci* otrzymują zwrot kosztów za pośrednictwem organów państw członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w programach operacyjnych. Koszty poniesione i wypłacone w ramach kwalifikowalnych operacji są współfinansowane z budżetu UE.

*Ramy kontroli i pewności***Okres programowania 2014–2020 (coroczne zatwierdzanie zestawienia wydatków)**

6.5. Ważnym elementem nowych ram kontroli i pewności na okres programowania 2014–2020 ⁽⁶⁾ jest to, że w odniesieniu do każdego PO (lub grupy PO) organy odpowiedzialne za realizację programu w państwach członkowskich ⁽⁷⁾ muszą przedłożyć roczny pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności ⁽⁸⁾ obejmujący wydatki poświadczone Komisji w danym roku obrachunkowym ⁽⁹⁾. Stosując ten pakiet, organy potwierdzają kompletność, rzetelność i prawdziwość zestawień wydatków, a także skuteczność systemów zarządzania i kontroli wewnętrznych w odniesieniu do danego PO (lub grupy PO) oraz *legalność i prawidłowość* poświadczonych wydatków.

⁽⁴⁾ W dowolnym momencie trwania tego okresu w programach operacyjnych można wprowadzić zmiany, o ile są one należyście uzasadnione.

⁽⁵⁾ DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽⁷⁾ Instytucja zarządzająca, instytucja certyfikująca i instytucja audytowa.
⁽⁸⁾ Pakiet dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności składa się z deklaracji zarządczej, podsumowania rocznego, poświadzonego sprawozdania finansowego, rocznego sprawozdania z kontroli oraz opinii pokontrolnej.

⁽⁹⁾ Rok obrachunkowy w przypadku pakietów dokumentów przedłożonych w lutym 2017 r. obejmuje okres od 1.7.2015 do 30.6.2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.6. Głównym elementem pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności jest roczne sprawozdanie z kontroli opracowywane przez instytucję audytową. W sprawozdaniu tym przedstawiany jest poziom błędu resztowego⁽¹⁰⁾ dla danego PO (lub grupy PO). Instytucja audytowa wydaje opinię pokontrolną na temat prawidłowości wydatków⁽¹¹⁾. Opinię bez zastrzeżeń wydaje się jedynie w przypadku, gdy poziom błędu resztowego jest niższy niż określony w rozporządzeniu poziom istotności wynoszący 2 %⁽¹²⁾. Aby określić ten poziom, instytucja audytowa uwzględnia wszelkie nieprawidłowości wykryte podczas badania reprezentatywnej próby operacji, którą co do zasady uzyskuje przy zastosowaniu statystycznych metod doboru próby⁽¹³⁾. Poziom błędu resztowego odzwierciedla ponadto wszelkie korekty finansowe zastosowane i ujęte w sprawozdaniu w celu zrekompensowania nieprawidłowości.

6.7. Komisja może zatwierdzić zestawienia wydatków, które stanowią część pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności, i rozliczyć pozostający do spłaty wkład UE⁽¹⁴⁾, wyłącznie jeżeli jest w stanie stwierdzić – po uwzględnieniu opinii pokontrolnej instytucji audytowej – że zestawienia te są kompletne, rzetelne i prawdziwe⁽¹⁵⁾. Przed zatwierdzeniem zestawień wydatków Komisja przeprowadza głównie kontrole administracyjne dotyczące kompletności i rzetelności informacji przedstawionych w otrzymanych pakietach dokumentów. Oznacza to, że Komisja może zatwierdzić zestawienia wydatków, nawet jeżeli poziom błędu resztowego jest wyższy niż próg istotności, a zatem instytucja audytowa wydaje opinię z zastrzeżeniem lub opinię negatywną na temat prawidłowości. Niemniej jednak w tej sytuacji Komisja może również przerwać wypłatę salda (która obejmuje zwolnienie 10 % zatrzymanych płatności⁽¹⁶⁾) i nałożyć niezbędne korekty finansowe.

⁽¹⁰⁾ W rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja posługuje się terminami „wskaźnik ryzyka rezydualnego” (ang. *residual risk rate*, RRR) w odniesieniu do zamknięcia okresu programowania 2007–2013 i „poziom łącznego błędu resztowego” (ang. *residual total error rate*, RTER) w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020. Choć terminy te odnoszą się do różnych ram czasowych, są one tożsame pod względem koncepcji. W niniejszym rozdziale w obydwu przypadkach jest mowa o „poziomie błędu resztowego”.

⁽¹¹⁾ Instytucja audytowa wydaje również opinię na temat funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, a także kompletności, rzetelności i prawdziwości skontrolowanych wydatków.

⁽¹²⁾ Art. 28 ust. 11 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. L 138 z 13.5.2014, s. 5).

⁽¹³⁾ Art. 127 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽¹⁴⁾ Jako płatność lub odzyskanie środków.

⁽¹⁵⁾ Art. 139 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽¹⁶⁾ Art. 130 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 ogranicza zwrot płatności okresowych do 90 %. Pozostałe 10 % środków jest uruchamiane po zatwierdzeniu zestawień wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.8. Po zatwierdzeniu zestawień Komisja może również przeprowadzić kontrole prawidłowości, aby zbadać prace instytucji audytowej. Jeżeli w toku tych kontroli wykryte zostaną nieprawidłowości lub poważne niedociągnięcia, Komisja może nałożyć kolejne korekty finansowe (netto)⁽¹⁷⁾. W razie potrzeby zakres kontroli może również obejmować wydatki ujęte w poprzednich zestawieniach z uwzględnieniem wykrytych zagrożeń w przepisowym okresie przechowywania dokumentów na wypadek konieczności ich udostępnienia⁽¹⁸⁾.

6.9. W następstwie przeprowadzenia kontroli prawidłowości Komisja (DG REGIO i DG EMPL) zatwierdza poziomy błąd resztowego i formułuje wnioski na ich temat, a następnie publikuje wyniki w rocznych sprawozdaniach z działalności za kolejny rok. W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2016 r. DG REGIO i DG EMPL oświadczyły, że do końca 2017 r.⁽¹⁹⁾ zakończą tę procedurę w odniesieniu do zestawień za rok 2015/2016 oraz że opublikują powiązane wyniki w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.8. Przed zatwierdzeniem zestawień Komisja przeprowadza kontrole dotyczące kompletności, dokładności i prawdziwości w oparciu o informacje przedstawione w pakietach dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności. Następnie Komisja przeprowadza również ocenę informacji, w tym opinii pokontrolnych, zawartych w pakietach dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności w odniesieniu do legalności i prawidłowości oraz funkcjonowania systemów w celu zatwierdzenia poziomów błędów ujętych w sprawozdaniach i jako podstawę dla oceny ryzyka dokonywanej przez nią na potrzeby kontroli prawidłowości.

6.9. Co do zasady DG REGIO i DG EMPL rzeczywiście mają zatwierdzić i ostatecznie określić poziomy błąd resztowego, a następnie przedstawić wyniki w swoich kolejnych rocznych sprawozdaniach z działalności. Nie stanowi to jednak obowiązku prawnego i – jak wspomniano w jednolitej strategii kontroli dyrekcji generalnych – kontrole prawidłowości można nadal przeprowadzać po określeniu poziomu błędów resztowego. Kontrole mogą w rezultacie prowadzić w stosownych przypadkach do dalszej oceny poziomów błędów resztowego i zastosowania dodatkowych korekt finansowych, w tym po upływie roku następującego po otrzymaniu pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności.

⁽¹⁷⁾ Art. 145 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i art. 99 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽¹⁸⁾ Art. 140 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 stanowi, że instytucja zarządzająca zapewnia udostępnienie Komisji i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu wszystkich dokumentów potwierdzających dotyczących wydatków w ramach operacji, dla których całkowite wydatki kwalifikowalne wynoszą mniej niż 1 mln euro, przez okres dwóch lat od złożenia zestawienia wydatków, w którym ujęto wydatki końcowe dotyczące ukończonych operacji. W przypadku operacji, dla których wydatki kwalifikowalne wynoszą mniej niż 1 mln euro, okres przechowywania dokumentów wynosi trzy lata od złożenia rocznego zestawienia wydatków, w którym ujęto te wydatki. Okres trwający trzy lata ma powszechne zastosowanie do zamknięcia programów operacyjnych na lata 2007–2013 (zob. art. 90 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006).

⁽¹⁹⁾ Zob. załącznik 4 (Kryteria istotności) – s. 23 w przypadku DG REGIO i s. 22 w przypadku DG EMPL.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Okres programowania 2007–2013 (zamknięcie programów operacyjnych)

6.10. Kontrole przewidziane przed zamknięciem programów operacyjnych w okresie programowania 2007–2013 są porównywalne do kontroli związanych z zatwierdzeniem rocznego pakietu dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w okresie programowania 2014–2020. Główną różnicę w tym zakresie stanowią ramy czasowe. Gdy instytucja audytowa wydaje opinię na temat prawidłowości wydatków zadeklarowanych w całym okresie programowania, oblicza poziom błędu resztowego. W tym celu uwzględnia roczne poziomy błęd ujęte w sprawozdaniach i wszystkie korekty finansowe nałożone w ciągu okresu programowania. W tego rocznym sprawozdaniu rocznym Trybunał po raz pierwszy podejmuje kwestię wdrożenia tych działań ⁽²⁰⁾.

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

6.11. W związku ze zmianami w ramach kontroli i pewności Trybunał ocenia ryzyko wystąpienia nieprawidłowości na poziomie każdej operacji (zob. pkt 6.12) i na poziomie systemów opracowanych tak, aby ustalić wiarygodny poziom błędu resztowego (zob. pkt 6.13–6.15).

6.12. W wydatkach w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” występuje wysoki poziom ryzyka nieodłącznego. Beneficjenci mogą bowiem deklarować koszty, które nie są kwalifikowalne w świetle przepisów unijnych ani krajowych, lub wsparcie może zostać przyznane na rzecz beneficjentów lub operacji, które nie spełniają warunków kwalifikowalności określonych w PO.

6.13. Nowe ramy kontroli i pewności mają na celu zapewnienie, by poziom błędu resztowego dotyczący wydatków podlegających zwrotowi z budżetu UE pozostawał poniżej progu istotności (2 %). Powiązane główne zagrożenia dotyczą zarówno instytucji audytowych, jak i Komisji.

6.14. Instytucje audytowe mogą zaniżać poziom błędu resztowego dla danego PO (lub grupy PO). Może do tego dochodzić, ponieważ za podstawę prac kontrolnych przyjmują one niereprezentatywną próbę operacji, nie stosują się do międzynarodowych standardów kontroli lub nie wykrywają błędów. Mogą również niepoprawnie obliczyć poziom błędu resztowego lub zaproponować korekty, które nie są adekwatne do wykrytych błędów.

6.15. Jeżeli w ramach kontroli prawidłowości Komisja nie wykryła jednego lub większej liczby tego rodzaju problemów, mogła rozliczyć salda, mimo że rzeczywiste poziomy błęd resztowego przekroczyły próg istotności wynoszący 2 %, a tym samym były nieprawidłowe.

6.13. Ramy kontroli i pewności na lata 2014–2020 mają na celu zapewnienie, by poziom błędu resztowego dotyczący wydatków podlegających zwrotowi z budżetu UE pozostawał poniżej poziomu istotności (2 %) w odniesieniu do każdego programu operacyjnego.

6.15. Jeżeli w wyniku kontroli prawidłowości Komisja stwierdzi, że poziom błędu resztowego – po uwzględnieniu wszystkich zaksięgowanych korekt finansowych – jest wyższy niż poziom istotności wynoszący 2 %, może uruchomić niezbędną procedurę korekt finansowych, w tym wprowadzić korekty finansowe netto w przypadku utrzymujących się poważnych niedociągnięć.

⁽²⁰⁾ Komisja zamknęła pierwsze programy operacyjne w ostatnim kwartale 2017 r. z wyjątkiem programu EFRR Gibraltaru, który zamknęła w 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.16. Biorąc pod uwagę zmiany w ramach kontroli i pewności (zob. pkt 6.5–6.9), w tym roku Trybunał zmodyfikował podejście kontrolne do tego obszaru wydatków. Celem Trybunału było wniesienie wkładu w całościowe *poświadczenie wiarygodności*, tak jak przedstawiono w *załączniku 1.1*, oraz przeprowadzenie oceny nowych ram kontroli i pewności, a także zakresu, w jakim można na nich polegać. Było to powiązane z ewentualnym szerszym wykorzystaniem tych ram w przyszłości oraz wskazaniem w tym kontekście obszarów, w których konieczne są dalsze usprawnienia.

6.17. W 2017 r. Trybunał zbadał zatem poświadczony wydatki przedstawione w pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w okresie programowania 2014–2020, a w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 wydatki leżące u podstaw końcowych sprawozdań z kontroli sporządzonych przez instytucje audytowe. W przeszłości Trybunał dobierał próbę złożoną z okresowych i końcowych płatności – lub rozliczeń – na rzecz programów operacyjnych z budżetu UE.

6.18. Obecny rok jest pierwszym, w którym organy państw członkowskich odpowiedzialne za program przedłożyły pakiety dokumentów obejmujące wydatki z okresu programowania 2014–2020, a Komisja zastosowała swoje procedury badania i zatwierdzania wydatków oraz formułowania wniosków na temat zgłoszonych poziomów błędów. Do marca 2017 r. Komisja otrzymała 50 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności obejmujących zestawienia wydatków dla 71 spośród 419 programów operacyjnych. W maju 2017 r. Komisja zatwierdziła zestawienia wydatków z 17 państw członkowskich⁽²¹⁾, obejmujące 70 programów operacyjnych i wydatki o wartości zaledwie 2,5 mld euro⁽²²⁾. Tłumaczy to niższą niż w ubiegłym roku kwotę uwzględnionych przez Trybunał wydatków. Co więcej, około 48 % tej kwoty dotyczyło operacji współfinansowanych z EFS / Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Łączny przydział z EFS / Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych na rzecz programów operacyjnych zatwierdzony na lata 2014–2020 kształtuje się natomiast na poziomie 26 %.

6.19. Był to również pierwszy rok, w którym Komisja rozliczyła salda programów operacyjnych z okresu programowania 2007–2013. W 2017 r. Komisja zamknęła 141 (w przypadku których uznała, że charakteryzują się mniejszym ryzykiem) z 440 odnośnych programów operacyjnych z 18 państw członkowskich⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Niemcy, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Austria, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo przedłożyły pakiety dokumentów obejmujące wydatki równe zero. W przypadku jednego PO we Włoszech w maju 2017 r. przedłożone zestawienie wydatków nie było zatwierdzone.

⁽²²⁾ Stanowi to zaledwie 0,7 % środków budżetowych przydzielonych na cały okres programowania. Z kwoty tej wyłączono zaliczki wpłacone do instrumentów finansowych, lecz uwzględniono kwoty wykorzystane na poziomie odbiorców końcowych.

⁽²³⁾ Bułgaria, Estonia, Grecja, Francja, Chorwacja, Cypr, Węgry, Rumunia, Słowenia i Słowacja nie zostały objęte decyzjami w sprawie zamknięcia. W przypadku Chorwacji termin składania dokumentów zamknięcia programów upływał w dniu 31 marca 2018 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.20. Na potrzeby **części 1** niniejszego rozdziału, dotyczącej prawidłowości, Trybunał zbadał:

- (i) próbę złożoną z 217 transakcji, którą dobrano tak, by była statystycznie reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF. Próbę dobrano w dwóch etapach. Najpierw wybrano 22 pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności / pakiety zamknięcia⁽²⁴⁾ obejmujące 51 z 211 programów operacyjnych, w przypadku których Komisja dokonała rozliczenia z budżetu UE⁽²⁵⁾ w 2017 r. W ramach tych programów operacyjnych Trybunał wybrał 217 transakcji, w odniesieniu do których instytucje audytowe przeprowadziły kontrole operacji. Prace te przyczyniły się do wydania poświadczenia wiarygodności zgodnie z **załącznikiem 1.1**;
- (ii) prace przeprowadzone przez instytucje audytowe w celu zatwierdzenia informacji zawartych w 22 pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności / pakietach zamknięcia, również przy wykorzystaniu próby 217 transakcji wspomnianych powyżej;
- (iii) prace Komisji podczas przeglądu i zatwierdzenia pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności / pakietów zamknięcia. Trybunał przeanalizował również stosowne informacje w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL.

W **ramce 6.2** ukazano skontrolowaną próbę w podziale na państwa członkowskie, a w pkt 6.21–6.23 przedstawiono bardziej szczegółowo sposób, w jaki Trybunał opracował swoje podejście.

⁽²⁴⁾ 12 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności (w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020) i 10 pakietów zamknięcia (w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013).

⁽²⁵⁾ Rozliczenie oznacza unormowanie rozdziału środków. Może obejmować wypłatę kwot pozostających do spłaty po rozliczeniu płatności zaliczkowych i zatrzymania środków, zwrot środków (jeżeli wydatki końcowe są niższe niż kwoty już wypłacone) lub „płatności zerowe”.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.21. Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji składało się z przeglądu list kontrolnych instytucji audytowych w odniesieniu do 217 transakcji oraz przeglądu dowodów dokumentujących wyniki ich prac kontrolnych i opinii pokontrolnych. W stosownych przypadkach Trybunał ponownie przeprowadził ⁽²⁶⁾ prace kontrolne (zob. pkt 6.50).

6.22. Jako że prace instytucji audytowych stanowią zasadniczą część ram kontroli i pewności, w tym roku Trybunał położył większy nacisk na zbadanie najważniejszych elementów kontroli przeprowadzonych przez te instytucje. Przyjął to podejście, by uzyskać pewność co do skuteczności kontroli. W przypadku każdego z 22 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietów zamknięcia objętych próbą Trybunał zbadał strategię kontroli opracowaną przez instytucję audytową; jej podejście do doboru próby; sposób wykrywania, kwantyfikowania i ekstrapolacji błędów oraz jej prace w zakresie poprawności i wiarygodności korekt finansowych nałożonych przez państwa członkowskie.

6.23. Trybunał przeanalizował również prace przeprowadzone przez dwie odpowiedzialne dyrekcje generalne w celu dokonania przeglądu i zatwierdzenia rocznych zestawień wydatków i decyzji w sprawie zamknięcia oraz sposób, w jaki wykorzystwały one wyniki tych prac w rocznych sprawozdaniach z działalności. Pomogło to Trybunałowi w ocenie, na ile Komisja jest w stanie polegać na opracowanych przez państwa członkowskie informacjach na temat prawidłowości.

6.24. **Część 2** niniejszego rozdziału dotyczy *osiągniętych wyników*. Trybunał ocenił systemy państw członkowskich służące do pomiaru wyników 113 fizycznie ukończonych projektów objętych próbą z obu okresów programowania. Przeanalizował również stopień osiągnięcia w ramach tych projektów określonych dla nich celów.

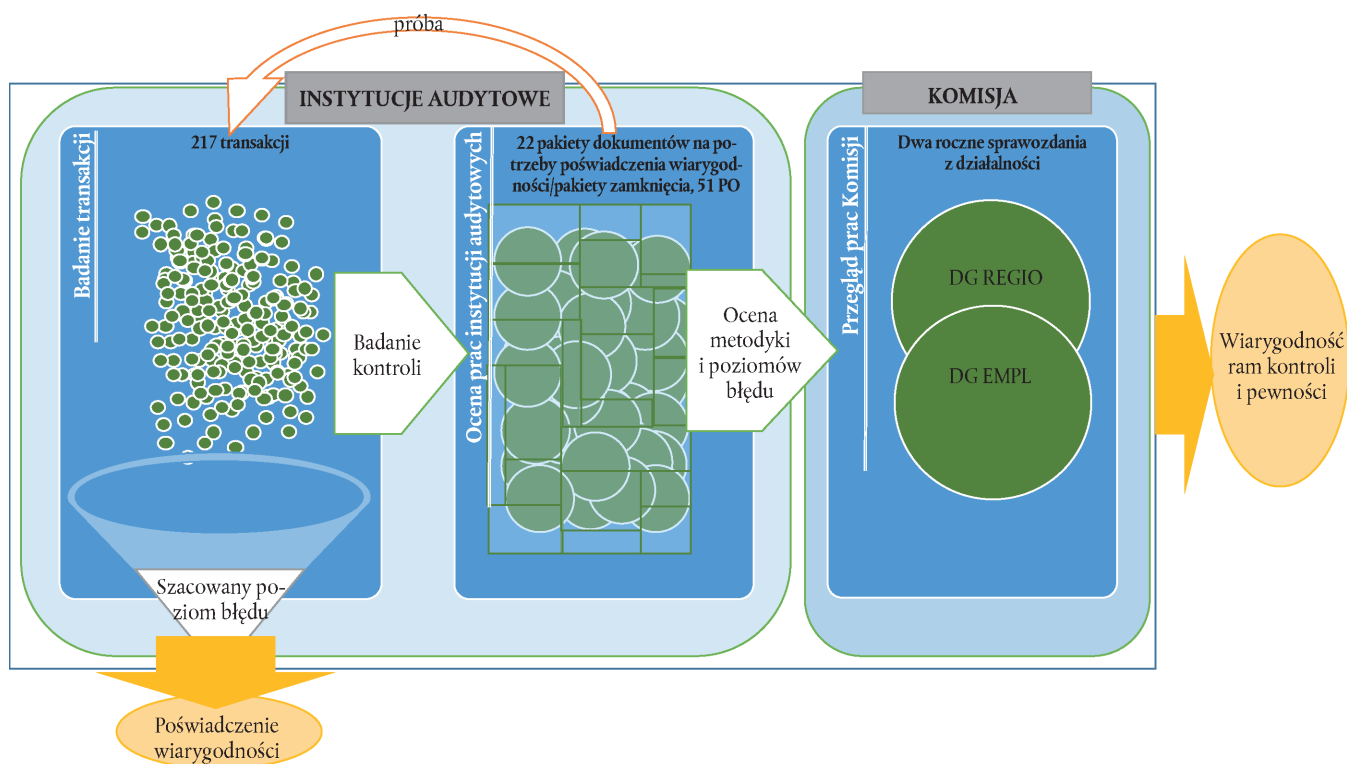
⁽²⁶⁾ W tym kontekście „przegląd” oznacza zbadanie metod pracy i dokumentacji kontrolnej instytucji audytowych oraz rozważenie wiarygodności i istotności wyników pod względem ich wkładu w sformułowanie wniosku z kontroli. „Ponowne przeprowadzenie kontroli” oznacza uzyskanie dodatkowych dowodów u źródeł. Zarówno przegląd, jak i ponowne przeprowadzenie kontroli odnoszą się do transakcji, które zostały już poddane czynnościom kontrolnym.

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 1 – PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

6.25. Niniejsza część rozdziału składa się z trzech podrozdziałów. Pierwszy dotyczy przeprowadzonego przez Trybunał badania tegorocznej próby złożonej z 217 transakcji w celu uzyskania informacji na temat głównych źródeł błędów i zapewnienia materiałów na potrzeby wydania całościowego poświadczenia wiarygodności. Drugi podrozdział poświęcony jest przeprowadzonej przez Trybunał ocenie prac instytucji audytowych, a trzeci dotyczy prac Komisji, w tym rocznych sprawozdań z działalności dwóch odpowiedzialnych DG. Wyniki badania ze wszystkich podrozdziałów zapewniają Trybunałowi podstawę do sformułowania wniosków dotyczących informacji na temat prawidłowości zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności (zob. również **ramka 6.3**).

Ramka 6.3 – Elementy składowe podejścia Trybunału



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu transakcji i ponownego przeprowadzenia prac kontrolnych

6.26. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania transakcji przedstawiono w **załączniku 6.1**. Trybunał zidentyfikował i skwantyfikował 36 łędy, które nie zostały wykryte przez instytucje audytowe. Biorąc pod uwagę 50 błędów wykrytych wcześniej przez instytucje audytowe i nałożone przez organy odpowiedzialne za program korekty o łącznej wartości 101 mln euro w obu okresach programowania, Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 3,0 % ⁽²⁷⁾. Poziom ten odnosi się do płatności z lat 2014–2020 i do zamknięcia programów z lat 2007–2013 oraz jest niższy niż w poprzednich latach.

6.27. Liczba i wpływ wykrytych błędów wskazują na utrzymujące się uchybienia w zakresie prawidłowości wydatków zadeklarowanych przez instytucje zarządzające ⁽²⁸⁾.

6.28. Instytucje audytowe wykryły część tych błędów. W odniesieniu do pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności / pakietów zamknięcia dotyczących 217 transakcji objętych próbą zgłosiły one 50 błędów kwantyfikowalnych. Błędy te dotyczyły kosztów niekwalifikowalnych (30), zamówień publicznych (12) i niekwalifikujących się uczestników (osiem). Władze państw członkowskich zastosowały korekty w celu obniżenia poziomu błędu resztowego poniżej progu istotności 2 %.

6.26. Komisja z zadowoleniem zauważa, że oszacowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy tegoroczny poziom błędu dotyczący polityki spójności stanowi znaczną poprawę w porównaniu z latami poprzednimi. Komisja zauważa w szczególności, że udział jednego programu w ramach inicjatywy na rzecz MŚP uwzględnionego w zestawieniach wydatków za lata 2015–2016, którego ramy regulacyjne były szczególnie w porównaniu z głównymi programami z uwagi na jego innowacyjny charakter, w tym oszacowaniu wyniósł 1 punkt procentowy. Na podstawie wszystkich uzyskanych informacji Komisja stwierdza, że w przypadku przeważającej większości programów w zestawieniach wydatków za lata 2015–2016 nie występuje już istotny poziom błędu.

Komisja podejmie działania następcze w związku z poszczególnymi dodatkowymi błędami wskazanymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i w stosownych przypadkach zwróci się do organów odpowiedzialnych za realizację programu o przeprowadzenie dodatkowych korekt finansowych.

Komisja zauważa również, że oszacowana przez nią kwota obciążona ryzykiem w chwili dokonywania płatności w odniesieniu do polityki, ujęta w rocznych sprawozdaniach z działalności DG EMPL i DG REGIO, mieści się w zakresie poziomu błędu obliczonym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (zob. przypis 27).

6.27. Jak wspomniano w odpowiedzi do pkt 6.19 rocznego sprawozdania za rok 2016, Komisja wystosowała do państw członkowskich zaktualizowane wytyczne na okres programowania 2014–2020, które wraz z obowiązkiem korzystania z form kosztów uproszczonych powinny przyczynić się do dalszej poprawy jakości kontroli zarządczych w przyszłości.

⁽²⁷⁾ Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,7 % a 5,3 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽²⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2016 r., pkt 6.19.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

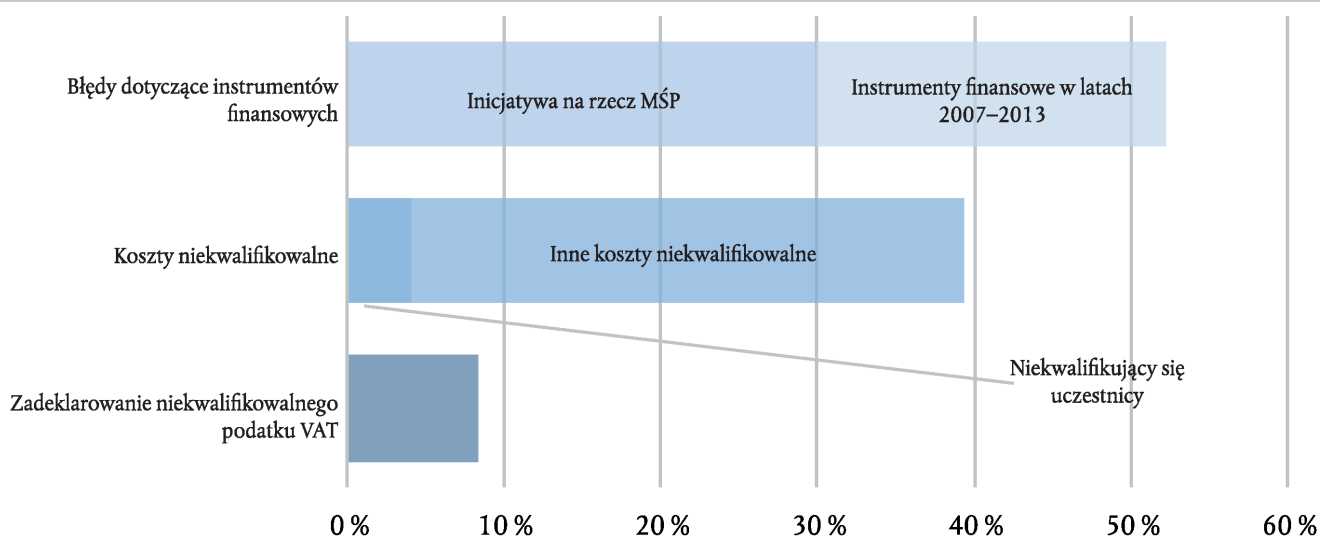
6.29. Rok 2017 był pierwszym rokiem, który objął zarówno płatności z lat 2014–2020, jak i zamknięcie programów z lat 2007–2013. Liczba i wpływ błędów, które Trybunał wykrył w transakcjach z okresu programowania 2014–2020, były wyższe niż w przypadku transakcji dotyczących zamknięcia w okresie programowania 2007–2013. Największy udział w szacowanym przez Trybunał poziomie błędów miały błędy dotyczące instrumentów finansowych, a następnie kosztów niekwalifikowalnych.

6.30. W ramce 6.4 przedstawiono błędy wykryte przez Trybunał w podziale na kategorie (przed uwzględnieniem korekt finansowych), a w pkt 6.31–6.43 podano szczegółowe informacje na temat tych błędów.

6.29. Komisja podkreśla, że instrument finansowy (inicjatywa na rzecz MŚP), którego kwoty poświadczono w zestawieniach wydatków za lata 2015–2016, stanowił znaczną część wydatków poniesionych w latach 2014–2020 zadeklarowanych w tych zestawieniach. Instrument ten – którego udział w szacowanym poziomie błędów wyniósł jedną trzecią – z uwagi na swój innowacyjny charakter (zob. w szczególności pkt 6.37 i 6.47) podlega szczególnym zasadom w porównaniu z zasadami, którym podlegają inne główne programy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

Zgodnie z art. 42 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 kwalifikowalność takiego wydatku należy ostatecznie ocenić w momencie zamknięcia przedmiotowego programu, a do tego czasu zarządzający funduszem powinien dokonać korekt nieprawidłowych transakcji i zastąpić je transakcjami kwalifikowalnymi.

Ramka 6.4 – Dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” – Podział błędów wykrytych przez Trybunał



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

Największy udział w szacowanym poziomie błędów za 2017 r. miały błędy dotyczące instrumentów finansowych

6.31. Instrumenty finansowe objęte zarządzaniem dzielonym przybierają formę *inwestycji kapitałowych* bądź *quasi-kapitałowych*, pożyczek lub gwarancji. Mają odmienny charakter niż tradycyjne *dotacje*, które polegają na zwrocie wydatków poniesionych przez beneficjenta w związku z projektem.

6.32. Państwa członkowskie mogą angażować się w tworzenie instrumentów finansowych:

- a) na odpowiedzialność instytucji zarządzającej na poziomie państwa członkowskiego (w obu okresach obowiązywania WRF)⁽²⁹⁾;
- b) na poziomie UE (wyłącznie w okresie programowania 2014–2020). Kategoria ta obejmuje inicjatywę na rzecz MŚP⁽³⁰⁾, która jest wdrażana jako osobny, indywidualny PO⁽³¹⁾.

6.33. Gdy instrumenty finansowe są wykorzystywane do finansowania, w momencie zamknięcia programu za kwalifikowalne uznaje się wyłącznie środki wypłacone na rzecz *odbiorców końcowych* oraz koszty administracyjne i wynagrodzenia dla zarządzających funduszami. Niewykorzystane wkłady muszą zostać zwrócone do budżetu UE⁽³²⁾. W poniższej części opisano niektóre trudności związane z tym podejściem.

⁽²⁹⁾ Art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i art. 38 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽³⁰⁾ Inicjatywa na rzecz MŚP jest wspólnym instrumentem finansowym Komisji/ Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI), który ma na celu ułatwienie *małym i średnim przedsiębiorstwom* uzyskania dostępu do finansowania. Zob. art. 39 i załącznik XIV do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽³¹⁾ Art. 38 ust. 1 lit. a) i art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽³²⁾ Art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i art. 42 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

W ramach dwóch z czterech zbadanych przez Trybunał kontroli tematycznych programów operacyjnych z lat 2007–2013 nie wykryto istotnych błędów w momencie zamknięcia

6.34. Komisja wymaga od instytucji audytowych wyłącznie zapewnienia w momencie zamknięcia, że kwoty wypłacone odbiorcom końcowym zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem⁽³³⁾. W tym celu zaleciła, by instytucje te przeprowadzały w odniesieniu do instrumentów finansowych kontrole tematyczne⁽³⁴⁾.

6.35. Trybunał stwierdził, że nie wszystkie instytucje audytowe przeprowadzały te kontrole w sposób systematyczny. W przypadku systematycznych kontroli wykonane prace nie zawsze wystarczały natomiast do wykrycia istotnych nieprawidłowości. Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w dwóch z czterech instrumentów finansowych objętych próbą dotyczącą zamknięcia programów. W jednym z tych dwóch przypadków błąd miał istotny wpływ finansowy na zgłoszony poziom błędu resztowego zatwierdzonego przez Komisję (tj. poziom ten przekroczył 2 %).

Ramka 6.5 – Przykład niekwalifikowalnych pożyczek zatwierdzonych w ramach instrumentu finansowego objętego zarządzaniem dzielonym

Współfinansowanie z EFRR przeznaczone na pożyczki (tj. ponad 50 % łącznej wartości pożyczek) musi zostać wykorzystane przede wszystkim na wsparcie MŚP (rozporządzenie (WE) nr 1083/2006). Z instrumentu finansowego w Hiszpanii poddanego kontroli przez Trybunał zainwestowano prawie 80 % zatwierdzonej łącznej wartości pożyczek w przedsiębiorstwa, które nie były MŚP. Ani instytucja audytowa, ani Komisja nie wykryły tego naruszenia podstawowego wymogu kwalifikowalności określonego przez ustawodawcę.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.34 i 6.35. W 2011 r. Komisja koordynowała we współpracy z instytucjami audytowymi metodykę przeprowadzania kontroli instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego w okresie programowania 2007–2013 („Wspólne ramy kontroli – Instrumenty inżynierii finansowej w kontekście funduszy strukturalnych”). Od tamtego czasu Komisja wezwala instytucje audytowe do przeprowadzenia kontroli wdrażania takich instrumentów. Podczas oceny deklaracji zamknięcia Komisja zweryfikowała również, że instytucje audytowe przeprowadziły kontrole wdrażania instrumentów finansowych. W pozostałych przypadkach Komisja przerwała proces zamknięcia i zażądała przeprowadzenia dodatkowych prac kontrolnych.

Komisja podejmie działania następcze w związku z dwoma przypadkami, do których odniósł się Europejski Trybunał Obrachunkowy. Jeżeli chodzi o przypadek, w którym Europejski Trybunał Obrachunkowy oszacował, że wpływ finansowy błędu na poziom błędu resztowego zatwierdzonego przez Komisję jest istotny, Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do ramki 6.5 poniżej.

Ramka 6.5 – Przykład niekwalifikowalnych pożyczek zatwierdzonych w ramach instrumentu finansowego objętego zarządzaniem dzielonym

W art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 nie wykluczono możliwości udzielania pożyczek również dużym przedsiębiorstwom, jeżeli spełnione zostały wszystkie pozostałe warunki.

Z uwagi na fakt, że w przepisie tym nie wymieniono minimalnego poziomu finansowania na rzecz MŚP, artykuł ten może również odnosić się do szeregu pożyczek indywidualnych (a niekoniecznie do kwot).

⁽³³⁾ Załącznik do decyzji Komisji zmieniającej decyzję C(2013) 1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007–2013) – (C(2015) 2771 final, 30.4.2015, część 3.6).

⁽³⁴⁾ Kontrola tematyczna jest kontrolą podstawowych wymogów regulacyjnych lub obszaru wydatków, w przypadku których uznano, że występujące w nich ryzyko ma charakter systemowy. Kontrole te stanowią uzupełnienie standardowych kontroli systemów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Poważne niedociągnięcia we wdrażaniu programów operacyjnych z lat 2014–2020 w ramach inicjatywy na rzecz MŚP

6.36. Na potrzeby przeprowadzanej kontroli Trybunał zbadał 30 transakcji z jedyne go PO w ramach inicjatywy na rzecz MŚP w rocznym sprawozdaniu finansowym przedłożonym w 2017 r.

6.37. Na poziomie UE zarządzającym funduszem w ramach tej inicjatywy jest EFL. Instytucje audytowe są zobowiązane do wydawania opinii na temat legalności i prawidłowości wydatków ujętych w zestawieniach programów operacyjnych w ramach inicjatywy na rzecz MŚP. Niemniej jednak nie mają one uprawnień do przeprowadzania weryfikacji na miejscu w celu uzyskania pewności co do prawidłowości na poziomie pośrednika finansowego⁽³⁵⁾. Aby umożliwić wydanie opinii na temat zestawień wydatków, EFI podpisał umowę z audytorem zewnętrznym w oparciu o tzw. uzgodnioną procedurę⁽³⁶⁾. Trybunał ustalił jednak, że umowa odnosząca się do badanego PO nie przewidywała żadnych prac na poziomie pośrednika finansowego, a w sprawozdaniu audytora zewnętrznego zawarto zastrzeżenie dotyczące braku możliwości sformułowania przez niego wniosków na temat pewności. Mimo to instytucja audytowa wydała pozytywną opinię na temat prawidłowości zestawień wydatków złożonych Komisji⁽³⁷⁾.

6.38. Trybunał wykrył również niedociągnięcia, które miały poważny wpływ na kwalifikowalność szeregu inwestycji dokonanych przez pośredników finansowych⁽³⁸⁾. Do wsparcia z inicjatywy na rzecz MŚP kwalifikują się wyłącznie przedsiębiorstwa, które spełniają wymogi unijnej definicji statusu MŚP⁽³⁹⁾. Niemniej jednak pośrednicy finansowi nie zawsze sprawdzali zgodność z definicją lub czynili to nieprawidłowo. W przypadku 30 zbadanych inwestycji pośrednicy finansowi zatwierdzili pożyczki na rzecz pięciu odbiorców bez potwierdzenia ich statusu MŚP, a zatem Trybunał uznaje te inwestycje za niekwalifikowalne. Kolejne cztery pożyczki zostały wykorzystane – częściowo lub w całości – na działania niekwalifikowalne (np. na refinansowanie innych pożyczek). Na nieprawidłowości te przypa dło 1,0 punktu procentowego poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał dla tego rozdziału⁽⁴⁰⁾.

6.37. W ramach uzgodnionej procedury audytor zewnętrzny nie wydaje opinii, ale instytucja audytowa ma wykorzystać ustalenia i wnioski z kontroli do wydania własnej opinii pokontrolnej. W tym celu instytucja audytowa również przeprowadziła kontrolę systemów, zarówno na poziomie instytucji zarządzających, jak i instytucji certyfikujących.

W rocznym sprawozdaniu z kontroli opisano wyraźnie sposób, w jaki instytucja audytowa doszła do swojej opinii.

We wniosku zbiorczym opracowanym w wyniku politycznego porozumienia między Radą a Parlamentem poruszono kwestię tego braku pewności.

⁽³⁵⁾ Art. 40 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽³⁶⁾ Procedura uzgodniona między jednostką a stroną trzecią w celu sformułowania faktycznych ustaleń na temat informacji finansowych lub procesów operacyjnych (ISRS 4400).

⁽³⁷⁾ Zmiana rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w rozporządzeniu zbiorczym mającym na celu rozwiązanie problemu braku uprawnień kontrolnych na poziomie państwa członkowskiego. Rozporządzenie zbiorcze ma wejść w życie w drugiej połowie 2018 r., co oznacza, że to samo uchybienie będzie miało zastosowanie do rocznych zestawień wydatków przedłożonych Komisji w lutym 2018 r.

⁽³⁸⁾ Pośrednik finansowy jest podmiotem działającym w charakterze pośrednika między instytucją zarządzającą lub funduszem powierniczym a końcowymi odbiorcami środków udzielanych za pośrednictwem instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym.

⁽³⁹⁾ Zalecenie Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36).

⁽⁴⁰⁾ Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. Komisja zatwierdziła programy operacyjne w ramach inicjatywy na rzecz MŚP w sześciu państwach członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.39. U źródeł tej sytuacji leżały nieprawidłowości proceduralne po stronie pośredników finansowych, którzy nie przestrzegali wiążących prawnie kryteriów kwalifikowalności określonych w umowach podpisanych z EFI. Stanowi to poważne zagrożenie dla prawidłowości w odniesieniu do innych programów operacyjnych zatwierdzonych w ramach inicjatywy na rzecz MŚP i zarządzanych w podobnych warunkach. Pokazuje to również, że bieżące monitorowanie sprawowane przez EFI wymaga dalszych usprawnień. W tym celu EFI podjął się realizacji planu działania, aby zwiększyć świadomość wśród pośredników finansowych na temat potrzeby przestrzegania kryteriów kwalifikowalności, oraz przeprowadzenia dalszych prac nad mechanizmami wewnętrznymi służącymi wykrywaniu niekwalifikowalnych pożyczek. Plan działania ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości wykrytych przez Trybunał i złagodzenie ryzyka rezydualnego w zakresie prawidłowości w odniesieniu do inicjatywy na rzecz MŚP i programów operacyjnych.

Podatek VAT podlegający zwrotowi nieprawidłowo poświadczony jako wydatek kwalifikowalny

6.40. Podatek od wartości dodanej (VAT) to podatek pośredni od konsumpcji towarów i usług. Podatnik – zasadniczo spółka, przedsiębiorstwo jednoosobowe lub podmiot prowadzący inny rodzaj działalności gospodarczej – jest zobowiązany do naliczania podatku VAT z tytułu sprzedaży i do przekazywania go krajowemu organowi podatkowemu. Podatnik może ubiegać się o zwrot podatku VAT już zapłaconego z tytułu dokonanych zakupów – na tym polega „podleganie zwrotowi”. Osoba niepodlegająca opodatkowaniu nie jest zobowiązana do naliczania podatku VAT i nie może odzyskać podatku VAT od zakupów.

6.41. Zgodnie z przepisami UE wydatki związane z VAT kwalifikują się do współfinansowania, wyłącznie jeśli nie podlegają one zwrotowi na mocy krajowych przepisów dotyczących VAT. W tym przypadku nie ma znaczenia, czy wydatki związane z VAT są rzeczywiście zwrócone. W przypadku organów publicznych podatek VAT podlega zwrotowi zawsze wtedy, gdy podmiot gospodarczy nakłada opłaty z VAT na użytkowników końcowych infrastruktury⁽⁴¹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.39. W przypadku instrumentów finansowych kontrole przeprowadzane przez pośredników finansowych stanowią kluczowy element procesu poświadczania wiarygodności.

Komisja uwzględniła kompleksowy zestaw działań, który Europejski Fundusz Inwestycyjny zaproponował w celu zlikwidowania tych problemów. Komisja będzie ściśle monitorować wdrażanie tych działań we współpracy z organami krajowymi, aby wydatki kwalifikowalne zgodnie z art. 39 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów były deklarowane i zatwierdzane w momencie zamknięcia programu w ramach inicjatywy na rzecz MŚP.

6.40 i 6.41. Pojęcie „podlegania zwrotowi podatku VAT” należy oceniać oddzielnie dla każdego przypadku. Komisja przygotowała wytyczne dla organów odpowiedzialnych za realizację programu i przedstawiła wnioski mające na celu uproszczenie kwalifikowalności podatku VAT w okresie programowania 2021–2027.

⁽⁴¹⁾ Sprawa TSUE T-89/10, wyrok Sądu z dnia 20 września 2012 r. – Węgry przeciwko Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.42. Trybunał ustalił, że w przypadku 10 projektów w pięciu programach operacyjnych organy państw członkowskich zadeklarowały podatek VAT podlegający zwrotowi jako wydatek kwalifikowalny. W tych przypadkach instytucje audytowe nieprawidłowo zinterpretowały zasady kwalifikowalności i nie zgłosiły tej sytuacji jako *nieprawidłowości*. Udział tych błędów w szacowanym poziomie błędu wyniósł 0,3 punktu procentowego. W trzech spośród tych pięciu programów operacyjnych błędy miały istotny wpływ finansowy na zgłoszony poziom błędu resztowego zatwierdzony przez Komisję (tj. poziom ten przekroczył 2 %). W sprawozdaniu rocznym za 2015 r. Trybunał podkreślił kontrowersyjną kwestię włączania podatku VAT podlegającego zwrotowi do deklaracji wydatków, zwłaszcza w przypadku organów publicznych⁽⁴²⁾. W tym przypadku ze środków unijnych dokonuje się zwrotu podatku VAT jako kosztu kwalifikowalnego na rzecz organów państwa członkowskiego, a równocześnie państwo członkowskie pobiera podatek VAT za pośrednictwem swojego systemu podatkowego. W niektórych przypadkach unijny zwrot kosztów może nawet przekroczyć rzeczywiście poniesione koszty projektu, bez podatku VAT.

Ramka 6.6 – Przykład współfinansowania na rzecz podatku VAT jako wydatku niekwalifikowalnego

W Polsce instytucja zarządzająca podpisała umowy o dofinansowanie w celu wsparcia małych przedsiębiorstw w zakupie wyposażenia, przy czym celem ogólnym było zmniejszenie bezrobocia. W przypadku gdy odbiorcy stwierdzali, że nie zamierzali odzyskać podatku VAT, instytucja zarządzająca oceniała, że wydatek związany z podatkiem VAT kwalifikował się do współfinansowania. Podejście to było nieprawidłowe, ponieważ odbiorcy byli podmiotami zarejestrowanymi do celów VAT, a podatek VAT w rzeczywistości podlegał zwrotowi.

Wydatki niekwalifikowalne

6.43. Trybunał wykrył istotne uchybienia w kontrolach kwalifikowalności uczestników w 11 projektach. Dotyczyło to zwłaszcza Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i wymogu związanego ze statusem młodzieży NEET⁽⁴³⁾. Trybunał stwierdził również, że w siedmiu przypadkach instytucje audytowe nie wykryły niekwalifikowalnych lub zawyżonych kosztów pośrednich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.42. Dziewięć spośród dziesięciu projektów wymienionych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy dotyczy czterech programów operacyjnych w ramach EFS na lata 2014–2020 w jednym państwie członkowskim.

Komisja zauważyła ten problem już podczas poprzednich kontroli, lecz dostosowanie systemu państwa członkowskiego nie zapewniło całkowitego wyeliminowania tego problemu.

Obecnie Komisja ściśle współpracuje z administracją państwa członkowskiego w celu zapewnienia możliwości rozwiązania tej kwestii w najbliższej przyszłości dzięki wprowadzeniu formy kosztów uproszczonych lub dzięki wprowadzeniu obowiązkowego odzyskiwania podatku VAT przez odbiorców końcowych. Komisja zastosuje niezbędne korekty finansowe.

6.43. W odniesieniu do przypadków wykrytych niekwalifikowanych lub zawyżonych kosztów pośrednich Komisja podejmie niezbędne działania następcze i proponuje działania, które uzna za konieczne.

Jeżeli chodzi o koszty pośrednie (zob. ramka 6.7), na problemy wskazane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w dużej mierze zwróciła uwagę również instytucja audytowa, która zastosowała korektę finansową tych wydatków na poziomie 10 %. Komisja wraz z odpowiednimi organami podejmie działania następcze oraz rozważy przeprowadzenie dodatkowych korekt finansowych, które mogą być konieczne.

⁽⁴²⁾ Zob. pkt 6.33–6.35 sprawozdania rocznego Trybunału za 2015 r.

⁽⁴³⁾ Status młodzieży NEET odnosi się do młodzieży „niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się” (ang. *young people not in employment, education or training*).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 6.7 – Przykład dotyczący wydatków niekwalifikowalnych – zawyżenie kosztów pośrednich

Siedziba beneficjenta, dużego instytutu badawczego w Niemczech, jest usytuowana poza obszarem kwalifikowalnym dla danego PO. Skontrolowany projekt został sfinansowany ze środków EFS i zrealizowany przez specjalną grupę projektową utworzoną przez beneficjenta na obszarze kwalifikowalnym. Koszty projektu obejmowały przede wszystkim wydatki bezpośrednie związane z personelem, materiałami i usługami oraz znaczny udział wydatków pośrednich należących do tych samych kategorii. Aby koszty pośrednie mogły zostać uznane za kwalifikowalne, powinny zostać poniesione na obszarze kwalifikowalnym, mieć bezpośredni związek z projektem i powinny zostać przydzielone w oparciu o ich wkład w projekt. Trybunał stwierdził jednak, że większość kategorii kosztów przydzielonych na rzecz projektu jako koszty pośrednie stanowiła w rzeczywistości koszty ogólne poniesione w siedzibie instytutu. Niektóre koszty związane z tymi kategoriami zostały również wliczone bezpośrednio do projektu jako rzeczywiste wydatki poniesione przez grupę projektową w miejscu realizacji projektu. Podczas kontroli instytucja audytowa nie była w stanie uzyskać wystarczających dowodów dotyczących poszczególnych elementów kosztów pośrednich, a zatem zastosowała do kosztów pośrednich korektę ryczałtową na poziomie 10 %. Trybunał stwierdził, że rzeczywisty poziom błędów był wyższy niż 10 %, więc uznaje wszystkie koszty, które nie były bezpośrednio związane z projektem, za niekwalifikowalne.

Dokonana przez Trybunał ocena prac instytucji audytowych

6.44. Prace instytucji audytowych stanowią zasadniczą część ram kontroli i pewności dotyczących wydatków w obszarze spójności (zob. pkt 6.22). Rok 2017 był pierwszym rokiem, w którym instytucje audytowe zrealizowały proces zamknięcia dotyczący okresu programowania 2007–2013 oraz wdrożyły nowe ramy kontroli i pewności na lata 2014–2020. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd ich prac stanowi część procesu służącego możliwemu szerszemu wykorzystaniu modelu pewności Komisji w przyszłości. W ramach tegorocznej kontroli Trybunał ocenił prace siedmiu spośród 21 instytucji audytowych w odniesieniu do lat 2014–2020 pochodzących z państw członkowskich, które w 2017 r. przedłożyły pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności wraz z wydatkami. Trybunał wykrył szereg niedociągnięć, które mają wpływ na to, w jakim stopniu można obecnie polegać na tych pracach.

6.44. Komisja z zadowoleniem przyjmuje podejście kontrolne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które potencjalnie może doprowadzić do ogólnego obniżenia liczby powielających się i nakładających się działań kontrolnych organów odpowiedzialnych za realizację programu i beneficjentów.

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania Komisja nadal prowadzi ścisłą współpracę ze 122 instytucjami audytowymi obejmującymi EFRR / Fundusz Spójności / EFS / Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych / Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, aby zapobiec możliwym niedociągnięciom i zapewnić całkowicie wiarygodne wyniki kontroli.

Ponadto w jednolitej strategii Komisji w zakresie kontroli dotyczącej polityki spójności przewidziano położenie dużego nacisku na ponowne przeprowadzenie prac nad wynikami uzyskanymi przez instytucje audytowe w sposób ciągły oraz w oparciu o analizę ryzyka. Zob. również wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.49 i 6.50.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.45. We wszystkich pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i pakietach zamknięcia, które zbadał Trybunał, instytucje audytowe zgłosiły poziom błędów resztowego poniżej 2 %. Niemniej jednak z uwagi na dodatkowe błędy wykryte przez Trybunał poziom ten po ponownym wyliczeniu przekroczył 2 % w przypadku sześciu z 12 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności na lata 2014–2020 i trzech z 10 pakietów zamknięcia z lat 2007–2013.

Niedociągnięcia w doborze próby przez niektóre instytucje audytowe miały negatywny wpływ na reprezentatywność tych prób

6.46. Z uwagi na dużą liczbę operacji współfinansowanych z każdego PO instytucje audytowe musiały skorzystać z doboru próby, by uzyskać opinię na temat kwalifikowalności wydatków. Aby uzyskać wiarygodne wyniki, próbę należy dobrać tak, by była reprezentatywna dla kontrolowanej populacji i by co do zasady była oparta na metodyce uzasadnionej pod względem statystycznym⁽⁴⁴⁾. Trybunał sprawdził metodę doboru próby stosowaną przez instytucje audytowe w odniesieniu do 22 zbadanych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietów zamknięcia.

6.47. W przypadku programów operacyjnych w ramach inicjatywy na rzecz MSP nie zastosowano doboru próby, ponieważ ani instytucja audytowa, ani audytor zewnętrzny pracujący na zlecenie EFi nie przeprowadzili kontroli na poziomie pośrednika finansowego (zob. pkt 6.37).

6.48. Trybunał stwierdził uchybienia, takie jak niewystarczająca wielkość próby, nadreprezentacja niektórych operacji oraz niepoprawne zastosowanie parametrów doboru próby, w trzech z 22 zbadanych pakietów dokumentów (wszystkie pakiety dotyczyły okresu programowania 2014–2020). Do pewnego stopnia uchybienia te miały negatywny wpływ na reprezentatywność prób, a zatem również na wiarygodność odnośnych zgłoszonych poziomów błędów resztowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.45. W odniesieniu do trzech programów w jednym państwie członkowskim, nie kwestionując stwierdzonych nieprawidłowości, Komisja zauważa, że wszystkie dodatkowe zidentyfikowane błędy, przez które poziom błędów resztowego przekracza 2 %, są związane z błędną interpretacją kwalifikowalności podatku VAT przez władze wszystkich państw członkowskich, nie tylko przez instytucję audytową.

Ponadto w przypadku programu w ramach inicjatywy na rzecz MŚP w chwili wydania przez instytucję audytową sprawozdania obowiązywały szczególne wymogi prawne, które uniemożliwiły instytucji audytowej przeprowadzenie kontroli na poziomie transakcji.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 6.29 i 6.37.

6.47. W art. 40 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów wprowadzono wyraźne ograniczenie regulacyjne dotyczące przeprowadzenia kontroli na poziomie odbiorców końcowych w związku z programami w ramach inicjatywy na rzecz MŚP przez instytucje audytowe.

Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.37.

6.48. Zob. wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.64 i 6.65.

⁽⁴⁴⁾ Art. 127 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 i art. 27 i 28 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Inne niedociągnięcia w pracach instytucji audytowych

6.49. Niewystarczające lub nieadekwatne kontrole zwiększają ryzyko, że wydatki niekwalifikowalne nie zostaną wykryte. Ponadto międzynarodowe standardy kontroli⁽⁴⁵⁾ wymagają, by kontrolerzy dokumentowali przeprowadzane kontrole, z uwzględnieniem jasnych odniesień do wszystkich dokumentów, które są najbardziej istotne z perspektywy kontrolowanych wydatków. W ten sposób mogą oni ponosić odpowiedzialność za wykonane prace, a wewnątrzni i zewnątrzni weryfikatorzy są w stanie ustalić zakres przeprowadzonych kontroli i orzec, czy były one wystarczające.

6.50. Na podstawie przeglądu prac przeprowadzonych przez instytucje audytowe Trybunał był w stanie sformułować wnioski w odniesieniu do 96 z 217 transakcji objętych próbą (44 %). Zidentyfikował uchybienia dotyczące zakresu, jakości i dokumentacji prac instytucji audytowych w przypadku 121 transakcji, które wymagały ponownego skontrolowania przez Trybunał. Uchybienia dotyczyły 17 z 22 zbadanych przez niego pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności/pakietów zamknięcia. Miały one na przykład związek z listami kontrolnymi, które nie obejmowały wszystkich niezbędnych punktów, lub niepoprawnych kontroli kwalifikowalności wydatków. W przypadku 80 z tych transakcji (37 % łącznej liczby transakcji) oznaczało to konieczność przeprowadzenia wizyty kontrolnej u beneficjenta. W 30 ze 121 transakcji, w odniesieniu do których ponownie przeprowadzono kontrolę, Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne, które nie zostały wcześniej zidentyfikowane przez instytucję audytową. Dotyczyły one 11 pakietów dokumentów.

Prace Komisji i jej sprawozdawczość na temat poziomu błędu resztowego w rocznych sprawozdaniach z działalności

6.51. Roczne sprawozdania z działalności stanowią główne narzędzie Komisji służące do zgłaszania, czy uzyskała ona wystarczający poziom pewności, że wprowadzone procedury kontroli zapewniają legalność i prawidłowość wydatków⁽⁴⁶⁾. W przypadku działu „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” w rocznych sprawozdaniach z działalności jako miara wydatków obciążonych ryzykiem podawany jest szereg różnych wskaźników. Wskaźniki te obejmują poziom błędu resztowego za rok obrachunkowy 2015/2016, w odniesieniu do którego Komisja zatwierdziła zestawienia wydatków i co do których sformułowała wnioski na temat prawidłowości⁽⁴⁷⁾.

6.49 i 6.50. Instytucje audytowe powinny mieć możliwość wykazania zakresu i jakości przeprowadzonych weryfikacji. Jeżeli chodzi o dokumentację dotyczącą procesu kontroli, należy jednak osiągnąć odpowiednią równowagę, aby zapewnić należyte i efektywne procedury administracyjne.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z instytucjami audytowymi, aby rozwiązać problemy wskazane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poprzez wymianę najlepszych praktyk oraz narzędzi i metod kontroli, w tym list kontrolnych Komisji.

W ramach jednolitej strategii kontroli dotyczącej polityki spójności Komisja zaplanowała przeprowadzenie w latach 2018 i 2019 58 kontroli zgodności i 19 wizyt rozpoznawczych w oparciu o analizę ryzyka w celu zapewnienia wiarygodności pracy instytucji audytowych. Przewiduje się, że w 2018 r. przeprowadzonych zostanie 21 z tych kontroli zgodności i osiem wizyt rozpoznawczych, a ich wyniki zostaną udostępnione na potrzeby rocznych sprawozdań z działalności za 2018 r.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.26.

6.51. W rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja przedstawia różne wskaźniki związane z wydatkami w ramach zarządzania dzielonego w celu zmierzenia konkretnych zagrożeń związanych z różnymi rodzajami płatności w roku sprawozdawczym (zamknięcie okresu 2007–2013 i różne lata obrachunkowe w odniesieniu do wydatków poniesionych w latach 2014–2020), a także agregowany poziom błędu w odniesieniu do roku kalendarzowego 2017 r.

⁽⁴⁵⁾ Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej (MSRF) nr 230 „Dokumentacja badania” (stosuje się przy badaniu sprawozdań finansowych sporządzonych za okresy rozpoczynające się w dniu 15 grudnia 2009 r. i później).

⁽⁴⁶⁾ Art. 66 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

⁽⁴⁷⁾ Roczne sprawozdanie z działalności DG EMPL za 2017 r., s. 12 i roczne sprawozdanie z działalności DG REGIO za 2017 r., s. 9.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.52. W niniejszym podrozdziale Trybunał bada prace Komisji służące uzyskaniu pewności, że systemy państw członkowskich w nowych ramach kontroli i pewności działają w sposób skuteczny oraz że uzyskany poziom błędu resztowego jest wiarygodnie oszacowany.

6.53. Ustalenia Trybunału dotyczą koncepcji ram pewności oraz prac Komisji polegających na zatwierdzaniu zestawień wydatków, weryfikowaniu poszczególnych poziomów błędu resztowego i ustalaniu ogólnego poziomu błędu resztowego.

Koncepcja ram kontroli i pewności na lata 2014–2020

Roczne sprawozdania z działalności powinny zostać w większym stopniu uproszczone i dostosowane do nowych ram kontroli i pewności

6.54. Nowe ramy kontroli i pewności oznaczają, że potrzeba prawie dwóch lat od zakończenia właściwego okresu obrachunkowego, zanim Komisja jest w stanie sformułować po raz pierwszy wniosek na temat wiarygodności poziomów błędu resztowego obliczonych przez instytucje audytowe za dany rok obrachunkowy. Okres ten obejmuje osiem miesięcy, w ciągu których instytucje audytowe przeprowadzają prace kontrolne. Komisja przeprowadza następnie przeglądy dokumentacji, wizyty uzupełniające w celu ustalenia stanu faktycznego i kontrole prawidłowości. W **ramce 6.8** przedstawiono harmonogram nowych ram.

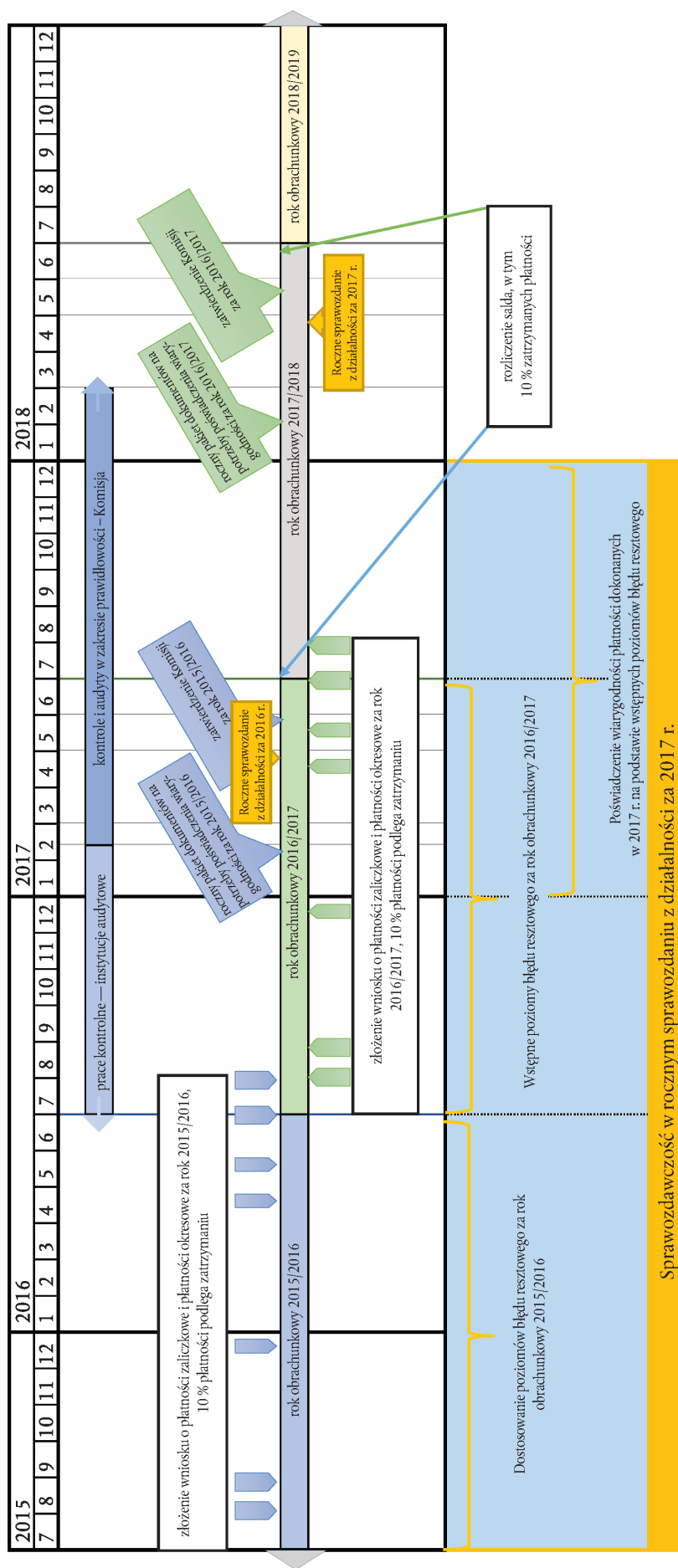
ODPOWIEDZI KOMISJI

6.54. Okres dwóch lat, o którym wspomina Europejski Trybunał Obrachunkowy, rozpoczyna się z końcem odpowiedniego okresu obrachunkowego, a zatem obejmuje okres ośmiu miesięcy przewidziany w regulaminie dla instytucji audytowych na przeprowadzenie prac kontrolnych. Następnie, zgodnie z jednolitą strategią kontroli dotyczącą polityki spójności, Komisja zamierza przeprowadzić terminową – tj. w ciągu maksymalnie 13 miesięcy – ocenę na potrzeby kolejnego rocznego sprawozdania z działalności w odniesieniu do pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności dotyczących każdego spośród 419 programów na rzecz spójności.

W następstwie takich dokładnych kontroli dokumentacji i kontroli na miejscu, kontroli opartych na analizie ryzyka i wizyt rozpoznawczych dyrekcja generalna poinformuje w kolejnym rocznym sprawozdaniu z działalności, czy uznaje poziomy błędu resztowego przedstawione wcześniej za wiarygodne, czy też trwają kolejne weryfikacje lub istnieje konieczność przeprowadzenia takich weryfikacji.

Zob. również wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.49 i 6.50.

Ramka 6.8 – Harmonogram nowych ram kontroli i pewności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.55. W ubiegłym roku Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że okres sprawozdawczy rocznego sprawozdania z działalności nie pokrywa się z okresem, do którego odnoszą się pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności opracowywane przez państwa członkowskie⁽⁴⁸⁾. Poziomy błąd resztowego zgłaszane przez instytucje audytowe odnoszą się do roku obrachunkowego. Niemniej jednak w rocznych sprawozdaniach z działalności – w celu odzwierciedlenia budżetowej zasady jednoroczności oraz zgodnie z wytycznymi zapewnionymi przez DG ds. Budżetu i Sekretariat Generalny – dyrektorzy generalni gwarantują wystarczającą pewność w odniesieniu do roku kalendarzowego. W tym celu w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. dyrektorzy generalni DG REGIO i DG EMPL postanowili oszacować ryzyko na podstawie prognozy wstępnego poziomu błędu resztowego dla wydatków z roku kalendarzowego 2017, które nie zostały jeszcze przez nich zatwierdzone ani zweryfikowane.

6.56. Wymogi w zakresie sprawozdawczości dotyczące rocznych sprawozdań z działalności nie zostały w wystarczającym stopniu dostosowane do nowych ram kontroli i pewności. Wobec faktu, że poziomy błąd resztowego za rok obrachunkowy 2015/2016 są jedynymi, w stosunku do których Komisja mogła uzyskać wystarczającą pewność od instytucji audytowych i na podstawie własnych prac w zakresie prawidłowości, w opinii Trybunału powinny one stanowić główny wskaźnik prawidłowości w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. Powinny one również stanowić główną podstawę wydawanych przez dyrekcje generalne poświadczeń wiarygodności w odniesieniu do poszczególnych obszarów polityki. Niemniej jednak żadna dyrekcja generalna nie ekspozuje ich w wystarczającym stopniu ani nie traktuje ich jako kluczowego wskaźnika efektywności.

6.57. Ponadto w rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja przedstawia jako miarę wydatków obciążonych ryzykiem co najmniej 13 różnych wskaźników dotyczących dwóch okresów programowania. Tak duża liczba wskaźników prowadzi do braku jasności i potencjalnej dezorientacji co do ich stosowności i uzyskanej pewności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.55. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.34 rocznego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016 r. Rozporządzenie finansowe i termin określenia ram pewności w odniesieniu do okresu 2014–2020 umożliwiają lepsze dostosowanie okresów sprawozdawczych, przy czym luka będzie wynosić jedynie sześć miesięcy, a nie rok, jak miało to miejsce w okresie 2007–2013. Dyrekcje generalne dostosowały odpowiednio roczne sprawozdania z działalności i sposób, w jaki uzyskują pewność w odniesieniu do różnych rodzajów wykonanych płatności, które obejmują do trzech różnych lat obrachunkowych programu, zgodnie z rocznymi sprawozdaniami z działalności za 2016 r. (sekcja A.1.2). Poziomy błąd resztowego za rok obrachunkowy 2016–2017 otrzymane do dnia 1 marca 2018 r. uznano za najlepsze i najbardziej aktualne szacunki, zarówno w odniesieniu do obliczania zagrożenia dotyczącego wydatków poniesionych w tym roku, jak i – w stosownych przypadkach – w odniesieniu do zgłaszania zastrzeżeń do poszczególnych programów. Dotyczy to w szczególności 2017 r. z uwagi na ograniczoną liczbę otrzymanych zestawień wydatków, w których ujęto wydatki, a zatem poziomów błędu zgłaszanych w odniesieniu do roku obrachunkowego 2015–2016.

Ponadto Komisja podkreśla, że w czasie, gdy podpisano roczne sprawozdanie z działalności, w odniesieniu do wydatków zadeklarowanych we wcześniejszym roku kalendarzowym stosowano zatrzymanie na poziomie 10 % każdej unijnej płatności okresowej.

6.56 i 6.57. Zgodnie z instrukcjami szczebla centralnego dyrekcje generalne przedstawiają kluczowy wskaźnik efektywności dotyczący prawidłowości (kluczowy wskaźnik efektywności nr 5) w rocznych sprawozdaniach z działalności, aby zapewnić jednolite i zharmonizowane podejście we wszystkich obszarach budżetu. W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. zwrócono większą uwagę na wskaźnik ryzyka rezydualnego w związku z zestawieniami wydatków za lata 2015–2016 (w tym w przypisie do kluczowego wskaźnika efektywności nr 5 i w streszczeniu), poświęcając specjalną sekcję również zatwierdzaniu poziomów błędu resztowego ujętych w sprawozdaniu za ten rok obrachunkowy.

Komisja jest otwarta na rozważenie możliwości dalszego ulepszenia i usprawnienia sposobu przedstawienia poziomu błędu w przyszłych rocznych sprawozdaniach z działalności oraz na omówienie tej kwestii z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

⁽⁴⁸⁾ Zob. pkt 6.34 sprawozdania rocznego za 2016 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Podczas obliczania poziomu błędu resztowego nie należy uwzględniać zaliczek wpłaconych do instrumentów finansowych

6.58. Struktura okresu programowania na lata 2014–2020 ma na celu uproszczenie procedury zamknięcia programów operacyjnych poprzez wprowadzenie procedury dorocznego badania i zatwierdzania zestawień wydatków, która jest podobna do „częściowego zamknięcia”. Rozwiązanie to może funkcjonować jedynie w przypadku, gdy poziomy błąd resztowego zgłaszane przez instytucje audytowe są wiarygodne i dostępne są informacje, które odnoszą się wyłącznie do wydatków kwalifikowalnych w momencie zamknięcia (tj. bez zaliczek).

6.59. W rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 nie sprecyzowano sposobu obliczania poziomów błędu resztowego.

6.60. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że obecna praktyka stosowana przez instytucje audytowe, polegająca na włączaniu przez nie zaliczek wpłaconych do instrumentów finansowych do kontrolowanej populacji, może prowadzić do zaniżania poziomów błędu resztowego zgłaszanych Komisji (⁴⁹).

6.61. W związku z zaleceniem Trybunału sformułowanym w ubiegłorocznym sprawozdaniu rocznym (⁵⁰) Komisja podaje obecnie w rocznych sprawozdaniach z działalności dodatkowe poziomy błąd resztowego z wyłączeniem zaliczek wpłaconych do instrumentów finansowych.

6.62. W poprzednim okresie programowania w ramach obecnego podejścia instytucje audytowe na ogół nie przeprowadzają prac kontrolnych na poziomie pośrednika finansowego. W latach 2014–2020 w odniesieniu do drugiej i następującej po niej transzy zaliczek (⁵¹) instytucje audytowe będą musiały zweryfikować, czy warunki kwalifikowalności zostały spełnione na poziomie pośredników finansowych. Częściowe zamknięcie w odniesieniu do programów operacyjnych, które obejmują instrumenty finansowe, nie jest możliwe, chyba że instytucje audytowe przeprowadzą stosowne prace na tym poziomie.

6.58. Komisja faktycznie wskazała, że roczne zestawienia wydatków mają na celu zapewnienie państwom członkowskim większej pewności prawa w kontekście wieloletnim w ramach zarządzania dzielonego poprzez wprowadzenie zatwierdzenia „rocznych bloków wydatków kwalifikowalnych”. Takie częściowe zamknięcie nie obejmuje z definicji płatności zaliczkowych dokonanych w ramach instrumentów finansowych lub pomocy państwa, które należy przekształcić w wydatki kwalifikowalne w kolejnych latach obrachunkowych (w związku z czym przewiduje się łączne składanie sprawozdań w ramach rocznych sprawozdań finansowych). W rocznych sprawozdaniach z działalności służby Komisji przedstawiły takie informacje dotyczące poziomów błędu resztowego, które odnoszą się wyłącznie do wydatków kwalifikowalnych w momencie zamknięcia (tj. bez płatności zaliczkowych w ramach instrumentów finansowych).

Zob. również wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.59–6.62 poniżej.

6.59–6.62. Zgodnie z art. 137 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 zestawienia wydatków w ramach programu opierają się na kwotach zadeklarowanych Komisji, w tym płatnościach zaliczkowych wpłaconych na rzecz instrumentów finansowych. Instytucje audytowe przedstawiają poziomy błąd resztowego na podstawie wydatków zawartych w zestawieniach wydatków.

Aby podjąć konstruktywne działania następcze w związku z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2016 r., instytucje audytowe zgodziły się przedstawiać Komisji dodatkowe szczegółowe informacje umożliwiające Komisji przedstawienie w rocznych sprawozdaniach z działalności obliczeń poziomu błędu resztowego, wykluczając wpływ płatności zaliczkowych wniesionych do instrumentów finansowych. W związku z tym Komisja mogła obliczyć, że wpływ płatności zaliczkowych wniesionych do instrumentów finansowych (i do programów w ramach inicjatywy na rzecz MŚP) w zestawieniach wydatków za lata 2016–2017 wynosił średnio mniej niż 0,2 punktu procentowego w odniesieniu do EFRR (w oparciu o 67 instrumentów finansowych) i 0,02 w odniesieniu do EFS (w oparciu o 15 instrumentów finansowych) (zob. roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2017 r., s. 50 i roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2017 r., s. 58).

Zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pomogło zatem usprawnić ujawnianie informacji dotyczących poszczególnych programów w rocznych sprawozdaniach z działalności, przy czym nie wykazano jak dotąd, by takie płatności zaliczkowe wnoszone do instrumentów finansowych miały istotny ogólny wpływ na poziomy błąd ujęte w sprawozdaniach.

(⁴⁹) Ma to również zastosowanie, lecz w mniejszym stopniu, do płatności zaliczkowych w ramach pomocy państwa.

(⁵⁰) Zob. pkt 6.35 i zalecenie 2 a) sprawozdania rocznego za 2016 r.

(⁵¹) Cały wkład w instrumenty finansowe w ramach inicjatywy na rzecz MŚP może zostać wypłacony w jednej transzy. W przypadku wszystkich innych instrumentów finansowych stosowany jest tzw. system transz, w przypadku którego pierwsza transza jest wypłacana po ich utworzeniu, a kolejne kwoty są zależne od minimalnych wypłat na rzecz odbiorców końcowych z poprzednich transz.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.63. Problem ten może stać się bardziej dotkliwy w przyszłości w przypadku tych programów, w których liczba instrumentów finansowych znacznie wzrosła⁽⁵²⁾.

Prace Komisji dotyczące poświadczenia wiarygodności w rocznych sprawozdaniach z działalności

Podczas przeglądu pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności nie uwzględniono uchybień dotyczących doboru próby

6.64. Prace Trybunału związane z metodyką doboru próby stosowaną przez instytucje audytowe wykazały, że niedociągnięcia w trzech z 12 zbadanych pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności (25 %) wpłynęły w pewnym stopniu na wiarygodność zgłoszonych poziomów błędu resztowego (zob. pkt 6.47–6.48).

6.65. Zgodnie z procedurami wewnętrznymi Komisja dokonała kontroli metody doboru próby we wszystkich przedłożonych pakietach. Niemniej jednak nie zajęła się kwestiami, o których była mowa powyżej. W przypadku poważnych niedociągnięć rozporządzenie przewiduje korektę ryczałtową⁽⁵³⁾.

6.66. We wszystkich powyższych przypadkach Komisja rozliczyła salda i zwolniła 10 % środków, które zostały wcześniej zatrzymane w celu ochrony budżetu UE (zob. **ramka 6.8**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.64 i 6.65. Komisja zidentyfikowała niektóre z problemów stwierdzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, ale nie uznała, że w tych przypadkach zastosowanie mają warunki określone w art. 31 rozporządzenia (UE) nr 480/2014.

W odniesieniu do programu w ramach inicjatywy na rzecz MŚP Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.47.

6.66. Komisja musi rozliczyć pozostającą do spłaty kwotę w odniesieniu do przedmiotowego roku obrachunkowego we wszystkich przypadkach, w których spełnione zostały warunki przewidziane w art. 139 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Jeżeli w związku z tym należy dokonać płatności, Komisja ma możliwość wstrzymać płatność w przypadku, gdy ryzyko rezydualne nadal jest istotne. Jeżeli z salda wynika, że należy dokonać odzyskania środków, Komisja musi niezwłocznie przystąpić do odzyskiwania środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

⁽⁵²⁾ Do końca 2016 r. łączny wkład z PO na rzecz instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym wyniósł prawie 13,3 mld euro (w porównaniu z 5,7 mld euro na koniec 2015 r., z czego 10,3 mld euro pochodziło z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (fundusze ESI). Z kwoty tej wypłacono na rzecz instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym łącznie 3,6 mld euro (około 30 %) (w 2015 r. było to 1,2 mld euro), w tym 3,1 mld euro z funduszy ESI, a odbiorcy końcowi otrzymali 1,2 mld euro, w tym 1 mld euro z funduszy ESI (na podstawie dokumentu „Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014–2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council” [Instrumenty finansowe w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Podsumowanie danych na temat postępów w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów finansowych na okres programowania 2014–2020 zgodnie z art. 46 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013]).

⁽⁵³⁾ Art. 31 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 określa korekty ryczałtowe na poziomie 100 %, 25 %, 10 % lub 5 %, z których każda może zostać w stosownych przypadkach obniżona.

UWAGI TRYBUNAŁU

Wniosek Komisji dotyczący prawidłowości wydatków za rok obrachunkowy 2015/2016 nie jest jeszcze ostateczny

6.67. W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2016 r. Komisja podjęła się dokonywania gruntownej oceny prawidłowości wydatków nie później niż dziewięć miesięcy po przedłożeniu pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności⁽⁵⁴⁾. Oznaczałoby to, że wnioski na temat poziomów błędów resztowego za rok obrachunkowy 2015/2016 byłyby formułowane w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. Obie dyrekcje generalne stwierdziły, że poziom błędów resztowego za rok obrachunkowy 2015/2016 znajdował się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. DG EMPL nie sformułowała ostatecznego wniosku w odniesieniu do niektórych PO, co do których nie uzyskała wymaganej pewności i które nadal podlegały zatem ocenie końcowej.

6.68. Rok obrachunkowy 2015/2016 był pierwszym rokiem, w którym obowiązywały nowe ramy kontroli i pewności. W przypadku 50 odnośnych pakietów dokumentów przedłożonych w marcu 2017 r. DG EMPL przeprowadziła zaledwie dwie kontrole zgodności⁽⁵⁵⁾ w okresie od czerwca 2017 r. do kwietnia 2018 r. obejmujące osiem operacji i dwa pakiety dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności w dwóch państwach członkowskich. DG REGIO nie przeprowadziła tego rodzaju kontroli. Trybunał stwierdził, że w przypadku sześciu z 12 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności poziomy błędów resztowego zgłoszone Komisji przez instytucje audytowe zostały przez nie zaniżone. W celu ochrony budżetu UE rozporządzenie daje Komisji możliwość przeprowadzenia dalszych kontroli aż do końca okresu przechowywania dokumentacji poświadczającej (zob. pkt 6.8). Te dwa elementy mogą oznaczać, że inne niedociągnięcia wykryte w toku przyszłych kontroli prowadzonych przez Komisję mogą jeszcze bardziej zwiększyć poziomy błędów resztowego dla roku obrachunkowego 2015/2016. W rezultacie poziomy błędów resztowego, co do których Komisja formułuje wniosek w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. nie są jeszcze ostateczne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.67. Nie istnieje formalny obowiązek corocznego stwierdzenia ważności poziomów błędów ujętych w sprawozdaniach w odniesieniu do wszystkich programów, ale dyrekcje generalne wyraźnie pracują nad osiągnięciem tego celu, jeżeli wszystkie warunki zostały spełnione i umożliwiają one służbom Komisji stwierdzenie ważności. W jednolitej strategii kontroli dotyczącej polityki spójności przewidziano przeprowadzanie kontroli, w stosownych przypadkach, do końca okresu regulacyjnego, aby beneficjenci zachowywali dokumenty potwierdzające. W związku z tym z uwagi na szczególne sytuacje (jak „wprowadzanie” tego pierwszego roku wdrażania systemu zapewniania jakości) lub skuteczność administracyjną kontrole zgodności przeprowadzane przez Komisję mogą obejmować więcej niż jeden rok obrachunkowy, co może mieć wpływ na zmianę poziomów błędów ujętych we wcześniejszych sprawozdaniach.

6.68. W celu ochrony budżetu UE Komisja ma możliwość przeprowadzania dalszych kontroli, biorąc pod uwagę wymóg prawny dotyczący dostępności dokumentów i dowodów kontroli. Wszelkie nieprawidłowości stwierdzone w wyniku takiej kontroli należy odpowiednio skorygować, co może mieć wpływ na zatwierdzone wcześniej poziomy błędów. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 6.9.

W 2017 r. DG REGIO i DG EMPL towarzyszyły Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu podczas przeprowadzania wielu kontroli. W związku z niewielką liczbą pakietów dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności faktycznie przedłożonych w tym pierwszym roku obrachunkowym, w których ujęto niewielkie wydatki zadeklarowane, przez co możliwości ponownego przeprowadzania kontroli dokonanych przez instytucje audytowe były ograniczone, a także w związku z zasięgiem kontroli przeprowadzanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy dotyczących tych programów, Komisja podjęła decyzję o zmianie kontroli zgodności planowanych na 2017 r. Celem tej decyzji było uniknięcie powielania kontroli dotyczących tych samych programów i beneficjentów.

Podczas planowania (a następnie przeglądu) swoich prac kontrolnych z 2017 r. Komisja wzięła pod uwagę inne czynniki, w tym możliwość, by w ramach prowadzonych przez siebie przyszłych kontroli zgodności można było zbadać ponad trzy lata obrachunkowe wstecz (do celów skuteczności administracyjnej w przypadku niewielkiej liczby kontroli mających być przedmiotem przeglądu), oraz nakładanie się na prace kontrolne DG REGIO/EMPL w momencie zamknięcia okresu 2007–2013, zarówno z perspektywy skuteczności, jak i efektywności. Zob. również wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.56 i 6.57.

⁽⁵⁴⁾ Załącznik 4 (Kryteria istotności), s. 23 w przypadku DG REGIO i s. 22 w przypadku DG EMPL.

⁽⁵⁵⁾ DG EMPL zgłosiła w rocznym sprawozdaniu z działalności trzy kontrole zgodności, lecz liczba ta obejmuje kontrolę przeprowadzoną przez Trybunał, podczas której dyrekcja ta miała status obserwatora.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W odniesieniu do obszaru spójności nie został określony ogólny poziom błędu resztowego

6.69. W przypadku obu okresów programowania w każdym z rocznych sprawozdań z działalności Komisji podany jest osobny poziom błędu resztowego ⁽⁵⁶⁾. Niemniej jednak Komisja nie oblicza ani nie podaje ogólnego poziomu błędu resztowego obejmującego obszar „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” (poddział 1b WRF) za odnośny rok obrachunkowy.

6.70. Przy niewielkim dodatkowym wysiłku ze strony Komisji mogłaby ona zawrzeć te informacje w sprawozdaniu rocznym na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników, co byłoby pomocne dla organów udzielających absolutorium. Zamiast tego w powyższym sprawozdaniu podaje się łączny poziom błędu dla działu „Spójność, migracje i rybołówstwo” dla odnośnego roku kalendarzowego.

6.71. W ramce 6.9 przedstawiono podsumowanie informacji podanych w rocznych sprawozdaniach z działalności na temat okresu programowania 2014–2020.

6.69 i 6.70. Zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego Komisja składa sprawozdania za rok kalendarzowy.

Zbiorowe sprawozdanie roczne Komisji na temat zarządzania i wyników zawiera agregowany poziom błędu resztowego w odniesieniu do obszaru spójności, migracji i rybołówstwa określony na podstawie danych i wskaźników ujętych w sprawozdaniach przez wszystkie dyrekcje generalne w ich odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności.

Z uwagi na porównywalność takie podejście stosuje się od czasu sprawozdania rocznego na temat zarządzania i wyników z 2015 r.

Ramka 6.9 – Przegląd informacji przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności za lata 2014–2020

(w mln EUR)

Działalność	Fundusz	Łączne wydatki poświadczane w pakiecie dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności	Liczba pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności ⁽¹⁾	PO ⁽¹⁾	Poziom błąd resztowego ⁽²⁾
Okres programowania 2014–2020	EFRR/Fundusz Spójności	993,7	20	34	0,6 %
	EFS/Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych ⁽³⁾	1 443,5	33	49	0,7 %
	Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym	144,3	8	8	0,6 %
	Ogółem z wył. inicjatywy na rzecz MSP ⁽⁴⁾	2 581,5	50	70	0,7 %

⁽¹⁾ Większość programów operacyjnych obejmuje finansowanie z wielu funduszy. Z tego względu łączna liczba pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności i programów operacyjnych jest niższa niż suma kwot odpowiadających funduszom zarządzanym przez każdą DG.

⁽²⁾ Z wyłączeniem wpływu zaliczek wpłacanych do instrumentów finansowych.

⁽³⁾ Z uwzględnieniem jednego PO we Włoszech, w przypadku którego zestawienie wydatków zatwierdzono we wrześniu 2017 r.

⁽⁴⁾ Skontrolowana przez Trybunał populacja w przypadku inicjatywy na rzecz MSP składała się ze zrealizowanych wydatków w kwocie 290,9 mln euro.

Źródło: Roczne sprawozdania z działalności DG REGIO i DG EMPL za 2017 r.

⁽⁵⁶⁾ DG REGIO w przypadku EFRR/Funduszu Spójności i DG EMPL w przypadku EFS/Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.72. Zgłoszone poziomy błąd resztowego w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2017 r. w odniesieniu do roku obrachunkowego 2015/2016 są niższe niż próg istotności⁽⁵⁷⁾. Niemniej jednak wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli reprezentatywnej próby operacji zbadanej przez instytucje audytowe wskazują, że: poziom błędu jest nadal istotny (powyżej 2 %), a wielokrotnie poziom błędu resztowego zgłaszany przez te instytucje był zaniżony.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

6.73. Ogólne dowody kontroli wskazują, że poziom błędu w wydatkach w dziale „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” był istotny (zob. pkt 6.26–6.43)

6.74. Liczba niedociągnięć, które Trybunał wykrył w pracach niektórych instytucji audytowych objętych dobraną przez niego próbą (zob. pkt 6.44–6.50), ogranicza obecnie stopień wiarygodności tych prac.

6.75. Z powodu tych uchybień, a także niedociągnięć w pracach Komisji (zob. pkt 6.51–6.72), ogólne poziomy błąd resztowego przedstawione za rok obrachunkowy 2015/2016 w sporządzanych przez nią rocznych sprawozdaniach z działalności są zaniżone, a Trybunał nie jest obecnie w stanie na nich polegać. Z uwagi na dodatkowe błędy wykryte przez Trybunał poziom ten po ponownym wyliczeniu przekroczył 2 % w przypadku sześciu z 12 pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności na lata 2014–2020 i trzech z 10 pakietów zamknięcia z lat 2007–2013.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.72. Komisja zgłosiła problemy wskazane przez Trybunał Obrachunkowy w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL oraz uwzględniła je w swoich zatwierdzonych poziomach błędów, tam gdzie jej zdaniem było to możliwe. W odniesieniu do poszczególnych programów, których to dotyczy, w przypadkach, w których stwierdzono, że poziomy błąd resztowego ujęte w sprawozdaniach były zaniżone, Komisja przeprowadzi dodatkowe korekty finansowe.

6.73. Komisja z zadowoleniem zauważa, że oszacowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy tegoroczny poziom błędów dotyczący polityki spójności stanowi znaczną poprawę w porównaniu z latami poprzednimi. Komisja zauważa w szczególności, że udział jednego programu w ramach inicjatywy na rzecz MSP uwzględnionego w zestawieniach wydatków za lata 2015–2016, którego ramy regulacyjne były szczególne w porównaniu z głównymi programami z uwagi na jego innowacyjny charakter, w tym oszacowaniu wyniósł 1 punkt procentowy. Na podstawie wszystkich uzyskanych informacji Komisja stwierdza, że w przypadku przeważającej większości programów w zestawieniach wydatków za lata 2015–2016 nie występuje już istotny poziom błędów.

6.74 i 6.75. Komisja zgłosiła już niektóre problemy wskazane przez Trybunał Obrachunkowy w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL oraz uwzględniła je w swoich zatwierdzonych poziomach błędów, tam gdzie jej zdaniem było to możliwe. Dyrekcje generalne zastosują niezbędne dodatkowe korekty finansowe.

Komisja będzie nadal ściśle współpracować z instytucjami audytowymi, aby rozwiązać problemy wskazane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ponadto w jednolitej strategii Komisji w zakresie kontroli dotyczącej spójności przewidziano położenie dużego nacisku na ponowne przeprowadzenie prac nad wynikami uzyskanymi przez instytucje audytowe w oparciu o analizę ryzyka.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 6.26, 6.29, wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.34, 6.35, 6.37, 6.39 i wspólna odpowiedź Komisji do pkt 6.49 i 6.50.

⁽⁵⁷⁾ DG REGIO przyznaje w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2017 r. (s. 45, przypis 27), że po uwzględnieniu błędów związanych z inicjatywą na rzecz MSP poziom błędów resztowego wzrósłby do 3,3 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.76. Nowe ramy kontroli i pewności zostały opracowane w taki sposób, aby zapewnić utrzymanie poziomów błędu resztowego w ujęciu rocznym poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Niemniej jednak przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że w ramach tych konieczne jest wprowadzenie dalszych usprawnień, w szczególności w odniesieniu do ich realizacji na poziomie zarówno instytucji audytowej, jak i Komisji.

Zalecenia

6.77. W **załączniku 6.2** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie siedmiu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r. ⁽⁵⁸⁾. Komisja w pełni zrealizowała cztery zalecenia, kolejne dwa – częściowo, natomiast jednego nie zrealizowała.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.76. Bez uszczerbku dla powyższej wspólnej odpowiedzi do pkt 6.74 i 6.75 Komisja uznaje również, że dalsze ulepszenia są zawsze pożądane, oraz podejmie niezbędne kroki, aby jeszcze bardziej ulepszyć ramy pewności i zapewnić terminowe wykrywanie i korygowanie wszystkich nieprawidłowości. Jeżeli chodzi o pracę Komisji, plany kontroli przeprowadzanych przez Komisję muszą uwzględniać prace zaplanowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, aby ograniczyć nakładanie się i powielanie kontroli na poziomie odpowiedzialnych organów administracji i beneficjentów. Dotyczyło to w szczególności pierwszych zestawień wydatków za lata 2014–2020, w których ujęto niewielkie poświadczane wydatki, w związku z czym możliwości ponownego przeprowadzenia kontroli dokonanych przez instytucje audytowe były ograniczone.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi do pkt 6.68.

6.77. Jeżeli chodzi o zalecenie 3 ze sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2014 r., Trybunał zauważył, że stosowanie form kosztów uproszczonych jest ograniczone do 36 % budżetu programu w przypadku EFS i do zaledwie 2 % w przypadku EFRR/Funduszu Spójności.

Komisja nadal propaguje stosowanie form kosztów uproszczonych w okresie programowania 2014–2020. W tym względzie w dniu 27 marca 2018 r. Komisja opublikowała sprawozdanie końcowe dotyczące stosowania form kosztów uproszczonych w ramach EFS, EFRR, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, w którym wykazała, że w latach 2014–2017 zdecydowana większość instytucji zarządzających funduszami ESI stosowała formy kosztów uproszczonych (odpowiednio 73 % i 95 % w ramach programów EFRR/Funduszu Spójności i programów EFS). Jeżeli chodzi o projekty, formy kosztów uproszczonych stosuje się w przypadku 65 % projektów w ramach EFS, 50 % projektów w ramach EFRR i 25 % projektów w ramach Funduszu Spójności.

Ponadto we wniosku zbiorczym opracowanym w wyniku politycznego porozumienia między Radą a Parlamentem poszerzono zakres i możliwość stosowania form kosztów uproszczonych.

Jeżeli chodzi o zalecenie, w związku z którym zdecydowano się nie podejmować żadnych działań, Komisja podkreśla, że zalecenie to nie zostało przyjęte i w związku z tym nie zostało wdrożone.

⁽⁵⁸⁾ Zalecenia 2, 3 i 4 były skierowane także do państw członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.78. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2017 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna zapewnić stosowne mechanizmy kontroli instrumentów finansowych zarządzanych przez EFI na poziomie pośredników finansowych. W przypadku, gdy EBI/EFI stosuje uzgodnione procedury w odniesieniu do audytorów zewnętrznych, Komisja powinna określić warunki minimalne tego rodzaju umów z uwagi na potrzebę zapewnienia wiarygodności, w szczególności wymóg przeprowadzenia wystarczających prac kontrolnych na poziomie państwa członkowskiego.

Termin wdrożenia: niezwłocznie.

- **Zalecenie 2:** Komisja powinna zaproponować zmiany legislacyjne w ramach finansowych na okres po 2020 r., w wyniku których wykluczono by zwrot organom publicznym podatku VAT ze środków unijnych.

Termin wdrożenia: przed zatwierdzeniem ram legislacyjnych na okres po 2020 r.

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna wyeliminować uchybienia wykryte przez Trybunał w zakresie weryfikowania prac instytucji audytowych w kontekście prowadzonych przez nią kontroli prawidłowości.

Termin wdrożenia: niezwłocznie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że zalecenie zostanie wdrożone wraz z wejściem w życie wniosku zbiorczego opracowanego w wyniku porozumienia politycznego między Radą a Parlamentem oraz nowych przepisów dotyczących kontroli instrumentów finansowych zarządzanych przez EFI.

Ponadto państwa członkowskie będą musiały przeprowadzić weryfikacje i kontrole na poziomie pośredników finansowych oraz – w stosownych przypadkach w odniesieniu do instytucji audytowych – weryfikacje i kontrole na poziomie odbiorców końcowych w ich jurysdykcjach.

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie i przedstawia wniosek ustawodawczy dotyczący ram finansowych na lata 2021–2027.

We wniosku Komisji (COM(2018) 375 final) wprowadzono prostą zasadę związaną z podatkiem VAT, niezależnie od tego, czy beneficjenci są podmiotami prywatnymi, czy publicznymi: w przypadku projektów, których całkowity koszt nie przekracza 5 mln EUR, podatek VAT uznaje się za kwalifikowalny, natomiast w przypadku projektów, których całkowity koszt przekracza ten próg, podatek VAT nie jest kwalifikowalny.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Zgodnie z jednolitą strategią kontroli i uzgodnionym planem kontroli od 2018 r. służby Komisji w swoich pracach kontrolnych będą koncentrować się na weryfikacji jakości i zgodności prac instytucji audytowych w celu otrzymania całkowicie wiarygodnych opinii pokontrolnych i wyników.

UWAGI TRYBUNAŁU

— **Zalecenie 4:** Komisja powinna zająć się kwestią złożoności przedstawianych informacji w zakresie nowych ram kontroli i pewności na lata 2014–2020 w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO i DG EMPL poprzez podjęcie następujących działań:

- (i) skoncentrowanie się na wydatkach, które zostały poddane cyklowi kontroli, tj. pakietach dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności obejmujących wydatki poniesione przed dniem 30 czerwca roku „n-1”. W tym celu Komisja powinna dostosować swoją sprawozdawczość, pilnując, by nie przedstawiać w niej wstępnych szacunków;
- (ii) jasne wskazywanie, które wydatki nie zostały jeszcze gruntownie zbadane (łącznie z kontrolami prawidłowości). Powinna również zaznaczyć, które działania zapobiegawcze chronią budżet UE oraz czy są one wystarczające do uzyskania pewności, ale równocześnie wstrzymać się od obliczania poziomu błędu resztowego dla wydatków, które nie zostały jeszcze zbadane.
- (iii) podawanie ogólnego poziomu błędu resztowego dla poddziału WRF 1b dla każdego roku obrachunkowego.

Termin wdrożenia: czerwiec 2019 r.

— **Zalecenie 5:** Komisja powinna zapewnić wprowadzenie zmian w mechanizmach kontroli zgodnie z jej wnioskiem w sprawie instrumentów finansowych w ramach regulacyjnych po 2020 r., tak aby do obliczania poziomów błędu resztowego stosowano wyłącznie faktyczne wykorzystanie środków na poziomie odbiorcy końcowego.

Termin wdrożenia: przed rozpoczęciem wdrażania ram legislacyjnych na okres po 2020 r.

— **Zalecenie 6:** Komisja powinna prowadzić kontrole prawidłowości w sposób adekwatny do sformułowania wniosku na temat skuteczności prac instytucji audytowych oraz do uzyskania wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków, najpóźniej w rocznych sprawozdaniach z działalności publikowanych w następstwie roku, w którym zatwierdziła zestawienia wydatków.

Termin wdrożenia: niezwłocznie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Komisja podkreśla, że w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności przedmiotowe dyrekcje generalne wyraźnie położyły nacisk na zatwierdzanie poziomów błędów w odniesieniu do programów i zestawień wydatków dotyczących lat obrachunkowych kończących się dnia 30 czerwca n-1. W kolejnych sprawozdaniach taki nacisk może być jeszcze bardziej wyraźny.

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym pewność wymagana od urzędników zatwierdzających w rocznych sprawozdaniach z działalności odnosi się do wszystkich rodzajów płatności wykonywanych w roku sprawozdawczym n. Dyrekcje generalne składają osobne sprawozdania dotyczące uzyskanego poziomu pewności dla każdej z tych płatności. Kwotę obciążoną ryzykiem ustala się zatem na podstawie istotnych wydatków z danego roku kalendarzowego.

Komisja przypomina ponadto, że jest otwarta na rozważenie możliwości usprawnienia i uproszczenia swojego systemu prowadzącego do prezentacji poziomu błędów w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności oraz na omówienie tej kwestii z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim współprawodawcy przyjmą wniosek Komisji dotyczący ram regulacyjnych w okresie programowania po 2020 r.

W następstwie przyjęcia tego wniosku w dniu 29 maja 2018 r. państwa członkowskie będą deklarować wydatki w ramach instrumentów finansowych w oparciu o kwoty wypłacone odbiorcom końcowym. Do instrumentów finansowych wnoszona będzie wyłącznie jedna płatność zaliczkowa wynosząca 25 %, która nie powinna należeć do skontrolowanej populacji określonej w ramach regulacyjnych, co ograniczy wydatki, które mogą być deklarowane przed dokonaniem płatności na rzecz odbiorców końcowych.

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie, które jest zgodne z jej jednolitą strategią kontroli dotyczącą przedmiotowych funduszy.

Komisja ustaliła cel, zgodnie z którym każdego roku powinna być w stanie przedstawić w odpowiednich rocznych sprawozdaniach z działalności wiarygodność poziomów błędów resztowych, które instytucje audytowe zgłosiły w pakietach dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności z poprzedniego roku. Komisja podkreśla jednocześnie, że ma maksymalnie trzy lata, aby przeprowadzić kontrole wydatków uwzględnionych w zestawieniach wydatków w celu stwierdzenia wiarygodności poziomów błędów przedstawionych przez instytucje audytowe i potwierdzenia legalności i prawidłowości poświadczonych wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 2 – OCENA WYNIKÓW PROJEKTÓW

6.79. Zasada *należytego zarządzania finansami* w odniesieniu do wykonywania budżetu UE zakłada skoncentrowanie się nie tylko na przestrzeganiu uregulowań, lecz również na osiąganiu określonych celów⁽⁵⁹⁾. Z tego powodu, oprócz sprawdzania prawidłowości transakcji, Trybunał ocenia wyniki operacji, z którymi związane są te transakcje.

6.80. Spośród 217 transakcji zbadanych przez Trybunał w tym roku 113 pochodziło z operacji, które w momencie przeprowadzania kontroli były fizycznie ukończone (56 w latach 2007–2013 i 57 w latach 2014–2020). W odniesieniu do tych operacji Trybunał ocenił:

- koncepcję systemu służącego do pomiaru wyników (w szczególności to, czy w programach operacyjnych określono wskaźniki *produktu* i *rezultatu*, które były istotne z perspektywy celów tych programów, oraz czy cele dotyczące produktu i rezultatu określone w dokumentach projektowych⁽⁶⁰⁾ odpowiadały celom programów operacyjnych dla każdej osi priorytetowej),
- rzeczywiste wyniki projektów, tj. czy zgłoszono uzyskanie wartości docelowych określonych dla każdego ze wskaźników oraz osiągnięcie celów.

6.81. W przypadku instrumentów finansowych Trybunał zbadał rzeczywisty *wskaźnik wydatkowania* (kwotę wypłaconą odbiorcom końcowym jako odsetek łącznych środków).

Ocena koncepcji systemu pomiaru wyników

6.82. Rozporządzenia UE mające zastosowanie do tego obszaru wydatków wymagają, by beneficjenci określili produkty i prowadzili sprawozdawczość na ten temat⁽⁶¹⁾. Państwa członkowskie mają również możliwość określenia wskaźników rezultatu, które stanowią powiązanie między wynikami projektu a odpowiadającymi im wskaźnikami dla danej osi priorytetowej PO. Określenie wskaźników rezultatu, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, stanowi dobrą praktykę, ponieważ umożliwia to właściwym organom pomiar konkretnego wkładu projektu w osiągnięcie celów danej osi priorytetowej.

⁽⁵⁹⁾ Zob. pkt 10.10 sprawozdania rocznego za 2013 r.

⁽⁶⁰⁾ Wnioski o dofinansowanie, umowy o dofinansowanie, zamówienia lub decyzje o współfinansowaniu.

⁽⁶¹⁾ Art. 37 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i art. 27 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.83. Po zbadaniu próby złożonej ze 113 projektów Trybunał wykrył szereg uchybień w opracowanej przez państwa członkowskie koncepcji systemów pomiaru wyników na poziomie zarówno PO, jak i projektów. Ustalenia te podsumowano w **ramce 6.10**. Trybunał stwierdził, że system pomiaru wyników, który stanowił co do zasady powiązanie między produktami i rezultatami projektu a celami PO, wprowadzono w przypadku zaledwie 74 ze 113 projektów (65 %). Niemniej jednak w pięciu z tych 74 przypadków władze błędnie zaklasyfikowały produkty jako rezultaty w PO lub dokumentacji zatwierdzającej projekt.

6.84. W 34 przypadkach władze nie określiły wskaźników rezultatu na poziomie projektu, a w czterech w ogóle nie ustanowiły wskaźników ani wartości docelowych dotyczących pomiaru wyników na poziomie projektu. W jednym przypadku w odnośnym PO nie ustanowiono żadnych wartości docelowych. W takiej sytuacji nie można ustalić, czy projekty te w jakikolwiek sposób przyczyniły się do osiągnięcia ogólnych celów programu. Około trzech czwartych z tych 39 przypadków odnosi się do lat 2007–2013.

6.85. Ustalenia te stanowią uzupełnienie niedawnego sprawozdania Trybunału dotyczącego wyboru i monitorowania projektów⁽⁶²⁾ w okresie programowania 2014–2020. W sprawozdaniu stwierdzono, że w kryteriach wyboru projektów w ramach EFRR i EFS w okresie programowania 2014–2020 nie wymaga się w sposób systematyczny określania skwantyfikowanych wskaźników rezultatu na poziomie projektu. Nawet jeżeli tego rodzaju wskaźniki istnieją, niekoniecznie odpowiadają wskaźnikom określonym w PO.

6.86. W sprawozdaniu Trybunału na temat absorpcji⁽⁶³⁾ również wykazano, że w latach 2007–2013 Komisja i państwa członkowskie podjęły kroki, by rozwiązać problem powolnej absorpcji i zapewnić legalność, lecz nie uwzględniły w należytych stopniu kwestii osiągania wyników, co doprowadziło do niewystarczającej koncentracji na tych kwestiach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.83. Odpowiednio opracowana logika interwencji opisana w programie operacyjnym powinna zapewniać, by produkty i rezultaty na poziomie projektu przyczyniały się do osiągania oczekiwanych wyników programów operacyjnych, mając na uwadze, że na wyniki te mają również wpływ inne czynniki.

6.84. Ocenianie udziału współfinansowanej interwencji (odzwierciedlanego przez wskaźniki produktu i rezultatu na poziomie projektu) w osiągnięciu celów PO (odzwierciedlane przez wskaźniki rezultatu) jest zadaniem, które przeprowadza się podczas oceny skutków.

W ocenie ex post Funduszu Spójności/EFRR stwierdzono, że rzeczywiście niewystarczająco skoncentrowano się na wynikach. Kwestią tą zajęto się w prawodawstwie regulującym okres programowania 2014–2020 poprzez wzmocnienie logiki interwencji i skupienie się na wynikach.

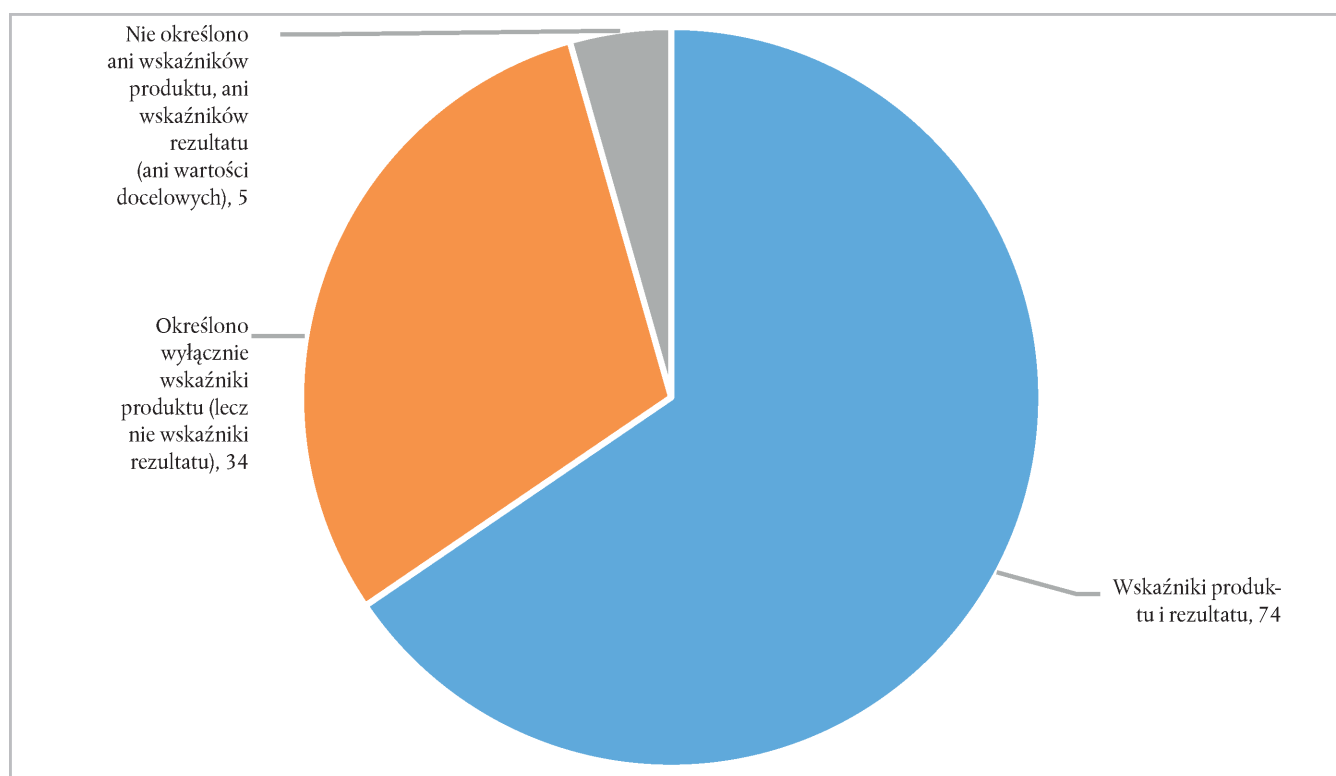
6.85. Zdaniem Komisji istnieje różnica między bezpośrednimi wynikami na poziomie finansowanych projektów a rezultatami, które mają zostać osiągnięte na poziomie PO (odzwierciedlane przez wskaźniki rezultatu). Wpływ na bezpośrednie wyniki ma wyłącznie współfinansowane działanie, natomiast wskaźniki rezultatu znajdują się pod wpływem różnych czynników zewnętrznych, nad którymi instytucje zarządzające nie mają kontroli. Odpowiednio opracowana logika interwencji powinna zapewniać, aby produkty i bezpośrednie wyniki wybranych projektów przyczyniały się do osiągnięcia oczekiwanych wyników PO.

6.86. Komisja zaproponowała państwom członkowskim, w odniesieniu do których istniało ryzyko niewystarczającej absorpcji, działania, które były zgodne z ramami prawnymi na okres programowania 2007–2013, celami programu i logiką interwencji oraz dostosowane do szczególnych okoliczności każdego przedmiotowego programu. W związku z tym wydawało się, że nie ma potrzeby wyjątkowego uwzględniania wyników tylko w celu uzyskania gwarancji, że proponowane wyniki zostaną rzeczywiście osiągnięte. Standardowa praktyka zarządzania programem polega na tym, że w przypadku gdy program wykazuje niższy poziom absorpcji, działania podjęte w celu rozwiązania tych problemów koncentrują się na absorpcji w ramach istniejących celów.

⁽⁶²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 21/2018 pt. „Selection and monitoring for ERDF and ESF projects in the 2014-2020 period are still mainly outputs-oriented” [Wybór i monitorowanie projektów finansowanych ze środków EFRR i EFS w okresie programowania 2014–2020 wciąż nie jest wystarczająco ukierunkowane na produkty] (www.eca.europa.eu).

⁽⁶³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 17/2018 pt. „Działania Komisji i państw członkowskich podjęte w okresie programowania 2007–2013 w celu zwiększenia poziomu absorpcji środków nie były wystarczająco skoncentrowane na rezultatach” (www.eca.europa.eu).

Ramka 6.10 – Ocena koncepcji systemu służącego do pomiaru wyników (113 projektów)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

W ramach wielu projektów nie osiągnięto w pełni celów dotyczących wyników

6.87. W większości zbadanych przypadków Trybunał nie stwierdził, by wszystkie cele dotyczące wyników zostały w pełni osiągnięte. W przypadku 74 projektów, w których określono wskaźniki rezultatu i produktu, ustalił, że zostały one osiągnięte w pełni w 26 przypadkach (35 %) i częściowo osiągnięte w 43 przypadkach (58 %), podczas gdy w dwóch przypadkach (3 %) nie dało się ocenić, czy zostały one osiągnięte, a w trzech przypadkach (4 %) wskaźników nie osiągnięto. Jeden projekt, w ramach którego nie osiągnięto określonych celów, był projektem „niefunkcjonującym” zgodnie z definicją przedstawioną w wytycznych dotyczących zamknięcia programów⁽⁶⁴⁾.

6.88. Spośród 34 przypadków, w których określono wskaźniki produktu (lecz nie określono wskaźników rezultatu), Trybunał stwierdził, że wskaźniki te osiągnięto w pełni w 23 przypadkach (68 %), a częściowo w 11 przypadkach (32 %) (zob. **ramka 6.11**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.87 i 6.88. Należy przypomnieć, że próba Europejskiego Trybunału Obrachunkowego składała się z projektów z okresu 2007–2013 i z okresu 2014–2020, przy czym wprowadzono znaczną zmianę podejścia do wyników i logiki interwencji programów w ramach rozporządzenia na lata 2014–2020. Zgłoszone wyniki przedstawiają zatem ograniczony obraz szczególnych wyników osiągniętych jak dotąd w okresie 2014–2020.

Komisja zauważa jednak, że łącznie 93 % projektów, w odniesieniu do których przedstawiono wskaźniki rezultatów i produktu, spełniły je w pełni lub co najmniej częściowo, co jest zgodne z wynikami z poprzednich lat. Wartość ta osiągała nawet 100 % w przypadkach, gdy ustalono wyłącznie wskaźniki produktu.

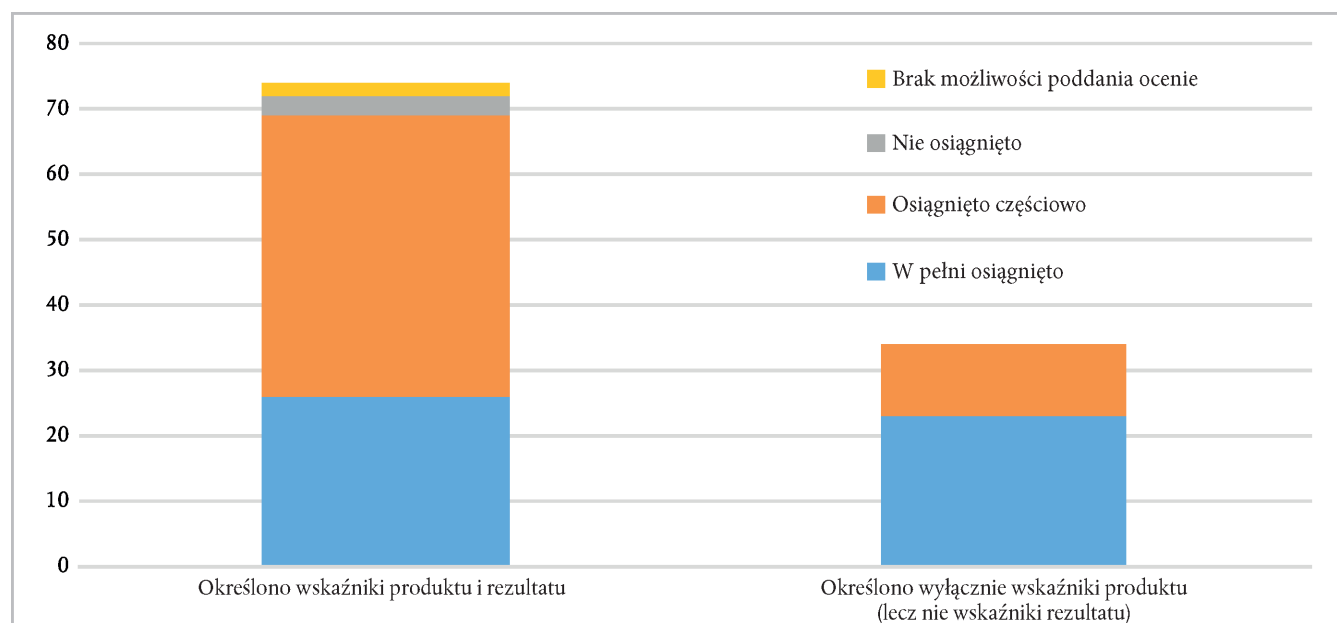
⁽⁶⁴⁾ Załącznik do decyzji Komisji zmieniającej decyzję C(2013) 1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007–2013), C(2015) 2771 final z 30.4.2015, pkt 3.5.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.89. Trybunał nie był w stanie ocenić osiągnięcia celów dotyczących wyników w pozostałych pięciu przypadkach, ponieważ nie określono żadnych wskaźników.

Ramka 6.11 – Osiągnięcie celów dotyczących wyników



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

6.90. W okresie 2014–2020 instytucje audytowe są zobowiązane do badania wiarygodności danych na temat osiągniętych wyników. Trybunał stwierdził, że co do zasady przeprowadzają one kontrole wyników projektów podczas kontroli operacji. W 18 z 57 przypadków instytucja audytowa nie była w stanie sformułować opinii na temat osiągnięcia celów, ponieważ projekt wciąż był w trakcie realizacji. W 20 innych przypadkach instytucja audytowa ograniczyła weryfikację do celów dotyczących produktów.

6.90. Komisja z zadowoleniem odnotowuje fakt, że instytucje audytowe włączyły ten dodatkowy element, jakim jest wiarygodność danych na temat osiągniętych wyników, do zakresu kontroli operacji przeprowadzonych w okresie 2014–2020 zgodnie z wytycznymi i zaleceniami Komisji oraz z ramami regulacyjnymi. Wyniki te są przydatne i stanowią uzupełnienie kontroli tematycznych przeprowadzonych przez Komisję w tym obszarze.

UWAGI TRYBUNAŁU

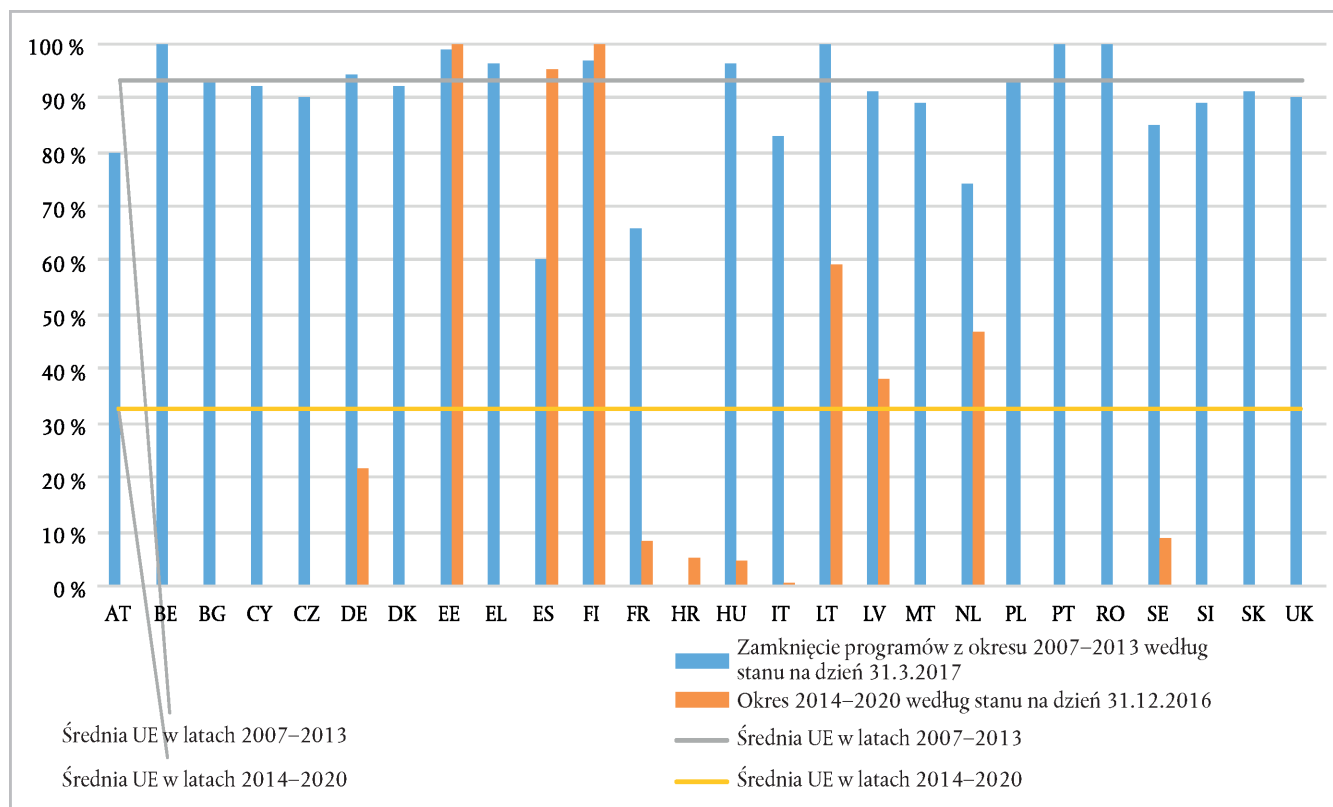
ODPOWIEDZI KOMISJI

Większość państw członkowskich nie była w stanie w pełni wykorzystać wkładów na rzecz instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym

6.91. Państwa członkowskie mają obowiązek przedstawiania corocznie informacji na temat środków rzeczywiście wypłaconych na rzecz odbiorców końcowych z finansowania pochodzącego z instrumentów finansowych objętych zarządzaniem dzielonym⁽⁶⁵⁾. W ramce 6.12 pokazano, w jaki sposób instrumenty te zostały wykorzystane aż do ostatniego okresu sprawozdawczego⁽⁶⁶⁾. Jedynie cztery państwa członkowskie w pełni wykorzystały dostępne wkłady, przy czym wskaźniki wydatkowania znacznie się różniły. W okresie programowania 2014–2020 16 państw członkowskich zgłosiło, że według stanu na koniec 2016 r. nie wypłacono żadnych środków na rzecz odbiorców końcowych⁽⁶⁷⁾.

6.91. Jeżeli chodzi o okres 2014–2020, w większości państw członkowskich umowy o finansowaniu podpisano w 2016 r., czy nawet w drugiej części 2016 r. Niewypłacenie odbiorcom końcowym żadnych środków do końca 2016 r. jest zatem zgodne z ramami czasowymi struktury tych instrumentów finansowych.

Ramka 6.12 – Wskaźniki wydatkowania instrumentów finansowych w ujęciu kumulatywnym



Uwaga (1) Do końca 2016 r. Irlandia i Luksemburg nie utworzyły żadnych instrumentów finansowych.

Uwaga (2) Wskaźniki wydatkowania zgłaszane Komisji zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i art. 46 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. W latach 2014–2020 odnosiły się one do roku kalendarzowego, a nie roku obrachunkowego.

Uwaga (3) W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie na ogół nie mogą ubiegać się o dalsze wkłady z PO na rzecz instrumentów finansowych, o ile nie osiągną określonego poziomu wydatkowania środków na rzecz odbiorców końcowych.

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

⁽⁶⁵⁾ W odniesieniu do pakietów dokumentów na potrzeby poświadczenia wiarygodności na lata 2014–2020 i 2007–2013 są to informacje przedstawiane zgodnie z art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽⁶⁶⁾ 31 grudnia 2016 r. w przypadku okresu programowania 2014–2020 i 31 marca 2017 r. w przypadku okresu programowania 2007–2013.

⁽⁶⁷⁾ Do końca 2016 r. pięć z tych 16 państw członkowskich (Republika Czeska, Dania, Cypr, Luksemburg, Słowenia) nie utworzyło instrumentów finansowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wnioski

6.92. W przepisach wykonawczych na lata 2014–2020 jednym z głównych celów było lepsze ukierunkowanie na wykonanie zadań i osiągnięcie rezultatów. Prace Trybunału pokazują, że co do zasady istnieje jasne powiązanie między celami dotyczącymi produktów określonymi w PO a tymi na poziomie projektu. W przypadkach, w których ustalono wartości docelowe, zgłoszono, że zostały one – przynajmniej częściowo – osiągnięte. Niemniej jednak w wielu systemach pomiaru wyników brakuje wskaźników rezultatu na poziomie projektu, co utrudnia ocenę ogólnego wkładu projektu w osiągnięcie konkretnych celów PO.

6.92. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ten wniosek. W okresie 2014–2020 wzmocniono ukierunkowanie na wyniki, między innymi dzięki warunkom wstępnym. Zgodnie z ogólnym warunkiem wstępnym nr 7 państwa członkowskie są zobowiązane do posiadania systemu wskaźników rezultatu, który umożliwia monitorowanie osiągania oczekiwanych wyników określonych dla każdego celu szczegółowego w PO. Komisja oceniła spełnienie ogólnego warunku wstępnego nr 7 w momencie przyjmowania PO i w momencie finalizacji odpowiednich planów działania przez państwa członkowskie.

Wyniki poszczególnych projektów mierzy się na podstawie produktów i wyników, które przynoszą na poziomie projektu. Ocenianie udziału współfinansowanej interwencji (odzwierciedlanego przez wskaźniki produktu i rezultatu na poziomie projektu) w osiągnięciu celów PO (odzwierciedlane przez wskaźniki rezultatu) jest zadaniem, które przeprowadza się podczas oceny skutków.

ZAŁĄCZNIK 6.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA”

	2017	2016
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	217	180
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	3,0 %	4,8 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	5,3 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,7 %	

Uwaga: szacowany poziom błędu za 2017 r. opiera się na zmienionym podejściu kontrolnym Trybunału i uwzględniono w nim wpływ wszystkich istotnych działań naprawczych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAŁĄCZNIK 6.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI DOTYCZĄCYMI DZIAŁU „SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZA, SPOŁECZNA I TERYTORIALNA”

E = DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego; R = DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej; X = wspólna ocena dotycząca obu DG

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
	Rozdział 6, zalecenie 1 : Komisja powinna przeprowadzić skoncentrowaną na konkretnych kwestiach analizę krajowych zasad kwalifikowalności dotyczących okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020 w celu ustalenia dobrych praktyk. Na podstawie tej analizy Komisja powinna przygotować wytyczne dla państw członkowskich na temat tego, jak uproszczyć zasady i uniknąć tych nadmiernie skomplikowanych lub uciążliwych, które nie wnoszą wartości dodanej do wyników założonych w ramach tej polityki (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie).			X ⁽¹⁾				
	Rozdział 6, zalecenie 2 : Instytucje zarządzające i pośredniczące w państwach członkowskich powinny zwiększyć starania na rzecz wyeliminowania uchybień w „kontrolach pierwszego szczebla”, biorąc pod uwagę wszelkie dostępne informacje. Dodatkowo Komisja powinna zwrócić się do instytucji audytowych o ponowne przeprowadzenie za pośrednictwem ich kontroli systemowych niektórych kontroli i podzielenie się dobrymi praktykami oraz wyciągniętymi wnioskami.	X ⁽²⁾						
2014	Rozdział 6, zalecenie 3 : Państwa członkowskie powinny lepiej wykorzystywać możliwości określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów oraz rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego na okres programowania 2014–2020, dotyczące <i>uproszczonych form kosztów</i> w przypadku projektów, w ramach których wsparcie publiczne przekracza 50 000 euro.			X ⁽³⁾				
	Rozdział 6, zalecenie 4 : Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by płatności dotyczące okresu programowania 2007–2013 były pełne i terminowe, zwracając środki beneficjentom w rozsądnym terminie po złożeniu przez nich wniosków o płatność. Zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie do okresu programowania 2014–2020 Trybunał uznał, że wszystkich takich płatności należy dokonać w ciągu 90 dni po złożeniu przez beneficjenta poprawnego wniosku o płatność.	X						
	Rozdział 6, zalecenie 5 : Komisja powinna przedłożyć Radzie i Parlamentowi wniosek ustawodawczy mający na celu zmianę, w drodze równoważnego aktu prawodawczego, rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do przedłużenia okresu kwalifikowalności instrumentów finansowych w ramach zarządzania dzielonego.				X ⁽⁴⁾			

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2014	Rozdział 6, zalecenie 6 : Komisja powinna przekazać wszystkim państwom członkowskim swoją ocenę wiarygodności korekt finansowych zgłoszonych przez instytucje certyfikujące oraz jej wpływu na wyliczony przez Komisję „poziom błąd resztowego”.	X ⁽²⁾						
	Rozdział 6, zalecenie 7 : Komisja powinna dalej wzmocniać system kontroli instytucji audytowych: — wymagając od instytucji audytowych dostarczenia szczegółowych informacji na temat kontroli operacji (zwłaszcza na temat ich zakresu) w celu zweryfikowania poprawności i wiarygodności informacji przekazywanych w rocznych sprawozdaniach audytowych, — dopilnowując, by w ramach swoich kontroli operacji wszystkie instytucje audytowe odpowiednio sprawdzały zgodność z zasadami pomocy państwa i przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, — zwracając się do instytucji audytowych o poświadczenie poprawności danych na temat korekt finansowych zgłaszanych przez instytucje certyfikujące w przypadku każdego z PO, gdy tylko uzna to za konieczne.	X ⁽²⁾						
⁽¹⁾ Komisja nie zakończyła jeszcze analizy skoncentrowanej na konkretnych kwestiach, choć podjęła działania w ramach współpracy z państwami członkowskimi i wydała pod ich adresem wytyczne. ⁽²⁾ Realizację zaleceń należy kontynuować w okresie programowania 2014–2020. ⁽³⁾ Stosowanie uproszczonych form kosztów jest ograniczone do 36 % budżetu programu w przypadku EFS i do zaledwie 2 % w przypadku EFRR/Funduszu Spójności. ⁽⁴⁾ Komisja nie przyjęła tego zalecenia.								

ROZDZIAŁ 7

Zasoby naturalne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	7.1–7.9
Krótki opis działu „Zasoby naturalne”	7.3–7.6
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.7–7.9
Część 1 – Prawdliwość transakcji	7.10–7.43
W płatnościach bezpośrednich nie wystąpił istotny poziom błędu.	7.14–7.17
Trybunał stwierdził utrzymujący się wysoki poziom błędu w innych obszarach wydatków	7.18–7.25
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania – przegląd informacji na temat prawidłowości przekazanych przez jednostkę kontrolowaną	7.26–7.39
Ocena pracy jednostek certyfikujących dokonana przez Komisję	7.26–7.37
Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI	7.38
Roczne sprawozdania z działalności DG MARE, DG ENV i DG CLIMA	7.39
Wnioski i zalecenia	7.40–7.43
Wnioski	7.40–7.41
Zalecenia	7.42–7.43
Część 2 – Osiągnięte wyniki	7.44–7.67
Ocena wyników osiągniętych za pośrednictwem geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy	7.46–7.55
Ocena wyników osiągniętych w ramach projektów inwestycyjnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	7.56–7.64
Wnioski	7.65–7.66
Zalecenia	7.67
Załącznik 7.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Zasoby naturalne”	
Załącznik 7.2 – Przegląd wyników badania transakcji w odniesieniu do środków rynkowych, rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa w poszczególnych państwach członkowskich	
Załącznik 7.3 – Przegląd błędów o wpływie co najmniej 20 % w odniesieniu do środków rynkowych, rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa	
Załącznik 7.4 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Zasoby naturalne”. Obejmuje on wydatki w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz wydatki na rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo. W **ramce 7.1** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2017 r.

Ramka 7.1 – Dział 2 WRF „Zasoby naturalne” – Struktura wydatków w 2017 r.



(w mld EUR)

Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) – płatności bezpośrednie 74 % 41,7		Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) 19 % 11,1	
		(*)	(**)
			(***)

(*) Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) – wydatki związane z rynkiem: 5 % 3,0

(**) Inne: 1 % 0,5

(***) Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR): 1 % 0,4

Płatności za rok ogółem	56,7
- zaliczki ⁽¹⁾	- 0,5
+ rozliczenie zaliczek ⁽¹⁾	0,3
Skontrolowana populacja ogółem	56,5

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

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.2. W **części 1** niniejszego rozdziału przedstawiono ustalenia Trybunału na temat *prawidłowości*. W **części 2** zbadano wyniki osiągnięte za pośrednictwem nowego *geoprzestrzennego formularza wniosku o przyznanie pomocy*, z którego rolnicy mogą korzystać w celu składania przez internet wniosków o przyznanie pomocy obszarowej, oraz wyniki osiągnięte w ramach próby projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich.

Krótki opis działu „Zasoby naturalne”

7.3. Na politykę rolną i politykę rozwoju obszarów wiejskich przypada 98 % wydatków w dziale „Zasoby naturalne”. Wydatkowanie środków odbywa się w ramach *wspólnej polityki rolnej* (WPR). Trzy ogólne cele WPR określone w przepisach unijnych to ⁽¹⁾:

- a) rentowna produkcja żywności, z akcentem na dochód z działalności rolniczej, wydajność rolnictwa i stabilność cen;
- b) zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczną, gleby i wodę;
- c) zrównoważony rozwój terytorialny.

7.4. Za zarządzanie WPR odpowiadają wspólnie Komisja, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), oraz akredytowane *agencje płatnicze* w państwach członkowskich. Wydatki w ramach WPR obejmują przede wszystkim płatności bezpośrednie dla rolników, w pełni finansowane z budżetu UE za pośrednictwem EFRG. Wsparcie w ramach WPR przeznaczone jest też na *rolnicze środki rynkowe* i programy rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich ⁽²⁾. Od 2015 r. niezależne *jednostki certyfikujące* w państwach członkowskich wydają opinię na temat prawidłowości wydatków agencji płatniczych.

7.5. Trybunał zbadał charakterystyczne cechy różnych systemów pomocy i ocenił mechanizmy kontroli wewnętrznej. Na podstawie wyników tych prac i wyników wcześniejszych kontroli Trybunał uznał *środki rynkowe* i wydatki na rozwój obszarów wiejskich za bardziej podatne na błędy niż płatności bezpośrednie. Główne zagrożenia dotyczące prawidłowości polegają na tym, że:

- we wnioskach o przyznanie pomocy beneficjenci przedstawiają niepoprawne informacje dotyczące powierzchni gruntów lub liczby zwierząt, a agencje płatnicze tego nie wykrywają,

⁽¹⁾ Art. 110 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549).

⁽²⁾ Środki rynkowe są w pełni finansowane z EFRG, z wyjątkiem pewnych działań podlegających współfinansowaniu, takich jak działania promocyjne i program „Owoce w szkole”. Programy rozwoju obszarów wiejskich są współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

UWAGI TRYBUNAŁU

- beneficjenci nie wypełniają zobowiązań rolno-środowisko-wo-klimatycznych ani wymogów rolnictwa ekologicznego w niektórych programach rozwoju obszarów wiejskich,
- agencje płatnicze dokonują zwrotu niekwalifikowalnych kosztów lub zwrotu kosztów na rzecz niekwalifikujących się beneficjentów w związku ze środkami rynkowymi lub projektami inwestycyjnymi w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

7.6. Ten dział WRF obejmuje też wydatki unijne na wspólną politykę rybołówstwa, finansowaną głównie za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz część wydatków UE na środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.7. W 2017 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1**, Trybunał zbadał na potrzeby **części 1** niniejszego rozdziału dotyczącej prawidłowości transakcji:

- a) próbę transakcji dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF⁽³⁾, złożoną z 230 transakcji dokonanych w 21 państwach członkowskich⁽⁴⁾;
- b) ocenę wyników prac jednostek certyfikujących dokonaną przez DG AGRI, na podstawie których sformułowały one opinie na temat prawidłowości wydatków w ramach WPR. Trybunał przeprowadził badanie zgodnie ze swoją nową strategią, której celem jest stosowanie w przyszłości podejścia atestacyjnego. Badanie to ma zapewnić informacje na temat jednego z głównych elementów w modelu pewności stosowanym przez Komisję w odniesieniu do wydatków w ramach WPR w okresie 2014–2020;
- c) *roczne sprawozdania z działalności* Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE), Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska (DG ENV) i Dyrekcji Generalnej ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) pod kątem tego, czy przedstawione w nich informacje na temat prawidłowości wydatków zasadniczo pokrywają się z wynikami prac Trybunału.

⁽³⁾ Próba składała się ze 121 płatności bezpośrednich i 19 transakcji dotyczących środków rynkowych finansowanych z EFRG, 84 płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich finansowanych z EFRROW i sześciu płatności na rzecz środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa.

⁽⁴⁾ Belgia, Bułgaria, Dania, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Litwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. Próba objęła także pięć transakcji zrealizowanych w trybie zarządzania bezpośredniego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.8. Prace kontrolne przeprowadzone przez Trybunał są podstawą do sformułowania oceny działu „Zasoby naturalne” w całości, a także oceny płatności bezpośrednich⁽⁵⁾. Przyczyniają się też do sformułowania wniosków pokontrolnych zawartych w **rozdziale 1**.

7.9. Na potrzeby **części 2** niniejszego rozdziału, dotyczącej osiągniętych wyników, Trybunał:

- a) na podstawie próby 24 agencji płatniczych i 110 gospodarstw rolnych sprawdził, czy wprowadzenie geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy doprowadziło do usprawnienia procesów składania i rozpatrywania wniosków o płatności obszarowe;
- b) w odniesieniu do próby 29 projektów inwestycyjnych z zakresu rozwoju obszarów wiejskich zbadał ich realizację, koszty i zgodność z priorytetami rozwoju obszarów wiejskich.

CZĘŚĆ 1 – PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

7.10. Zestawienie wyników badania transakcji w dziale „Zasoby naturalne” przedstawiono w **załączniku 7.1**. W 178 (77 %) spośród 230 zbadanych transakcji nie stwierdzono błędów. Na podstawie 42 skwantyfikowanych błędów⁽⁶⁾ Trybunał szacuje, że poziom błędu w odniesieniu do działu „Zasoby naturalne” jako całości wyniósł 2,4 %⁽⁷⁾.

7.10. Komisja przyjmuje z zadowoleniem fakt, że oszacowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poziom błędu jest spójny z poziomem błędu w wydatkach w ramach WPR ustalonym przez Komisję i opublikowanym w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) za 2017 r. (2,22 %).

Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że – zgodnie ze zgłoszeniem zarówno Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jak i Komisji – ogólny szacowany poziom błędu wciąż maleje. W bardziej ryzykownych obszarach wydatków również następuje stopniowa poprawa w perspektywie czasowej, szczególnie dzięki wdrożeniu planów działań zaradczych.

Komisja uważa, że ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio uwzględnione dzięki zdolności naprawczej, która obejmuje korekty finansowe netto i odzyskiwanie środków od beneficjentów. Zdolność naprawcza zgłoszona w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2017 r. wyniosła 2,10 % odpowiednich wydatków w ramach WPR, a końcową kwotę obarczoną ryzykiem oszacowano na 0,12 %.

⁽⁵⁾ Zgodnie ze swoim nowym podejściem (zob. pkt 12 załącznika 1.1) podczas planowania kontroli Trybunał zdecydował o nieprzedstawianiu oceny ani szacowanego poziomu błędu w odniesieniu do obszaru „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo”. Podał natomiast szczegółowe informacje dotyczące rodzajów błędów występujących w tym obszarze (zob. pkt 1.25, 7.18–7.25 i załącznik 7.3).

⁽⁶⁾ Trybunał stwierdził także 10 przypadków nieprzestrzegania przepisów, które jednak nie miały wpływu finansowego.

⁽⁷⁾ Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,9 % a 3,9 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.11. Trybunał oszacował, że jeżeli chodzi o płatności bezpośrednie z EFRG⁽⁸⁾, poziom błędu znajduje się poniżej progu istotności ustalonego na poziomie 2 %. Na płatności te przypada 74 % wydatków w dziale WRF „Zasoby naturalne”. Trybunał wykrył jednak utrzymujący się wysoki poziom błędu w wydatkach na środki rynkowe i rozwój obszarów wiejskich, a także w wydatkach na środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo. Jeżeli chodzi o te dwa obszary wydatków, to w **załączniku 7.2** przedstawiono przegląd wyników badania transakcji w podziale na państwa członkowskie, a w **załączniku 7.3** – przegląd błędów, które miały wpływ wynoszący co najmniej 20 % wartości skontrolowanej transakcji.

7.12. W **ramce 7.2** pokazano, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu w dziale „Zasoby naturalne” za 2017 r. Błędy dotyczące niekwalifikujących się beneficjentów oraz niekwalifikowalnych działań, projektów lub wydatków składają się na 64 % poziomu błędu szacowanego przez Trybunał na 2,4 %.

7.11. Komisja jest bardzo zadowolona z ustalenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którym w płatnościach bezpośrednich EFRG, wynoszących 41,7 mld EUR w roku budżetowym 2017, nie wystąpił istotny poziom błędu. Komisja zauważa, że oszacowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poziom błędu dotyczący płatności bezpośrednich jest spójny z poziomem błędu dotyczącym płatności bezpośrednich przedstawionym w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2017 r. (1,92 %).

Ramka 7.2 – Większość błędów dotyczyła przypadków naruszenia warunków kwalifikowalności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽⁸⁾ Kierując się wynikami kontroli z poprzednich lat (zob. pkt 7.19 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.) Trybunał podjął decyzję o zbadaniu środków rynkowych wraz z innymi obszarami, które jego zdaniem są szczególnie podatne na wystąpienie błędów (zob. pkt 7.5).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.13. W przypadku 16 transakcji wchodzących w skład próby Komisja i organy państw członkowskich zastosowały środki naprawcze. Za sprawą tych środków szacowany przez Trybunał poziom błędów w ramach tego rozdziału obniżył się o 1,1 punktu procentowego. W przypadku 12 błędów skwantyfikowanych organy krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub zapobiec im przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby organy krajowe w odpowiedni sposób wykorzystały wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędów w ramach tego rozdziału byłby o 0,9 punktu procentowego niższy.

7.13. Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o zastosowaniu środków naprawczych i będzie w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu zapobiegania błędom, ich wykrywania i korygowania oraz wspierać je w tych działaniach.

W szczególności Komisja będzie w dalszym ciągu współpracować z państwami członkowskimi, aby zapewnić wiarygodność ich systemów zarządzania i kontroli, zważywszy że zasoby agencji płatniczych przeznaczone na wykrywanie niekwalifikowalnych wydatków są ograniczone i powinny być wykorzystywane w sposób proporcjonalny do występującego ryzyka.

W płatnościach bezpośrednich nie wystąpił istotny poziom błędów

7.14. Cztery główne systemy w ramach EFRG, na które przypada 90 % wszystkich płatności bezpośrednich, to:

- a) dwa systemy zapewniające wsparcie dochodów niezwiązane z wielkością produkcji⁽⁹⁾, oparte na zadeklarowanej przez rolników powierzchni gruntów rolnych: system płatności podstawowej (17,5 mld euro w 2017 r.) i system jednolitej płatności obszarowej (JPO) (4,1 mld euro w 2017 r.);
- b) płatność mająca na celu wsparcie z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, nazywana „płatnością z tytułu zazieleniania” (11,8 mld euro w 2017 r.);
- c) wsparcie związane z produkcją, przyznawane na określone rodzaje produktów rolnych (np. wołowina i cielęcina, mleko lub rośliny wysokobiałkowe) (3,9 mld euro w 2017 r.).

⁽⁹⁾ Płatności w ramach pomocy bezpośredniej niezwiązane z wielkością produkcji przyznaje się na rzecz kwalifikowalnych gruntów rolnych, niezależnie od tego, czy jest na nich prowadzona produkcja rolna.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.15. Trybunał zbadał 121 płatności bezpośrednich⁽¹⁰⁾. W 103 transakcjach w ramach tych płatności nie wystąpiły błędy. W kolejnych 11 transakcjach odnotowano płatności nieznacznie zawyżone (zawyżenie o wartości poniżej 5 %), przede wszystkim w wyniku przekazywania przez rolników niepoprawnych informacji na temat powierzchni gruntów. Błędy o wartości przekraczającej 5 % badanej kwoty wykryto w siedmiu płatnościach bezpośrednich, a wśród nich dwie, w których wartość błędu przekraczała 20 %.

7.16. Głównym narzędziem zarządzania w przypadku płatności bezpośrednich jest zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK), który obejmuje system identyfikacji działek rolnych (LPIS)⁽¹¹⁾. Wcześniej Trybunał informował, że LPIS w szczególnym stopniu przyczynia się do zapobiegania błędom i obniżenia ich poziomów⁽¹²⁾. W sprawozdaniu rocznym z ubiegłego roku Trybunał odnotował, że agencje płatnicze państw członkowskich określiły obszary kwalifikowalne dokładniej niż we wcześniejszych latach⁽¹³⁾, i podtrzymuje tę pozytywną ocenę w odniesieniu do 2017 r. Ponadto agencje płatnicze zaczęły obecnie przeprowadzać wstępne kontrole krzyżowe dotyczące wniosków o przyznanie pomocy bezpośredniej⁽¹⁴⁾. Dzięki tej nowej procedurze rolnicy są informowani o niektórych błędach popełnionych we wnioskach, a także mogą skorygować na wczesnym etapie przypadki nakładania się gruntów lub składania podwójnych deklaracji, bez narażania się na sankcje. W pkt 7.46–7.55 zostały omówione dalsze osiągnięcia będące efektem wprowadzenia geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.15. Komisja przyjmuje z zadowoleniem ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 7.11).

Komisja uważa, że nie da się uniknąć drobnych błędów przy utrzymaniu rozsądnych kosztów i odnotowuje, że oszacowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy poziom błędu dotyczący płatności bezpośrednich był poniżej progu istotności ustalonego na poziomie 2 %.

7.16. Komisja przyjmuje z zadowoleniem pozytywną ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącą roli LPIS w zapobieganiu błędom i redukowaniu ich poziomów.

Komisja docenia również ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącą geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy, który uważa za istotne narzędzie służące zapobieganiu błędom i przyczyniające się do wprowadzania uproszczeń dla rolników i agencji płatniczych.

Zob. także odpowiedź Komisji do pkt 7.19.

⁽¹⁰⁾ Trybunał przeprowadził wizyty w 77 gospodarstwach rolnych w celu sprawdzenia, czy rolnicy przestrzegali przepisów. Jeżeli chodzi o pozostałe 44 płatności, Trybunał uzyskał wystarczające dowody w trakcie przeglądu dokumentacji, który objął informacje przekazane Trybunałowi przez agencje płatnicze.

⁽¹¹⁾ ZSZiK opiera się na bazach danych dotyczących gospodarstw rolnych, wniosków i powierzchni gruntów rolnych, które są wykorzystywane do przeprowadzania administracyjnych kontroli krzyżowych wszystkich otrzymanych wniosków o przyznanie pomocy. LPIS to system informacji geograficznej, zawierający dane przestrzenne z różnych źródeł, które razem tworzą rejestr gruntów rolnych w państwach członkowskich.

⁽¹²⁾ Zob. pkt 7.13 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁽¹³⁾ Zob. pkt 7.15 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.

⁽¹⁴⁾ Art. 11 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 69).

UWAGI TRYBUNAŁU

7.17. W ramach badania 121 płatności bezpośrednich Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne u 35 beneficjentów otrzymujących płatności z tytułu zazieleniania (zob. pkt 7.14 b)) i stwierdził błędy w ośmiu przypadkach. W siedmiu płatnościach wystąpiły błędy spowodowane tym, że rolnicy przedstawili niedokładne informacje na temat powierzchni gruntów, jak to ma zasadniczo miejsce w przypadku systemów pomocy bezpośredniej. Trybunał odnotował tylko jeden przypadek bezpośredniego naruszenia wymogów zazieleniania. Wcześniej stwierdził on, że wymogi w zakresie zazieleniania są na ogół mało ambitne i w dużej mierze odzwierciedlają standardowe praktyki rolnicze ⁽¹⁵⁾.

Trybunał stwierdził utrzymujący się wysoki poziom błędów w innych obszarach wydatków

7.18. Trybunał zbadał 109 płatności obejmujących wydatki na rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo, i uzyskał następujące wyniki:

- a) Z 84 transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w 60 nie wystąpiły błędy, w 15 wystąpiły błędy na poziomie poniżej 20 % badanej kwoty, a w czterech przypadkach wykryto błędy o wpływie 20 % lub większym. W przypadku pięciu płatności Trybunał wykrył niezgodności, które jednak nie miały wpływu finansowego.
- b) Z 19 transakcji w ramach środków rynkowych w 12 nie wystąpiły błędy, a w dwóch przypadkach wykryto błędy o wpływie przekraczającym 20 %. W przypadku pięciu płatności Trybunał wykrył niezgodności, które jednak nie miały wpływu finansowego.
- c) Z sześciu transakcji z zakresu środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa w trzech nie wystąpiły, a w trzech wystąpiły błędy na poziomie poniżej 20 % badanej kwoty.

7.19. Głównymi przyczynami błędów było nieprzestrzeganie warunków kwalifikowalności (zob. pkt 7.21, 7.24, 7.25 i **ramka 7.6**), przekazywanie niepoprawnych informacji na temat powierzchni gruntów lub liczby zwierząt (zob. pkt 7.22 i **ramka 7.4**) i przypadki naruszenia przez beneficjentów wymogów rolnośrodowiskowych (zob. pkt 7.23 i **ramka 7.5**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.17. Komisja uważa, że zazielenianie stanowiło istotny krok w kierunku bardziej ekologicznego rolnictwa. Zmiana strukturalna w działalności rolniczej wymaga czasu, a często również inwestycji, szkoleń i wytycznych.

Wymogi w zakresie zazieleniania przewidziano w przepisach przyjętych przez współprawodawcę: Parlament Europejski i Radę.

7.19. Komisja przypomina, że wszystkie działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oparte na powierzchni gruntów i liczbie zwierząt podlegają administracji ZSZK. W związku z tym LPIS, który służy zapobieganiu błędom i redukowaniu ich poziomów oraz umożliwianiu prowadzenia kontroli krzyżowych, ma znaczenie również w przypadku tych działań.

⁽¹⁵⁾ Bardziej szczegółowe informacje znajdują się w pkt 7.43–7.54 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r. oraz w pkt 26–39 sprawozdania specjalnego nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Rozwój obszarów wiejskich

7.20. Ze środków przeznaczonych na WPR współfinansowane są wydatki na rozwój obszarów wiejskich dokonywane za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich. Z 84 skontrolowanych transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich 50 płatności dokonanych na rzecz rolników było opartych na powierzchni gruntów rolnych lub liczbie zwierząt – były to płatności rolnośrodowiskowe, płatności kompensacyjne dla rolników na obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub płatności z tytułu dobrostanu zwierząt. Pozostałe 34 płatności to płatności dotyczące działań innych niż obszarowe, które zazwyczaj dotyczyły projektów inwestycyjnych, np. wsparcie na rzecz inwestycji w gospodarstwa rolne, pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wsparcie podstawowych usług i odnowy wsi na obszarach wiejskich.

7.21. Warunki kwalifikowalności zostały określone w odniesieniu do projektów inwestycyjnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w celu ukierunkowania pomocy na pewne grupy beneficjentów i kategorie działań, tak aby zwiększyć skuteczność wydatkowania środków. Spośród 34 skontrolowanych transakcji dotyczących działań innych niż obszarowe Trybunał wykrył, że w przypadku pięciu projektów inwestycyjnych transakcje nie spełniały warunków kwalifikowalności. Przykładowo w jednym przypadku Trybunał wykrył koszty nieprawidłowo przypisane do projektu, a w innym przypadku nie uzyskał dowodów na potwierdzenie niektórych z zadeklarowanych kosztów.

7.22. Spośród 50 płatności opartych na powierzchni gruntów lub liczbie zwierząt Trybunał wykrył dziewięć, w których beneficjenci przedstawili niepoprawne informacje (zob. **ramka 7.4**).

Ramka 7.4 – Niektórzy beneficjenci przedstawili niepoprawne informacje

W Grecji rolnik posiadający gospodarstwo na terenie górskim otrzymał płatność kompensacyjną z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych. Zgodnie z zasadami kwalifikowalności rolnik musi utrzymywać określoną minimalną obsadę zwierząt na każdy hektar pastwiska. Podczas wizyty w gospodarstwie Trybunał stwierdził, że liczba zwierząt posiadanych przez rolnika jest niewystarczająca do osiągnięcia minimalnego poziomu obsady zwierząt na całe pastwisko, którego dotyczył złożony przez rolnika wniosek o płatność. W związku z tym część powierzchni pastwiska zadeklarowanej przez rolnika nie kwalifikowała się do wsparcia, co doprowadziło do błędu na poziomie 15 %.

Trybunał wykrył inne przypadki, w których beneficjenci przedstawiali niepoprawne informacje dotyczące powierzchni gruntów lub liczby zwierząt (o wpływie na poziomie mniejszym niż 20 %) we Francji, w Chorwacji, Polsce i Zjednoczonym Królestwie (Północna Irlandia).

7.22. Komisja zauważa, że ZSZiK (w tym LPIS) stosuje się do przedmiotowych działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i przyczynia się do zapobiegania błędom i redukcji ich poziomów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.23. Spośród 50 skontrolowanych transakcji dotyczących zwierząt lub działań obszarowych 22 dotyczyły płatności na rzecz rolnictwa ekologicznego i płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. Aby otrzymać takie płatności, beneficjenci są zobowiązani do (i) przejścia na stosowanie praktyk rolnictwa ekologicznego i ich utrzymania, (ii) stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami w zakresie ochrony środowiska naturalnego, krajobrazu oraz zasobów naturalnych, lub do (iii) przyczyniania się do łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania się do niej. Trybunał odnotował trzy przypadki, w których rolnicy nie przestrzegali niektórych lub wszystkich tych zobowiązań (zob. **ramka 7.5**).

Ramka 7.5 – Niektórzy beneficjenci nie przestrzegali zobowiązań rolnośrodowiskowych

Rolnik we Włoszech (Wenecja Euganejska) otrzymał pomoc w ramach działania na rzecz optymalizacji środowiskowej technik agronomicznych i nawadniania. W celu uzyskania pomocy beneficjent musiał zobowiązać się do wprowadzenia międzyplonów⁽¹⁶⁾ na części powierzchni gospodarstwa, a także do ograniczenia stosowania nawozów chemicznych i wody do nawadniania oraz do prowadzenia rejestrów upraw i nawadnia. Trybunał stwierdził, że beneficjent nie przestrzegał żadnego z tych zobowiązań, czego efektem był błąd na poziomie 100 %. Po wizycie kontrolnej Trybunału agencja płatnicza wszczęła postępowanie w celu odzyskania wypłaconej pomocy.

Trybunał odnotował inne przypadki, w których beneficjenci nie przestrzegali niektórych lub wszystkich zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych w Grecji i Szwecji.

Ramka 7.5 – Niektórzy beneficjenci nie przestrzegali zobowiązań rolnośrodowiskowych

Komisja zauważa, że agencja płatnicza nie przeprowadziła u beneficjenta kontroli na miejscu. Władze włoskie wszczęły procedurę odzyskiwania środków od przedmiotowego beneficjenta.

Środki rynkowe

7.24. 19 transakcji dotyczących środków rynkowych, które znalazły się w próbie Trybunału, obejmowało takie systemy pomocy jak pomoc na rzecz organizacji producentów owoców i warzyw, wsparcie na rzecz sektora wina czy nadzwyczajna pomoc dla rolników produkujących mleko i jego przetwory. W dwóch przypadkach agencje płatnicze zwróciły koszty, które przynajmniej częściowo były niekwalifikowalne (zob. **ramka 7.6**).

⁽¹⁶⁾ Rośliny charakteryzujące się szybkim wzrostem, uprawiane w okresach pomiędzy plonami głównych upraw, mające na celu zwiększenie różnorodności biologicznej i zapobieganie erozji gleby.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 7.6 – Niektórzy beneficjenci nie przestrzegali zasad kwalifikowalności dotyczących środków rynkowych

W Polsce producent mleka otrzymał pomoc w ramach działania na rzecz rolników dokonujących zakupu jałówek z innych stad w celu zwiększenia wartości hodowlanej ich własnego stada oraz konkurencyjności ich gospodarstwa. Rolnik otrzymał wsparcie po zakupie jałówek od swojego ojca, który jest także rolnikiem produkującym mleko, a swoje stado trzyma w tej samej oborze co beneficjent. Dwa dni wcześniej beneficjent sprzedał podobną liczbę jałówek swojemu ojcu, który także otrzymał wsparcie w ramach tego samego działania. Sprzedaż nie spowodowała fizycznego przeniesienia zwierząt z miejsca na miejsce, a łączna liczba zwierząt w posiadaniu beneficjenta i jego ojca pozostała niezmienną. W związku z tym Trybunał ocenił, że wartość hodowlana i konkurencyjność gospodarstwa beneficjenta nie zmieniły się, a rolnik nie powinien był otrzymać pomocy, której przyznanie stanowiło błąd na poziomie 100 %.

Trybunał wykrył dodatkowy błąd dotyczący kwalifikowalności w projekcie zrealizowanym w Hiszpanii w ramach działań wspierających restrukturyzację winnic.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.6 – Niektórzy beneficjenci nie przestrzegali zasad kwalifikowalności dotyczących środków rynkowych

Komisja uwzględni to ustalenie przy planowaniu przyszłych postępowań w zakresie kontroli zgodności rozliczeń.

Środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo

7.25. W trzech z sześciu przypadków Trybunał wykrył błędy wynikające ze zwrotów wydatków niekwalifikowalnych, polegające m.in. na nieprawidłowym obliczeniu kosztów, nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących zamówień i zawyżeniu kosztów osobowych.

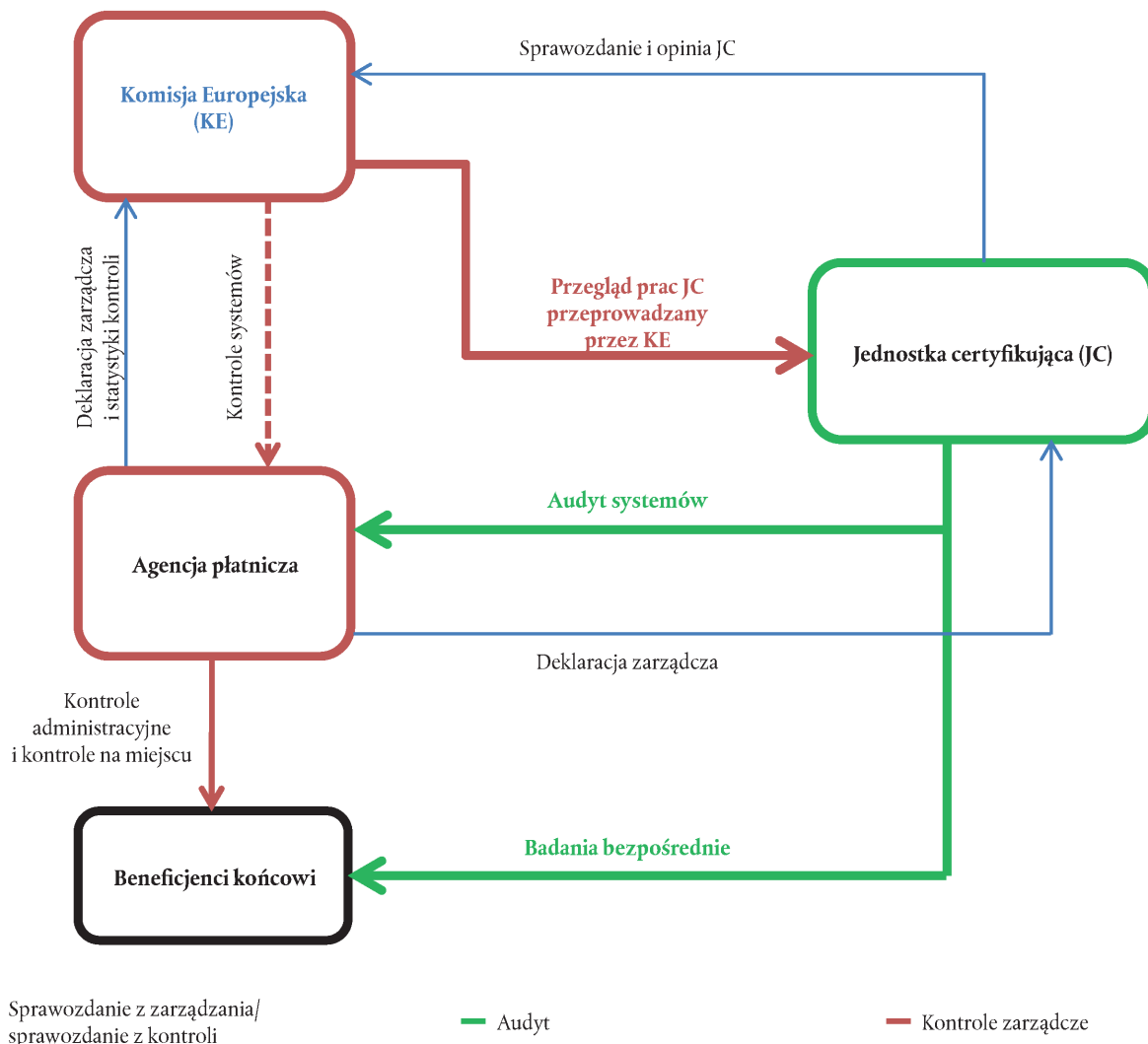
UWAGI TRYBUNAŁU

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania – przegląd informacji na temat prawidłowości przekazanych przez jednostkę kontrolowaną*Ocena pracy jednostek certyfikujących dokonana przez Komisję*

7.26. Prace jednostek certyfikujących w państwach członkowskich stanowią wkład do modelu pewności stosowanego przez Komisję w odniesieniu do wydatków w ramach WPR w okresie 2014–2020 (zob. **ramka 7.7**). Od 2015 r. jednostki certyfikujące są zobowiązane do wydawania dorocznej opinii na temat legalności i prawidłowości wydatków, o których zwrot wnioskowały państwa członkowskie. Opinia ta powinna być oparta na reprezentatywnej próbie transakcji.

7.27. Dyrektor każdej agencji płatniczej co roku przedstawia Komisji deklarację zarządczą dotyczącą skuteczności systemów kontroli agencji wraz ze sprawozdaniem zawierającym wyniki kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przeprowadzonych przez agencję („statystyki kontroli”). Jednostki certyfikujące muszą określić, czy wyniki ich badania podają w wątpliwość opinie przedstawione w deklaracjach zarządczych.

Ramka 7.7 – Model pewności Komisji w odniesieniu do wydatków w ramach WPR w latach 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.28. Trybunał zauważył już w przeszłości, że rola, jaką odgrywają jednostki certyfikujące w wydawaniu opinii na temat prawidłowości wydatków, jest pozytywna. Wskazał jednak znaczne niedociągnięcia w ramach mających zastosowanie do pierwszego roku, w którym odgrywały one tę rolę (2015). Niedociągnięcia te spowodowały, że opinie przekazane przez jednostki certyfikujące nie były w pełni zgodne z obowiązującymi standardami i przepisami⁽¹⁷⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.28. Komisja uważa, że zalecenia przedstawione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym nowej roli jednostek certyfikujących w pierwszym roku wdrażania, z którymi Komisja się zgadza, zostały już wdrożone, szczególnie w zaktualizowanych wytycznych dla jednostek certyfikujących na rok budżetowy 2018/2019.

⁽¹⁷⁾ Zob. pkt 90 sprawozdania specjalnego Trybunału nr 7/2017 pt. „Nadanie jednostkom certyfikującym nowej roli w odniesieniu do wydatków w ramach WPR: krok w kierunku modelu jednora-zowej kontroli mimo istotnych niedociągnięć” oraz pkt 7.54 sprawozdania rocznego za 2015 r.

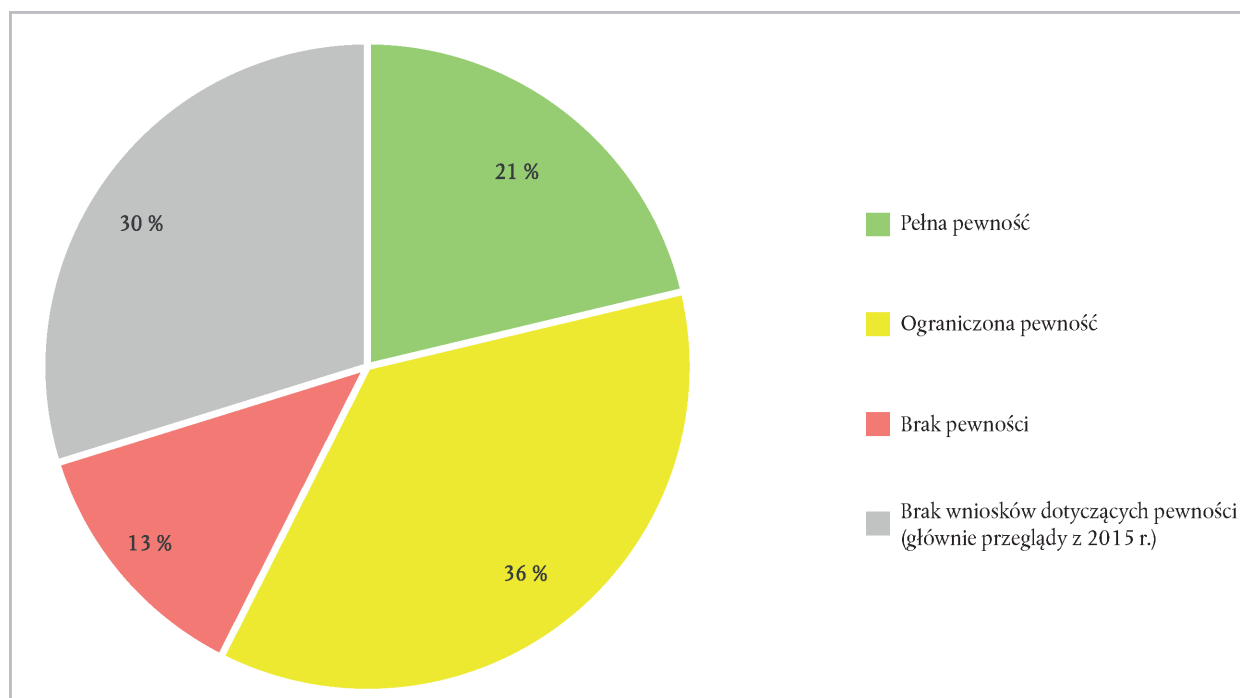
UWAGI TRYBUNAŁU

7.29. Pomiędzy 2015 a 2017 r. Komisja przeprowadziła 47 szczegółowych wizyt przeglądowych w celu dokonania oceny pracy jednostek certyfikujących. W dziesięciu przypadkach Komisja stwierdziła, że prace, które objęła przeglądem, były wiarygodne ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾ (zob. **ramka 7.8**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.29. W latach 2015–2017 Komisja przeprowadziła 47 wizyt kontrolnych ⁽¹⁾ obejmujących 42 agencje płatnicze i 35 jednostek certyfikujących. Spośród 35 skontrolowanych jednostek certyfikujących ⁽²⁾ 10 uznano za wiarygodne na podstawie wizyty kontrolnej. Ponadto przeprowadzono kompleksową ocenę wiarygodności pracy jednostek certyfikujących w ramach finansowego rozliczania rachunków, uwzględniając wszystkie elementy, w tym również uwagi z wizyt kontrolnych. Celem tych wizyt było zatem wniesienie wkładu w końcowe kompleksowe oceny dotyczące wiarygodności ogólnej pracy jednostek certyfikujących. W rezultacie wzrosła wiarygodność szeregu jednostek certyfikujących.

Ramka 7.8 – Wnioski z wizyt przeglądowych w latach 2015–2017 dotyczące potwierdzenia wiarygodności wyników prac jednostek certyfikujących



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przeglądów dokonanych przez DG AGRI.

⁽¹⁸⁾ Zakres wizyt przeglądowych Komisji zazwyczaj jest ograniczony do niektórych podpopulacji budżetu WPR (podpopulacja EFRG objęta ZSZiK, EFRG nieobjęta ZSZiK, EFRROW objęta ZSZiK i EFRROW nieobjęta ZSZiK) skontrolowanych przez jednostki certyfikujące.

⁽¹⁹⁾ W następstwie wizyt przeglądowych Komisja sformułowała następujący wniosek: „W wyniku przeprowadzonego przeglądu uwagi DG AGRI nie zwróciło nic, co mogłoby skłonić ją do stwierdzenia, że nie można polegać na wynikach prac kontrolnych przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące za rok budżetowy 2017”. Wniosek ten miał zatem charakter negatywnego zapewnienia.

⁽¹⁾ Przeprowadzano wizyty w tej samej jednostce certyfikującej obejmujące różną populację i różne agencje płatnicze.

⁽²⁾ W ciągu trzech lat Komisja odwiedziła 35 z 55 jednostek certyfikujących.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.30. W 2017 r. Trybunał przeanalizował 12 z tych wizyt przeglądowych⁽²⁰⁾. Sześć z nich przeprowadził ponownie na miejscu⁽²¹⁾, a kolejne sześć⁽²²⁾ zbadał, dokonując przeglądu dokumentacji w siedzibie Komisji.

Trybunał odnotował usprawnienia w metodyce i podejściu Komisji...

7.31. Trybunał odnotował usprawnienia w metodyce i podejściu stosowanych przez Komisję w trakcie wizyt przeglądowych. W 2016 r. Komisja zaczęła formułować jasne, standardowe wnioski dotyczące tego, w jakim stopniu może polegać na pracy jednostek certyfikacyjnych. W 2017 r. wizyty przeglądowe Komisji objęły badanie kontroli przeprowadzanych przez jednostki certyfikujące w odniesieniu do kompletności, poprawności oraz reprezentatywności statystyk kontroli agencji płatniczych.

...wykrył też jednak pewne problemy, o których nie było mowy w przeglądach Komisji

7.32. Poza kwestiami odnotowanymi w przeglądach Komisji Trybunał wykrył dwa istotne problemy:

- a) Jedna jednostka certyfikująca nie wybrała do swojej próby żadnych płatności z tytułu zazieleniania, mimo że przypada na nie 30 % wydatków na płatności bezpośrednie.
- b) Jedna agencja płatnicza nie ukończyła jeszcze przeprowadzania kontroli, kiedy została poinformowana o tym, które transakcje jednostka certyfikująca dobrała do swojej próby. Taka sytuacja prowadzi do ryzyka, że próba nie będzie reprezentatywna, ponieważ agencje płatnicze mogą przeprowadzać dokładniejsze kontrole tych pozycji ujętych w próbie, na których będzie się opierała ocena dokonana później przez jednostki certyfikujące.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.31. Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną ocenę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Usprawnienie to odzwierciedliło zmianę, jaka zaszła w celu wizyt kontrolnych. W 2015 r. wizyty kontrolne miały bardziej doradczy charakter, natomiast w latach 2016 i 2017 miały one stanowić kompleksową ocenę wiarygodności i ogólnej jakości pracy jednostek certyfikujących.

7.32.

- a) Jeżeli chodzi o zazielenianie, Komisja uzyskała dowody kontroli potwierdzające, że próbę wygenerowano przy pomocy oprogramowania statystycznego oraz że nie była ona zmanipulowana; uznano ją zatem za statystycznie reprezentatywną.
- b) Komisja zgadza się z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, że może istnieć ryzyko, że agencja płatnicza mogła przeprowadzić dokładniejsze kontrole w przypadku transakcji ujętych w próbie jednostki certyfikującej. Temat ten omówiono kilkakrotnie z jednostkami certyfikującymi podczas spotkań grupy ekspertów, na których doradzono im, aby ustanowiły zabezpieczenia, dzięki którym agencja płatnicza nie będzie znała zawartości prób przed przeprowadzeniem swoich kontroli. W razie wątpliwości co do tego, czy agencja płatnicza przeprowadziła dokładniejsze kontrole w przypadku niektórych transakcji, jednostce certyfikującej doradzono, aby w celu upewnienia się przeprowadziła dodatkowe procedury kontrolne.

⁽²⁰⁾ Trybunał zweryfikował jedną wizytę przeglądową z 2015 r., cztery z 2016 r. i siedem z 2017 r.

⁽²¹⁾ W Republice Czeskiej, Niemczech (Dolna Saksonia), Estonii, Grecji, Rumunii i Zjednoczonym Królestwie (Walia).

⁽²²⁾ W Danii, Hiszpanii (Asturia i La Rioja), we Włoszech (Agencja per le Erogazioni in Agricoltura), w Słowacji i Szwecji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Dalsze usprawnienia, jakie należy wprowadzić w zakresie udziału jednostek certyfikujących w modelu pewności Komisji

7.33. W 2017 r. Komisja przeprowadziła wizyty kontrolne w 15 jednostkach certyfikujących. Zakres tych wizyt często ograniczał się do konkretnych rodzajów wydatków. Ogólnie rzecz biorąc, przeprowadzony przez Komisję przegląd objął prace jednostek certyfikujących dotyczące wydatków w wysokości 3,4 mld euro ⁽²³⁾, co stanowi około 6,1 % wydatków na WPR ogółem.

7.34. Komisja stwierdziła, że wiarygodne były tylko cztery z 15 jednostek certyfikujących, w których przeprowadziła wizyty w 2017 r. ⁽²⁴⁾ W efekcie tych czterech przeglądów Komisja uzyskała pewność co do budżetu wynoszącego 700 mln euro czyli 1,3 % łącznych wydatków na WPR.

7.35. Podobnie jak w latach poprzednich DG AGRI obliczyła roczne poziomy błęd przedstawił w opublikowanym przez nią rocznym sprawozdaniu z działalności, wprowadzając korekty poziomów błęd podanych w statystykach kontrolnych agencji płatniczych. Dokonując tych korekt, DG AGRI wzięła pod uwagę wyniki swoich własnych kontroli zgodności przeprowadzonych w państwach członkowskich oraz opinie jednostek certyfikujących na temat prawidłowości wydatków zadeklarowanych do zwrotu (zob. pkt 7.27 i **ramka 7.7**).

7.33. Ocena wiarygodności jednostek certyfikujących odbywa się nie tylko na podstawie dedykowanych wizyt kontrolnych, lecz również na podstawie sprawozdawczości z finansowego rozliczania rachunków i wizyt kontrolnych w zakresie zgodności, które obejmują pracę jednostek certyfikujących. Ocenę tę przeprowadzono w ten sposób nie tylko w 2017 r., lecz również w latach 2015–2017, a w przyszłości będzie ona kontynuowana na bardziej zaawansowanym poziomie, gdyż Komisja ponownie w większym stopniu ukierunkowuje swoje kontrole na prace jednostek certyfikujących.

Komisja przyjęła ostrożne podejście względem poziomu wiarygodności prac jednostek certyfikujących. W wielu przypadkach w następstwie wizyt kontrolnych sformułowano zalecenia, które po uwzględnieniu doprowadziły do większej wiarygodności pracy jednostek certyfikujących po pierwotnej wizycie kontrolnej. Od 2015 r. Komisja w większym stopniu polega na pracy jednostek certyfikujących. W rezultacie praca jednostek certyfikujących w znacznym stopniu przyczynia się do korygowania poziomów błędów państw członkowskich zgłoszonych w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2017 r. Ponieważ proces ten nadal się toczy, Komisja spodziewa się dalszego wzrostu wiarygodności w nadchodzących latach.

⁽²³⁾ Wartość ta odnosi się do wydatków za 2016 r., ponieważ jest to ostatni rok, dla którego dane dostępne były w czasie przeprowadzania przeglądów przez Komisję.

⁽²⁴⁾ Komisja polegała w ograniczonym stopniu na ośmiu jednostkach certyfikujących, a na pozostałych trzech nie mogła polegać.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.36. W oparciu o statystyki kontroli swoich agencji płatniczych państwa członkowskie podały, że ogólny poziom błędu był bliski 1 %. W następstwie tego DG AGRI w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności podała, że skorygowany poziom błędu w wydatkach w ramach WPR ogółem wynosi około 2,2 %. Trybunał zweryfikował dokonane przez DG AGRI korekty poziomów błędu zgłaszanych w statystykach kontrolnych przez agencje płatnicze. Stwierdził on, że jedną czwartą łącznej kwoty korekt było bezpośrednim wynikiem prac jednostek certyfikujących. Tak jak w latach poprzednich DG AGRI, określając poziomy korekt, opierała się na wynikach swoich własnych kontroli zgodności dotyczących wydatków agencji płatniczych. DG AGRI często obliczała te korekty, stosując stawki zryczałtowane, mające odzwierciedlić znaczenie i zakres uchybień wykrytych przez nią w systemach kontroli. Nawet jeśli DG AGRI uważa prace jednostek certyfikujących za wiarygodne, może dokonać korekt zgłaszanych przez nie poziomów błędu. W 2017 r. miało to miejsce w przypadku dwóch z czterech jednostek certyfikujących wspomnianych w pkt 7.34.

7.37. Wkład jednostek certyfikujących w model pewności stosowany przez Komisję zwiększył się od 2015 r. Jeżeli jednak Komisja ma osiągnąć swój cel polegający na wykorzystywaniu wyników prac jednostek certyfikujących jako podstawowego źródła pewności co do prawidłowości wydatków w ramach WPR, konieczne są dalsze usprawnienia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.36. Komisja nie oblicza całkowitego poziomu błędu w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, gdyż statystyki kontrolne nie obejmują wszystkich obszarów wydatków. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI zgłasza w statystykach kontrolnych poziomy błędu w poszczególnych obszarach wydatków (działania rynkowe, płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich). DG AGRI dokonuje korekt łącznie w oparciu o wyniki prac jednostek certyfikujących oraz własne ustalenia, które czasem pokrywają się, a czasem dotyczą innych obszarów. W każdym wypadku są one traktowane łącznie i tak też należy je rozważać.

7.37. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagę Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja uważa, że praca jednostek certyfikujących uległa poprawie, jako że w trzecim roku stosowania nowego podejścia do pewności osiągnane przez nie wyniki są w większym stopniu ugruntowane i uzasadnione w porównaniu z latami ubiegłymi. Chociaż konieczne są dalsze usprawnienia, Komisja uważa, że jednostki certyfikujące są kluczowymi elementami modelu budowania pewności WPR.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI

7.38. Skorygowane poziomy błęd podane przez DG AGRI, wynoszące około 2,2 % w odniesieniu do wydatków w ramach WPR i 1,9 % w odniesieniu do płatności bezpośrednich, są spójne z wnioskami z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał (zob. pkt 7.40).

7.38. Komisja jest bardzo zadowolona, że wnioski z kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy są spójne z poziomami błęd ujętymi w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI.

Niskie poziomy błęd stanowią uzasadnienie wystarczającej pewności na potrzeby poświadczenia wiarygodności dyrektora generalnego DG AGRI. Aby zaradzić przyczynom błędów, formułuje się zastrzeżenia względem szczególnych środków lub agencji płatniczych, co do których należy podjąć działania naprawcze.

Komisja podkreśla, że ogólny poziom błęd wykazuje tendencję spadkową, co znajduje potwierdzenie również we wniosku Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Ponadto w pierwszym roku poziom błęd przedstawiony w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI dotyczący całego funduszu EFRG (obejmującego pomoc bezpośrednią i działania rynkowe) plasuje się poniżej progu istotności.

Chociaż w ostatnich latach poziom błęd Komisji stale spadał, zważywszy na konieczność zapewnienia równowagi między legalnością i prawidłowością a celami polityki, a także mając jednocześnie na względzie koszty realizacji, nie można zakładać ponad wszelką wątpliwość, że przy rozsądnym nakładzie pracy uda się osiągnąć poziom błęd poniżej progu istotności w przypadku rozwoju obszarów wiejskich.

Roczne sprawozdania z działalności DG MARE, DG ENV i DG CLIMA

7.39. Roczne sprawozdania z działalności zostały sporządzone zgodnie z wewnętrznymi instrukcjami Komisji i nie stwierdzono żadnych problemów metodycznych w związku z metodami zastosowanymi w celu obliczenia poziomów błęd. Liczba transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 2017 r. w obszarze rybołówstwa, środowiska naturalnego oraz działań w dziedzinie klimatu była statystycznie zbyt mała, by można było porównać informacje na temat prawidłowości wydatków przekazane przez te trzy dyrekcje z wynikami kontroli Trybunału.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wnioski i zalecenia*Wnioski*

7.40. Ogólne dowody kontroli wskazują, że poziom błędów w wydatkach w dziale „Zasoby naturalne” był istotny (zob. pkt 7.10). W 2017 r. w systemach pomocy bezpośredniej, na które przypada 74 % wydatków w tym dziale WRF, nie wystąpił jednak istotny poziom błędów (zob. pkt 7.11).

7.41. W tym dziale WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało, że szacowany ogólny poziom błędów wynosi 2,4 % (zob. **załącznik 7.1**).

Zalecenia

7.42. W **załączniku 7.4** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie pięciu zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r. Komisja w pełni zrealizowała jedno zalecenie, trzy zalecenia zrealizowała w przeważającej mierze, a jedno – częściowo.

7.43. Na podstawie tego przeglądu oraz wniosków odnoszących się do 2017 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna ocenić skuteczność działań państw członkowskich mających na celu wyeliminowanie przyczyn błędów w płatnościach na środki rynkowe i rozwój obszarów wiejskich, a także wydać dodatkowe wytyczne w razie konieczności (zob. pkt 7.18–7.24 i **załącznik 7.4**);

Docelowy termin wdrożenia: 2019 r.

- **Zalecenie 2:** Komisja powinna przeprowadzić pogłębioną analizę jakości badania transakcji przez jednostki certyfikujące (zob. pkt 7.32).

Docelowy termin wdrożenia: 2019 r.

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna kontrolować wdrażanie działań naprawczych podjętych przez organy państw członkowskich w przypadkach, w których stwierdziła, że nie może polegać na pracach jednostek certyfikujących lub może na nich polegać w ograniczonym zakresie (zob. pkt 7.34).

Docelowy termin wdrożenia: 2019 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie i nadal będzie wymagać od państw członkowskich ustanowienia planów działań zaradczych – w przypadku zidentyfikowania poważnych uchybień i niedociągnięć – oraz monitorowania skuteczności ich wdrażania. Wszystkie stosowne wytyczne są regularnie aktualizowane. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 7.38.

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że jest ono wdrażane poprzez dedykowane kontrole jednostek certyfikujących, audyty zgodności i ocenę finansowego rozliczania rachunków.

Komisja będzie nadal formułować wytyczne dotyczące jakości pracy jednostek certyfikujących.

Komisja przyjmuje to zalecenie i uważa, że jest ono wdrażane.

W każdym przypadku, w którym stwierdzono, że nie można polegać na wiarygodności pracy jednostek certyfikujących, uruchomiono kontrolę zgodności rozliczeń, aby omówić działania zaradcze, które mają zostać wdrożone przez państwo członkowskie. Jeżeli chodzi o przypadki ograniczonej wiarygodności, systematycznie prowadzi się w stosunku do nich działania następcze na podstawie odpowiedzi państwa członkowskiego lub sprawozdania jednostki certyfikującej za następny rok budżetowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

CZĘŚĆ 2 – OSIĄGNIĘTE WYNIKI

7.44. W 2017 r. Trybunał opublikował sześć sprawozdań specjalnych dotyczących wydatków w dziale „Zasoby naturalne”. W sprawozdaniach specjalnych dotyczących WPR przeanalizowano programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie dla młodych rolników, zazielenianie (zob. pkt 3.45–3.48) i rolę jednostek certyfikujących. Trybunał opublikował także sprawozdania dotyczące rybołówstwa i sieci ekologicznej Natura 2000.

7.45. Dodatkowo, podczas badania prawidłowości transakcji w 2017 r., Trybunał ocenił wyniki osiągnięte w ramach geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy na płatności obszarowe i w ramach projektów inwestycyjnych z zakresu rozwoju obszarów wiejskich.

Ocena wyników osiągniętych za pośrednictwem geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy

7.46. Geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy to aplikacja internetowa, z której rolnicy mogą korzystać w celu składania przez internet wniosków o przyznanie pomocy obszarowej, przetwarzanych następnie przez agencję płatniczą. Agencje płatnicze są zobowiązane udostępnić geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy beneficjentom pomocy obszarowej do 2018 r.⁽²⁵⁾, chociaż na mocy decyzji wykonawczej Komisji w przypadku sześciu państw członkowskich przedłużono ten termin⁽²⁶⁾. Po udostępnieniu aplikacji beneficjenci powinni składać wnioski za jej pomocą. W przypadku gdy beneficjenci nie są w stanie korzystać z aplikacji, organy muszą zapewnić im wymagane wsparcie lub papierowe formularze wniosków. Organy muszą tak czy inaczej zapewnić, by dane na temat zadeklarowanych obszarów miały postać cyfrową.

7.47. W aplikacji zapisane są dane z systemu LPIS dotyczące działek rolnych, co pozwala rolnikom na sprawdzenie i aktualizację na ekranie zadeklarowanych przez nich powierzchni gruntów (zob. **ramka 7.9**).

7.46. Komisja zauważa, że w większości państw członkowskich szybko wprowadzono geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy.

Chociaż sześciu państw członkowskim przedłużono termin, w przypadku trzech państw członkowskich przedłużenie to dotyczy wyłącznie szczególnych kwestii odnoszących się do wniosków o przyznanie pomocy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich lub wniosków o płatność na rzecz działek dzielonych, stanowiących zatem tylko niewielki odsetek całkowitej pomocy (zob. drugi przypis do tego punktu).

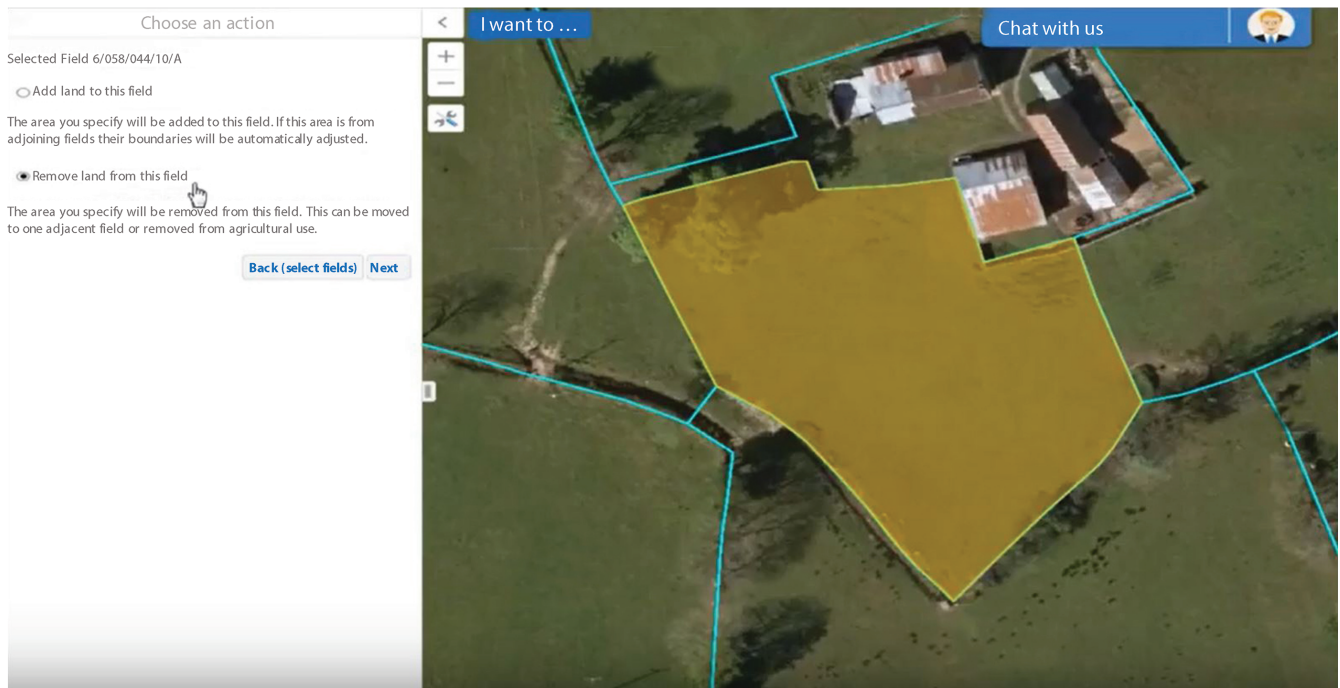
⁽²⁵⁾ Art. 17 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 stanowi, że formularz geoprzestrzenny wniosku o przyznanie pomocy musi zostać udostępniony:

- od roku składania wniosków 2016 – dla liczby beneficjentów odpowiadającej liczbie niezbędnej do objęcia co najmniej 25 % całkowitego obszaru zatwierdzonego do celów systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej w poprzednim roku;
- od roku składania wniosków 2017 – dla liczby beneficjentów odpowiadającej liczbie niezbędnej do objęcia co najmniej 75 % całkowitego obszaru zatwierdzonego do celów systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej w poprzednim roku;
- od roku składania wniosków 2018 – dla wszystkich beneficjentów.

⁽²⁶⁾ W decyzji wykonawczej Komisji C(2018) 2838 ustanowiono następujące terminy: 2020 r. w przypadku wniosków o płatność dotyczących środków obszarowych w ramach rozwoju obszarów wiejskich w Danii i we Włoszech; 2020 r. w przypadku wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność składanych przez wszystkich beneficjentów w Luksemburgu, Polsce i Zjednoczonym Królestwie (Anglia); 2019 r. w przypadku wniosków o płatność dotyczących działek wykorzystywanych wspólnie przez co najmniej dwóch beneficjentów na potrzeby płodozmianu w produkcji specjalnej w Finlandii.

Ramka 7.9 – Geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy pozwala rolnikom na aktualizację danych na ekranie

Wypełniając wniosek o przyznanie pomocy przy użyciu formularza geoprzestrzennego, rolnicy są w stanie naszkicować granice każdego pola na ekranie, nanosząc przy tym wszelkie niezbędne korekty.



Źródło: Internetowy obraz przykładowy (Zjednoczone Królestwo – Irlandia Północna: Departament Rolnictwa, Środowiska i Spraw Wiejskich).

UWAGI TRYBUNAŁU

7.48. Aplikacja ma na celu zapobieganie popełnianiu błędów przez rolników przy deklarowaniu kwalifikowalnej powierzchni gruntów, zwiększenie wydajności administracyjnych kontroli krzyżowych i zapewnienie bardziej wiarygodnych danych wykorzystywanych do monitorowania i oceny.

7.49. Podczas wizyt w 110 gospodarstwach przeprowadzonych w celu zbadania płatności obszarowych Trybunał ocenił stosowanie tej aplikacji przez rolników. Rolnikom, którzy korzystali z aplikacji, zadano następujące pytania:

- czy aplikacja pomogła im uniknąć błędów przy składaniu wniosku o przyznanie pomocy,
- czy złożenie wniosku o przyznanie pomocy zajęło im teraz mniej czasu,
- czy ich zdaniem aplikacja jest bardziej przyjazna dla użytkowników niż wcześniejszy system,

UWAGI TRYBUNAŁU

- czy agencja płatnicza zapewniła wystarczającą pomoc i wytyczne,
- jaka jest ich ogólna ocena aplikacji w porównaniu z systemem, którego używali wcześniej.

7.50. Trybunał przeprowadził także ankietę w 24 agencjach płatniczych⁽²⁷⁾, w której zadał następujące pytania:

- czy udostępniły aplikację, a jeśli tak, jaki odsetek beneficjentów ma do niej dostęp i faktycznie korzysta z systemu,
- czy dzięki aplikacji w złożonych wnioskach o przyznanie pomocy wystąpiło mniej błędów,
- czy uzyskały oszczędności w zakresie kosztów i czasu pracy przy przetwarzaniu wniosków o przyznanie pomocy.

Beneficjenci i agencje płatnicze ocenili pozytywnie geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy

7.51. Spośród 24 agencji płatniczych objętych ankietą Trybunału 21 poinformowało, że aplikacja jest dostępna dla wszystkich beneficjentów pomocy bezpośredniej. Dostęp do internetowego formularza wniosku w Zjednoczonym Królestwie (Anglia) za 2016 r., a w Słowacji i Hiszpanii (Kastyli-La Mancha) za 2017 r. miało odpowiednio 62 %, 32 % i 22 % beneficjentów, co przekłada się na 50 %, 75 % i 83 % zadeklarowanej powierzchni gruntów. Agencje płatnicze zaobserwowały, że beneficjenci w dużym stopniu korzystają z aplikacji, z wyjątkiem Polski, gdzie w 2016 r. używało jej tylko 0,8 % beneficjentów, podczas gdy reszta składała wnioski w formie papierowej.

7.52. Ponad trzy czwarte beneficjentów, u których Trybunał przeprowadził wizyty, korzystało z aplikacji. W przypadku gdy beneficjenci nie korzystali z geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy, przyczyną była albo jego niedostępność, albo wprowadzenie formularza internetowego jako opcji do wyboru, z której beneficjenci jeszcze nie skorzystali. Tak było w tych przypadkach, w których agencje płatnicze wciąż dopuszczają możliwość składania wniosków o przyznanie pomocy na papierowych formularzach. Niektórzy beneficjenci preferowali tę formę, ponieważ nie posiadali niezbędnych umiejętności obsługi komputera lub nie mieli zaufania do systemu komputerowego.

7.53. Większość agencji płatniczych, w których odbyły się wizyty Trybunału, była zdania, że wprowadzenie aplikacji pomogło zapobiec części błędów, jakie popełniliby beneficjenci. Rolnicy, z którymi Trybunał przeprowadził spotkania, co do zasady zgadzali się z tą opinią: 88 % beneficjentów, którzy odpowiedzieli na pytanie, czy aplikacja okazała się użyteczna przy unikaniu błędów, powiedziało, że pomogła im ona skorygować błędy popełnione we wnioskach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.51. Komisja uznaje ogólny pozytywny obraz, jaki wynika z danych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja monitoruje wprowadzanie geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy na podstawie objętego nim obszaru, a nie liczby beneficjentów, zgodnie z art. 17 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014.

Zobacz również odpowiedzi Komisji do pkt 7.52 i 7.65.

7.52. Komisja zauważa, że w prawie Unii przewidziano stopniowe wprowadzanie geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy i możliwość utrzymania papierowych wniosków, gdyż spodziewano się, że niektórzy rolnicy mogą mieć trudności w dostosowaniu się do nowego systemu. Zob. art. 17 ust. 3 i motyw 15 rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 809/2014.

⁽²⁷⁾ Belgia (Flandria), Bułgaria, Dania, Niemcy (Dolna Saksonia), Irlandia, Grecja, Hiszpania (Andaluzja, Kastyli-La Mancha, Kastyli i León), Francja, Chorwacja, Włochy (Lombardia, Wenecja Euganejska), Litwa, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (Anglia, Irlandia Północna).

UWAGI TRYBUNAŁU

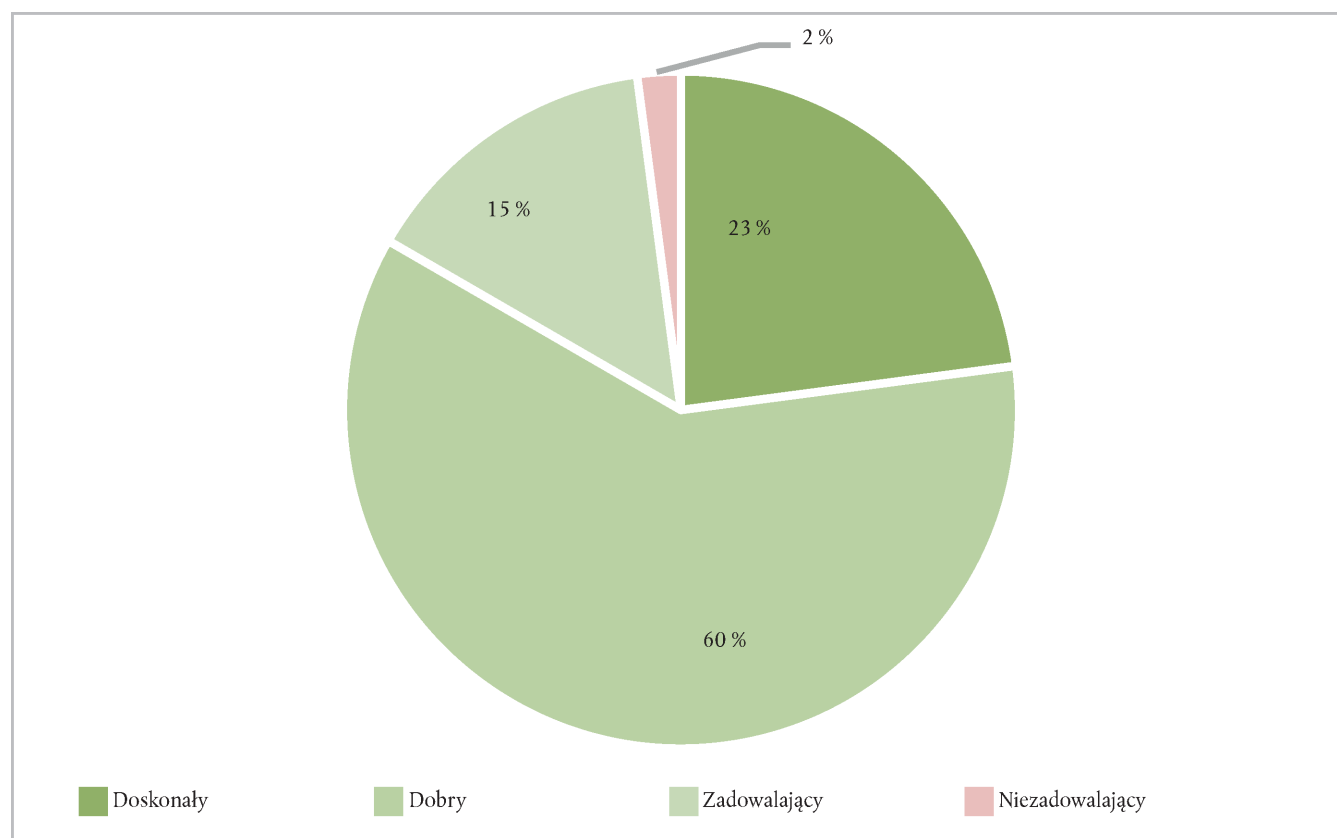
ODPOWIEDZI KOMISJI

7.54. Spośród beneficjentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie dotyczące oszczędności czasu, 67 % stwierdziło, że obecnie na wypełnienie wniosku o przyznanie pomocy potrzebują mniej czasu. Podobnie ponad połowa agencji płatniczych potwierdziła, że osiągnęła oszczędności czasu przy przetwarzaniu wniosków. Dwie agencje płatnicze, które zaczęły stosować aplikację dopiero w 2016 lub 2017 r., uznały, że jest za wcześnie, aby ocenić ewentualne oszczędności czasowe. Trzy agencje płatnicze stwierdziły z kolei, że ich wcześniejsze systemy internetowe posiadały już te same podstawowe funkcje, co geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy.

7.55. Spośród beneficjentów, którzy odpowiedzieli na pytania Trybunału, 72 % oświadczyło, że aplikacja jest bardziej przyjazna dla użytkowników niż wcześniejsze systemy. Wszyscy oni byli zadowoleni z pomocy i wytycznych, jakie zapewniły im agencje płatnicze. Ocena beneficjentów była ogólnie rzecz biorąc pozytywna (zob. **ramka 7.10**).

7.55. Komisja uznaje ogólny pozytywny obraz, jaki został przekazany.

Ramka 7.10 – Beneficjenci byli zadowoleni z geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ocena wyników osiągniętych w ramach projektów inwestycyjnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

7.56. Trybunał ocenił próbę złożoną z 29 projektów inwestycyjnych z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, obejmujących różnorodne działania, w tym:

- budowę budynków gospodarczych i modernizację wyposażenia gospodarstwa,
- zapewnienie pomocy na rozpoczęcie działalności gospodarczej młodym rolnikom i małym gospodarstwom,
- rozwój infrastruktury wiejskiej, np. ulepszanie dróg i infrastrukturę szerokopasmową.

7.57. Trybunał ocenił:

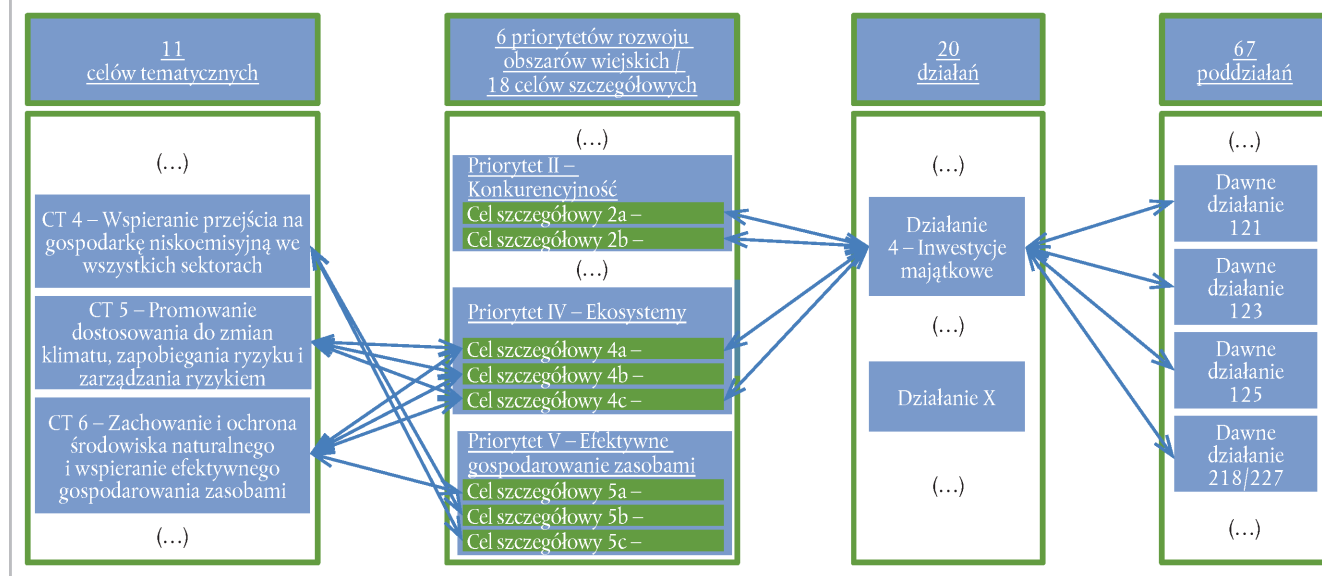
- czy warunki kwalifikowalności ustalone dla danego działania były zgodne z priorytetami określonymi w programie rozwoju obszarów wiejskich, a procedura wyboru była odpowiednia,
- czy beneficjenci zrealizowali projekty zgodnie z planem,
- czy państwa członkowskie sprawdziły racjonalność zadeklarowanych kosztów,
- czy wykorzystano w odpowiedni sposób uproszczone formy kosztów.

Warunki kwalifikowalności i kryteria wyboru projektów zasadniczo były zgodne z priorytetami rozwoju obszarów wiejskich

7.58. UE zdefiniowała 11 celów tematycznych, które mają stanowić powiązanie pomiędzy strategią „Europa 2020” a europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, w tym EFRROW. W przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich długofalowe cele strategiczne na okres 2014–2020 mają postać sześciu priorytetów podzielonych na 18 celów szczegółowych⁽²⁸⁾ (zob. **ramka 7.11**). Jedno działanie może przyczyniać się do osiągnięcia kilku priorytetów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, z drugiej strony zaś kilka działań może być istotnych z perspektywy jednego priorytetu.

⁽²⁸⁾ Szczegółowe informacje na temat ram wykonania na lata 2014–2020 przedstawiono w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 16/2017 „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach”.

Ramka 7.11 – Powiązania między celami tematycznymi oraz priorytetami i działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.59. W 26 spośród 29 skontrolowanych przypadków Trybunał stwierdził, że działania były zgodne z priorytetami i celami szczegółowymi wskazanymi w programach rozwoju obszarów wiejskich oraz że państwa członkowskie stosowały odpowiednie procedury wyboru. Jak odnotował Trybunał w sprawozdaniu specjalnym nr 16/2017, trudno jest jednak ocenić, w jakim stopniu priorytety rozwoju obszarów wiejskich i cele szczegółowe przyczyniły się do realizacji każdego celu tematycznego z osobna.

7.60. W pozostałych trzech przypadkach organy krajowe nie określiły odpowiednich warunków kwalifikowalności bądź nie zastosowały skutecznych procedur wyboru. W jednym przypadku organy krajowe z góry ustaliły odpowiednie kryteria wyboru i przyznały punkty na podstawie oceny tego, w jakim stopniu wnioski spełniały te kryteria. Organ nie ustalił jednak minimalnego progu punktów, w związku z czym dofinansowania udzielono na rzecz wszystkich złożonych wniosków. W przypadku pozostałych dwóch projektów organy krajowe określiły zbyt niski minimalny próg punktów, by zapewnić wystarczające ukierunkowanie.

W większości przypadków beneficjenci zrealizowali projekty zgodnie z planem, a państwa członkowskie skontrolowały racjonalność kosztów

7.61. Do czasu, kiedy przeprowadzana była kontrola, ukończonych zostało 19 z 29 projektów. Trybunał stwierdził, że 17 z nich zrealizowano zgodnie z planem (zob. przykład w ramce 7.12).

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.59. Działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich stanowią instrumenty służące osiągnięciu celów priorytetów i celów szczegółowych. Ze względu na ich różnorodność i wielozadaniowy charakter nie jest możliwe określenie bezpośredniego związku między działaniami i celami tematycznymi. Taki związek staje się widoczny, gdy działania zostaną przypisane celom szczegółowym.

7.60. Organ krajowy mogą ustanowić zobowiązania i inne obowiązki zapewniające skuteczne wdrażanie działania przy jednoczesnym przestrzeganiu kryteriów kwalifikowalności, które są z reguły ujęte w przepisach UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.12 – Przykład projektu zrealizowanego zgodnie z planem

Trybunał zbadał płatność na rzecz gospodarstwa rolnego we Włoszech (Wenecja Euganejska) dokonaną w ramach działania mającego na celu zwiększenie rentowności i konkurencyjności gospodarstwa poprzez ułatwienie jego restrukturyzacji i modernizacji.

Warunki kwalifikowalności i kryteria wyboru były ukierunkowane na wzmocnienie stabilności finansowej gospodarstw, ograniczenie ich oddziaływania na środowisko naturalne lub poprawę dobrostanu zwierząt. Inwestycja polegała na nabyciu silosów i zautomatyzowanego wyposażenia na potrzeby przechowywania i przygotowywania paszy.

Gospodarstwo zmodernizowało swoje środki trwałe i zwiększyło rentowność poprzez ograniczenie kosztów karmienia zwierząt.

7.62. W czterech z 29 projektów skontrolowanych przez Trybunał płatność miała formę kwoty ryczałtowej. W 23 przypadkach organy krajowe ustanowiły procedury mające na celu weryfikację racjonalności deklarowanych kosztów, takie jak postępowanie o udzielenie zamówienia, koszty referencyjne lub porównanie ofert. W pozostałych dwóch przypadkach takich procedur nie ustanowiono lub nie stosowano.

Państwa członkowskie w niewielkim stopniu stosowały uproszczone formy kosztów

7.63. W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie mogą korzystać z systemu uproszczonych form kosztów (jako alternatywy do zwrotu poniesionych kosztów), czyli: standardowych stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych oraz finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe⁽²⁹⁾. Stosowanie uproszczonych form kosztów potencjalnie pomaga uprościć procedury administracyjne i utrzymać koszty projektów pod kontrolą⁽³⁰⁾.

7.63. W przedmiotowym okresie programowania w jeszcze większym stopniu stosowano uproszczone formy kosztów w przypadku działań nieobjętych ZSZiK i innych działań niepodlegających zwrotowi z zastosowaniem uproszczonych form kosztów przewidzianych w szczegółowym rozporządzeniu w sprawie funduszu.

⁽²⁹⁾ Art. 67 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽³⁰⁾ Zob. pkt 73 i 74 sprawozdania specjalnego nr 11/2018 „Nowe formy finansowania projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – rozwiązania prostsze, lecz nieukierunkowane na rezultaty”.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.64. Trybunał uznał, że w 23 z przeanalizowanych projektów można było zastosować uproszczone formy kosztów w odniesieniu do przynajmniej niektórych elementów kosztów, lecz uczyniono tak tylko w pięciu⁽³¹⁾. To stwierdzenie potwierdza ustalenie zawarte w niedawno opublikowanym sprawozdaniu specjalnym dotyczącym finansowania projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z którym te formy kosztów wykorzystywane są w ograniczonym zakresie, częściowo z powodu szerokiego zakresu działań i beneficjentów⁽³²⁾.

Wnioski

7.65. Większość wnioskodawców o płatności obszarowe, u których Trybunał przeprowadził wizyty, korzystała już z geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy, co w większości przypadków przełożyło się na mniejszą liczbę błędów i oszczędności czasu. 23 % rolników, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, wciąż składało wnioski papierowe, nie korzystając z formularza geoprzestrzennego.

7.66. W 2017 r. wizyty przeprowadzone przez Trybunał objęły 29 projektów inwestycyjnych z zakresu rozwoju obszarów wiejskich. Co do zasady warunki kwalifikowalności dla projektów, których dotyczyły wizyty Trybunału, były zgodne z priorytetami określonymi w programach rozwoju obszarów wiejskich, a procedury wyboru były odpowiednie. Beneficjenci, u których Trybunał przeprowadził wizyty, zasadniczo zrealizowali zgodnie z planem objęte próbą projekty z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, a państwa członkowskie skontrolowały racjonalność kosztów. Państwa członkowskie jednak w niewielkim stopniu stosowały uproszczone formy kosztów.

Zalecenia

7.67. Na podstawie swoich ustaleń i wniosków Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 4:** Komisja powinna monitorować postępy poczynione przez agencje płatnicze we wspieraniu rolników, którzy nie korzystają jeszcze z geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy, i promować dobre praktyki w celu maksymalizacji korzyści oraz osiągnięcia pełnego wdrożenia nowego systemu w przepisowym terminie (zob. pkt 7.51 i 7.52).

Docelowy termin wdrożenia: 2020 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.64. Komisja uważa, że stosowanie uproszczonych form kosztów jest nowym rozwiązaniem w przypadku wydatków innych niż wydatki obszarowe i niezwiązane z produkcją zwierzęcą. Rozpoczęcie ich stosowania przez państwa członkowskie wymaga zatem czasu. Niektóre formy kosztów uproszczonych są jednak obecnie wprowadzane w ramach poprawek do programów rozwoju obszarów wiejskich.

7.65. Komisja zauważa, że w przepisach UE przewidziano stopniowe wprowadzanie geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy. Zgodnie z harmonogramem państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy na 25 % gruntów w roku składania wniosków 2016 (roku budżetowym 2017), na 75 % gruntów w roku składania wniosków 2017 (roku budżetowym 2018) i zapewnienia pełnego pokrycia w roku składania wniosków 2018 (roku budżetowym 2019) (zob. art. 17 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 809/2014).

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że jest ono wdrażane. Komisja monitoruje postępy w państwach członkowskich i będzie kontynuowała to działanie. W większości państw członkowskich szybko wdrożono geoprzestrzenny wniosek o przyznanie pomocy, zgodnie z harmonogramem określonym w przepisach UE.

⁽³¹⁾ W trzech z pięciu przypadków zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi zastosowanie kwoty ryczałtowej było obowiązkowe.

⁽³²⁾ Zob. pkt 79 sprawozdania specjalnego nr 11/2018.

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ZASOBY NATURALNE”

	2017	2016
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Płatności bezpośrednie	121	201
Środki rynkowe, rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo	109	179
Łączna liczba transakcji w dziale „Zasoby naturalne”	230	380
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu – dział „Zasoby naturalne”	2,4 %	2,5 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	3,9 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,9 %	

ZAŁĄCZNIK 7.2

PRZEGLĄD WYNIKÓW BADANIA TRANSAKCYJ W ODNIESIENIU DO ŚRODKÓW RYNKOWYCH, ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH, ŚRODOWISKA NATURALNEGO, DZIAŁAŃ W DZIEDZINIE KLIMATU I RYBOŁÓWSTWA W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH ⁽¹⁾

Niderlandy	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	2 - - - 2	Zjednoczone Królestwo	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	4 - 2 - 6	Niemcy	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	2 1 1 - 4	Szwecja	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	3 1 1 - 5	Finlandia	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.	Łotwa	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.	Litwa	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	6 1 1 - 8
Irlandia	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	- 2 - - 2	Dania	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	5 - - - 5	Belgia	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.					Estonia	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.	Polska	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	6 1 2 - 10		
Luksemburg	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.											Republika Czeska	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.	Słowacja	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.			
Francja	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	8 - 3 - 11										Austria	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	7 1 - - 8	Węgry	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.		
Portugalia	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	6 1 1 - 9										Rumunia	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	12 - - - 12	Bulgaria	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.		
Hiszpania	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	1 - - 1 2										Grecja	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	1 1 1 2 5	Cypr	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.		
Włochy	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	6 1 - - 8	Słowenia	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.		Chorwacja	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy niekwantyfikowalne Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	4 - 3 - 7	Malta	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.								

Słowenia	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.	Chorwacja	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy niekwantyfikowalne Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	4 - 3 - 7	Malta	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.	Grecja	Transakcje bez wykrytych błędów Błędy bez wymiennego wpływu Błędy o wpływie poniżej 20 % Błędy o wpływie 20 % lub większym Łącznie	1 1 1 2 5	Cypr	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.	Bulgaria	Nie skontrolowano żadnych transakcji za 2017 r.
-----------------	--	------------------	---	-----------------------	--------------	--	---------------	--	-----------------------	-------------	--	-----------------	--

Na podstawie wyników swoich prac kontrolnych Trybunał oszacowuje prawdopodobny poziom błędów w populacji transakcji jako całości. Oszacowanie to opiera się na metodzie „prawdopodobieństwa proporcjonalnego do rozmiaru próby” i w związku z tym nie zapewnia informacji na temat częstotliwości błędów w populacjach, które są objęte kontrolą (wymagaby to losowego doboru transakcji). Z tego powodu powyższe dane liczbowe nie powinny być rozumiane jako wskaźnik częstotliwości błędów w transakcjach finansowanych ze środków unijnych, ani w poszczególnych państwach członkowskich, a częstotliwość błędów w próbach dobranych w różnych państwach członkowskich nie może służyć do wyrażania wniosków co do relatywnego poziomu błędów w tych państwach.

⁽¹⁾ Z wyłączeniem pięciu przeanalizowanych transakcji objętych zarządzaniem bezpośrednim w obszarze środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa.

ZAŁĄCZNIK 7.3

PRZEGLĄD BŁĘDÓW O WPŁYWIE CO NAJMNIEJ 20 % W ODNIESIENIU DO ŚRODKÓW RYNKOWYCH, ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH, ŚRODOWISKA NATURALNEGO, DZIAŁAŃ W DZIEDZINIE KLIMATU I RYBOŁÓWSTWA

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wstęp

Aby oszacować poziom *nieprawidłowości* w populacji w przypadku tego działu WRF, Trybunał zbadał reprezentatywną próbę transakcji, stosując w tym celu ogólną metodykę kontroli przedstawioną w **załączniku 1.1**. Lista błędów wykrytych przez Trybunał w toku tego badania nie jest wyczerpująca – ani jeśli chodzi o poszczególne błędy, ani o ich możliwe rodzaje. Poniżej przedstawiono cztery błędy o wpływie wynoszącym co najmniej 20 % wartości skontrolowanej transakcji w wydatkach na rzecz środków rynkowych, rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, działań w dziedzinie klimatu i rybołówstwa. W **ramkach 7.5 i 7.6** opisano dwa pozostałe przypadki wykryte przez Trybunał. Te sześć błędów wykryto w transakcjach o wartości od 3 500 euro do 1,6 mln euro, przy czym mediana wartości transakcji wynosiła nieco poniżej 17 000 euro ⁽¹⁾.

Przykłady błędów**Środki rynkowe, rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, działania w dziedzinie klimatu i rybołówstwo**

Niekwalifikujący się beneficjent/niekwalifikowalny projekt/niekwalifikowalne działanie/wydatki

Przykład 1 – Projekt niekwalifikowalny ze względu na niewystarczający zwrot z inwestycji

W Portugalii Trybunał skontrolował płatność dokonaną na rzecz gospodarstwa rolnego w celu modernizacji systemu nawadniania. Aby wniosek o przyznanie pomocy był kwalifikowalny, należało wykazać, że inwestycja doprowadzi do dodatniego zwrotu. Organy zatwierdziły projekt na podstawie informacji zawartych we wniosku o przyznanie pomocy. Jednak w momencie zatwierdzenia projektu beneficjent nie prowadził już upraw na jednej z działek, które zostały uwzględnione w obliczeniu zwrotu z inwestycji. Gdyby obliczenia objęły tylko działki rzeczywiście uprawiane przez beneficjenta, wykazałyby one, że zwrot z inwestycji nie jest dodatni. W związku z tym projekt nie powinien być uzyskać wsparcia, co oznacza błąd na poziomie 100 %.

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę, którą Europejski Trybunał Obrachunkowy zawarł w załączniku 7.2 i w której wyjaśnia, że na podstawie dokonanego przez niego przeglądu transakcji nie można wyciągać wniosków co do relatywnego poziomu błędów w państwach członkowskich uwzględnionych w próbie. Komisja zwraca uwagę, że szczegółowe informacje na temat wyników kontroli przeprowadzonych przez Komisję oraz państwa członkowskie są przedstawiane każdemu państwu członkowskiemu w rocznych sprawozdaniach z działalności służb Komisji wdrażających unijne fundusze w ramach zarządzania dzielonego oraz w załącznikach technicznych do tych sprawozdań.

⁽¹⁾ Innymi słowy, połowa błędów o wpływie co najmniej 20 % została wykryta w transakcjach o wartości poniżej 17 000 euro, a pozostałe – w transakcjach, których wartość przewyższała tę kwotę.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 2 – Wsparcie na rzecz beneficjenta nieposiadającego wystarczających praw do ponownego sadzenia

W Hiszpanii Trybunał skontrolował płatność, która miała na celu częściowe pokrycie kosztów restrukturyzacji i przekształcenia winnicy. Zgodnie z przepisami krajowymi beneficjent powinien posiadać prawa do ponownego sadzenia na obszarze, który miał zostać poddany restrukturyzacji, przed upływem ostatecznego terminu składania wniosków o przyznanie pomocy. Jednak w przypadku jednej działki beneficjent, u którego Trybunał przeprowadził wizytę, uzyskał prawa do ponownego sadzenia po upływie tego terminu, co doprowadziło do błędu na poziomie 44 %.

Przykład 3 – Pomoc techniczna na rzecz rozwoju obszarów wiejskich wykorzystywana także na rzecz EFRG

Trybunał zbadał płatność dla greckiej agencji płatniczej na pomoc techniczną związaną z programami rozwoju obszarów wiejskich. Wykrył, że sfinansowane wsparcie i infrastruktura informatyczna zostały wykorzystane też do zarządzania pomocą z EFRG. Ponieważ kwalifikowalny był tylko wkład na rzecz operacji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, Trybunał uznał część kosztów za niekwalifikowalne i oszacował poziom błędu na 23 %.

Trybunał wykrył też błędy związane z niekwalifikującymi się beneficjentami/niekwalifikowanymi projektami/działaniami/wydatkami (skwantyfikowane na poziomie poniżej 20 %) w Niemczech, Chorwacji i Portugalii, a także w trzech transakcjach objętych zarządzaniem bezpośrednim dotyczących wydatków na środowisko naturalne.

Nieprzestrzeganie zasad dotyczących zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych

Przykład 4 – Nieprzestrzeganie zobowiązań rolnośrodowiskowych na obszarach wrażliwych na azotany

W Grecji Trybunał zbadał płatność dla rolnika dokonaną w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego na rzecz ochrony obszarów wrażliwych na azotany. Zobowiązania przewidywały limity dotyczące ilości nawozów i wody do nawadniania, jakie mogły być użyte na działkach. Działki położone na stokach o nachyleniu większym niż 6 % podlegały jednak ściślejszym limitom ze względu na większe ryzyko odpływu nawozów i wody. Na dwóch działkach położonych na stokach o nachyleniu większym niż 6 % beneficjent nie spełnił tych ściślejszych wymogów dotyczących nawożenia i nawodnienia, co doprowadziło do błędu na poziomie 20 %.

Trybunał stwierdził też błąd wynikający z nieprzestrzegania zobowiązań rolnośrodowiskowych (skwantyfikowany na poziomie poniżej 20 %) w Szwecji.

Komisja uwzględni to ustalenie przy planowaniu przyszłych postępowań w zakresie kontroli zgodności rozliczeń.

W pomiarze przedstawionym przez organy krajowe wskazano, że nachylenie terenu było mniejsze niż 6 %. W przypadku działek o różnym nachyleniu nie zawsze jest oczywiste pod względem technicznym, w jaki sposób należy dokonać pomiaru terenu. W rozumieniu Komisji w przypadku działki o charakterze, o jakim mowa w przedmiotowym przypadku, w pomiarze nachylenia terenu niekoniecznie należy uwzględniać jego najniższy i najwyższy punkt. Należy raczej wziąć pod uwagę najwyższy i najniższy reprezentatywny punkt danej działki.

Komisja omówi dokładnie ten punkt z organami krajowymi.

ZAŁĄCZNIK 7.4

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI ZALECENIAMI

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nieaktualne	niewystarczające dowody	
			w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2014	7.77. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków dotyczących 2014 r. Trybunał zaleca w odniesieniu do EFRG, co następuje:							
	Zalecenie 1: Państwa członkowskie powinny podejmować dalsze starania, aby ich bazy danych LPIS zawierały wiarygodne i aktualne informacje dotyczące wielkości i kwalifikowalności gruntów rolnych, zwłaszcza trwałych użytków zielonych, oraz aby systematycznie analizowano i wykorzystywano wszystkie dostępne informacje w kontekście kontroli administracyjnych, w tym aktualne ortofotobrazy, w celu uniknięcia płatności na rzecz gruntów niekwalifikowalnych.		X					
	W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich:							
	Zalecenie 2: Komisja powinna podjąć odpowiednie działania w celu zapewnienia, by plany działania państw członkowskich obejmowały działania naprawcze mające na celu wyeliminowanie często wykrywanych przyczyn błędów.		X					
	Zalecenie 3: Komisja powinna zweryfikować strategię dotyczącą przeprowadzanych przez nią kontroli zgodności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, tak aby ustalić, czy uchybienia systemowe wykrywane w jednym regionie, w przypadku państw członkowskich posiadających programy regionalne, występują także w innych regionach, zwłaszcza jeśli chodzi o działania inwestycyjne.	X						

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału							Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nieaktualne	niewystarczające dowody		
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane					
2014	W odniesieniu do EFRG i rozwoju obszarów wiejskich:								
	Zalecenie 4: Komisja powinna zapewnić, aby nowa procedura wzmocnienia wiarygodności w zakresie legalności i prawidłowości transakcji, która będzie obowiązująca od roku budżetowego 2015, była właściwie stosowana przez jednostki certyfikujące i prowadziła do uzyskania wiarygodnych informacji na temat poziomu błędów, na których Komisja będzie mogła polegać.		X						
	7.78. Ponadto w odniesieniu do obszaru rybołówstwa Trybunał zaleca, co następuje:								
	Zalecenie 5: Komisja powinna dopilnować, by instytucje audytowe państw członkowskich staranniej i dokładniej wypełniały swoje zadania, a zwłaszcza by przeprowadzały wymagane kontrole na miejscu, stosowały procedury kontroli jakości i ulepszały dokumentację kontrolną.				X				

ROZDZIAŁ 8

Bezpieczeństwo i obywatelstwo

SPIS TREŚCI

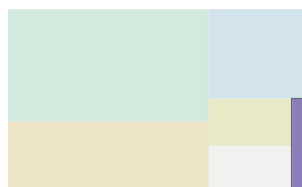
	<i>Punkt</i>
Wstęp	8.1–8.5
Krótki opis badanego działu WRF	8.2–8.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.5
Prawidłowość transakcji	8.6–8.7
Badanie wybranych systemów	8.8–8.13
Zarządzanie dzielone	8.8–8.12
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	8.13
Wnioski i zalecenia	8.14–8.15
Zalecenia	8.15

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”. W **ramce 8.1** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2017 r.

Ramka 8.1 – Dział WRF „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” – Struktura wydatków w 2017 r.



(w mld EUR)

Migracja i bezpieczeństwo 45 % 1,3	Inne 13 % 0,4 ⁽¹⁾	
	„Żywność i pasze” 8 % 0,2	„Kreatywna Europa” 7 % 0,2
Agencje zdecentralizowane 27 % 0,8		
Płatności za rok ogółem		2,9
- zaliczki ⁽²⁾		- 1,8
+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾		1,6
Skontrolowana populacja ogółem		2,7

⁽¹⁾ Obejmuje wydatki na programy dotyczące konsumentów, sprawiedliwości, praw, równości i obywatelstwa.

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. **załącznik 1.1**, pkt 15).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótki opis badanego działu WRF

8.2. Dział 3 obejmuje różne polityki, których wspólnym celem jest wzmocnienie koncepcji „obywatelstwa europejskiego” poprzez stworzenie obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa pozbawionego granic wewnętrznych.

8.3. Jak pokazano w **ramce 8.1**, największym obszarem wydatków jest migracja i bezpieczeństwo. Większość wydatków pochodzi zatem z zaledwie dwóch funduszy – Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) ⁽¹⁾ oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF). Zostały one uruchomione w 2014 r. i będą wykorzystywane do 2020 r., zastępując program SOLID („Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”), na który składały się cztery instrumenty ⁽²⁾ i dwa programy ⁽³⁾. Tak jak w przypadku programu SOLID, zarządzanie większością środków w ramach funduszy AMIF i ISF odbywa się w trybie dzielonym pomiędzy państwa członkowskie i Dyрекcję Generalną Komisji ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME). Celem funduszu AMIF jest wspieranie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wypracowanie wspólnego unijnego podejścia do kwestii azylu i imigracji. ISF ma z kolei na celu osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE. Składają się na niego dwa instrumenty ⁽⁴⁾ – jeden dotyczący granic i wiz, a drugi – policji. Pierwszy z nich zapewnia wsparcie na rzecz zharmonizowanych działań w ramach zarządzania granicami oraz rozwoju wspólnej polityki wizowej, drugi natomiast koncentruje się na współpracy organów ścigania i zwiększaniu zdolności zarządzania ryzykiem związanym z bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego.

8.4. Istotną część budżetu tego działu stanowią ponadto środki finansowe na rzecz 12 agencji zdecentralizowanych ⁽⁵⁾, które to agencje zajmują się realizacją najważniejszych priorytetów UE w obszarach migracji i bezpieczeństwa, współpracy sądowej oraz zdrowia. Na kolejną część składa się program „Żywność i pasze”, którego celem jest zapewnienie zdrowia ludzi, zwierząt i roślin na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, oraz program „Kreatywna Europa”, czyli unijny program ramowy na rzecz wsparcia sektora kultury i sektora audiowizualnego. Ponadto finansowaniem z budżetu omawianego działu objętych jest szereg programów mających przyczynić się do realizacji wspólnego celu, jakim jest wzmocnienie obszaru bezpieczeństwa i obywatelstwa, w tym w szczególności programy dotyczące sprawiedliwości i konsumentów oraz praw, równości i obywatelstwa.

⁽¹⁾ Akt prawny ustanawiający Fundusz Azylu, Migracji i Integracji można znaleźć na portalu Eur-Lex.

⁽²⁾ Akty prawne ustanawiające te instrumenty można znaleźć na portalu Eur-Lex. Instrumenty te to: Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, i Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

⁽³⁾ Szczegółowy program „Zapobieganie i walka z przestępczością” (ISEC) oraz szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” (CIPS).

⁽⁴⁾ Akty prawne ustanawiające te instrumenty można znaleźć na portalu Eur-Lex. Instrumenty te to Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczący granic i wiz oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczący policji.

⁽⁵⁾ Obszar zdrowia: ECDC, EFSA, EMA; obszar spraw wewnętrznych: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA, EMCDDA; obszar sprawiedliwości: Eurojust, FRA, EIGE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.5. W 2017 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1**, Trybunał zbadał w odniesieniu do działu „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” następujące kwestie:

- a) próbę złożoną z 15 transakcji, którą dobrano tak, by umożliwić Trybunałowi sformułowanie opinii na temat wydatków z całego budżetu dokonanych w 2017 r., nie zaś tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF (tj. Trybunał nie oszacował poziomu błędu dla działu 3). Decyzja ta podyktowana była faktem, że poziom płatności w tym obszarze polityki w 2017 r. był stosunkowo niewielki (około 2 % ogólnej kwoty wydatków UE). Próba obejmowała osiem transakcji zrealizowanych w trybie *zarządzania dzielonego* z państwami członkowskimi⁽⁶⁾, pięć transakcji zrealizowanych w ramach *zarządzania bezpośredniego* sprawowanego przez Komisję oraz dwie transakcje obejmujące rozliczenie zaliczek dla agencji;
- b) główne systemy wykorzystywane przez Komisję i państwa członkowskie na potrzeby uzyskania pewności co do prawidłowości płatności dokonanych w ramach programu SOLID oraz w ramach funduszy AMIF i ISF;
- c) czy w rocznym sprawozdaniu z działalności DG HOME przedstawiono informacje na temat prawidłowości wydatków, które zasadniczo pokrywały się z wynikami prac Trybunału.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

8.6. W trzech (20 %) z 15 zbadanych transakcji wystąpiły błędy, z których dwa były powyżej progu istotności wynoszącego 2 %: jeden z nich dotyczył transakcji objętej zarządzaniem dzielonym w ramach AMIF we Francji (błąd na poziomie 10 %), drugi związany był z dotacją operacyjną wypłaconą na rzecz EASO na wydatki poniesione w 2016 r. i zatwierdzoną przez Komisję we wrześniu 2017 r.⁽⁷⁾ (błąd na poziomie 2,9 %). Jak zaznaczono w pkt 8.5 a), próba nie miała być reprezentatywna dla wydatków w ramach tego działu, a zatem Trybunał nie obliczył poziomu błędu. W **ramce 8.2** przedstawiono ustalenie dotyczące transakcji w ramach AMIF.

8.6. Błąd dotyczący AMIF we Francji został skorygowany w sprawozdaniu finansowym za 2018 r. (kwota odjęta w sprawozdaniu finansowym za 2018 r.).

Błąd dotyczący EASO został wykryty przez audytorów Trybunału Obrachunkowego podczas ich rocznej kontroli w tej agencji w 2016 r. Zarząd agencji jest świadomy tego błędu i ściśle realizuje plan działania przedstawiony przez dyrektora wykonawczego w celu usunięcia niedociągnięć wykrytych przez Trybunał Obrachunkowy.

Ze względu na obowiązki regulacyjne Komisja nie mogła odrzucić kosztów EASO, w których wystąpił błąd, w sprawozdaniu finansowym za 2017 r., lecz zwróciła uwagę na tę kwestię w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2017 r. (urzędnik zatwierdzający wniósł zastrzeżenie związane z ryzykiem wizerunkowym).

⁽⁶⁾ Belgia, Estonia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Litwa, Austria i Szwecja.

⁽⁷⁾ Specjalne sprawozdanie roczne Trybunału wraz z opinią na temat legalności i prawidłowości wydatków EASO za 2016 r. jest dostępne na stronie internetowej Trybunału.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 8.2 – Błąd dotyczący wkładu UE na rzecz francuskiego programu przesiedleń uchodźców

We Francji krajowy program przesiedleń był objęty wsparciem z funduszu AMIF, które miało postać jednorazowej płatności w wysokości 10 000 euro na każdego uchodźcę przybywającego do tego kraju. Trybunał skontrolował płatność UE w kwocie 100 000 euro przeznaczoną na przesiedlenie 10 syryjskich uchodźców i stwierdził, że choć do Francji faktycznie przybyło jedynie dziewięć z 10 osób, władze tego kraju nie zmniejszyły odpowiednio kwoty płatności, o którą wnioskowały. Wkład UE na rzecz programu przesiedleń został zatem zawyżony o 10 000 euro.

8.7. Ponadto Trybunał stwierdził, że zabrakło spójności w sposobie, w jaki państwa członkowskie podchodziły do kwalifikowalności podatku od wartości dodanej deklarowanego przez organy administracji publicznej. Kwestię tę, która wpływa negatywnie na należyte zarządzanie finansami w obszarze wydatków unijnych, opisano w **ramce 8.3**.

Ramka 8.3 – Niespójne podejście do kwalifikowalności podatku VAT deklarowanego przez organy administracji publicznej

Jak wynika z przepisów UE, podatek VAT niepodlegający odzyskaniu kwalifikuje się do współfinansowania unijnego. W Hiszpanii ze środków Funduszu Granic Zewnętrznych sfinansowano 95 % kosztów montażu urządzeń komunikacyjnych na łodziach patrolujących granice. Beneficjentem był organ ścigania finansowany z budżetu krajowego. Na wydatki te złożyły się faktury za usługi wystawione przez wykonawcę zewnętrznego, które obejmowały podatek VAT (od 7 % do 21 %). Wobec faktu, że organ ścigania nie może odzyskać podatku VAT, władze hiszpańskie uznały VAT za wydatek kwalifikujący się do współfinansowania. Niemniej jednak podatek VAT pobrany przez usługodawcę automatycznie wpływa do budżetu krajowego, a zatem nie stanowi dla państwa członkowskiego kosztu netto. W tym przypadku – z uwagi na wysoki poziom współfinansowania (95 %) – wartość łącznego wkładu UE w to działanie była wyższa niż koszt netto, który rzeczywiście poniosło państwo członkowskie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 8.2 – Błąd dotyczący wkładu UE na rzecz francuskiego programu przesiedleń uchodźców

Państwo członkowskie skorygowało już ten błąd w sprawozdaniu finansowym za 2018 r. i wprowadziło środki naprawcze, takie jak wzmocniona procedura weryfikacji i utworzenie zintegrowanego rozwiązania informatycznego.

Ramka 8.3 – Niespójne podejście do kwalifikowalności podatku VAT deklarowanego przez organy administracji publicznej

Komisja przyznaje, że podejście na poziomie państw członkowskich zależy od przepisów krajowych.

W swoich wytycznych dla państw członkowskich Komisja wyjaśni, jak można ograniczyć ryzyko związane z przekroczeniem stopy współfinansowania w przypadku, gdy zgodnie z przepisami krajowymi VAT mógłby stanowić część współfinansowania większą niż pierwotnie przewidziano.

UWAGI TRYBUNAŁU

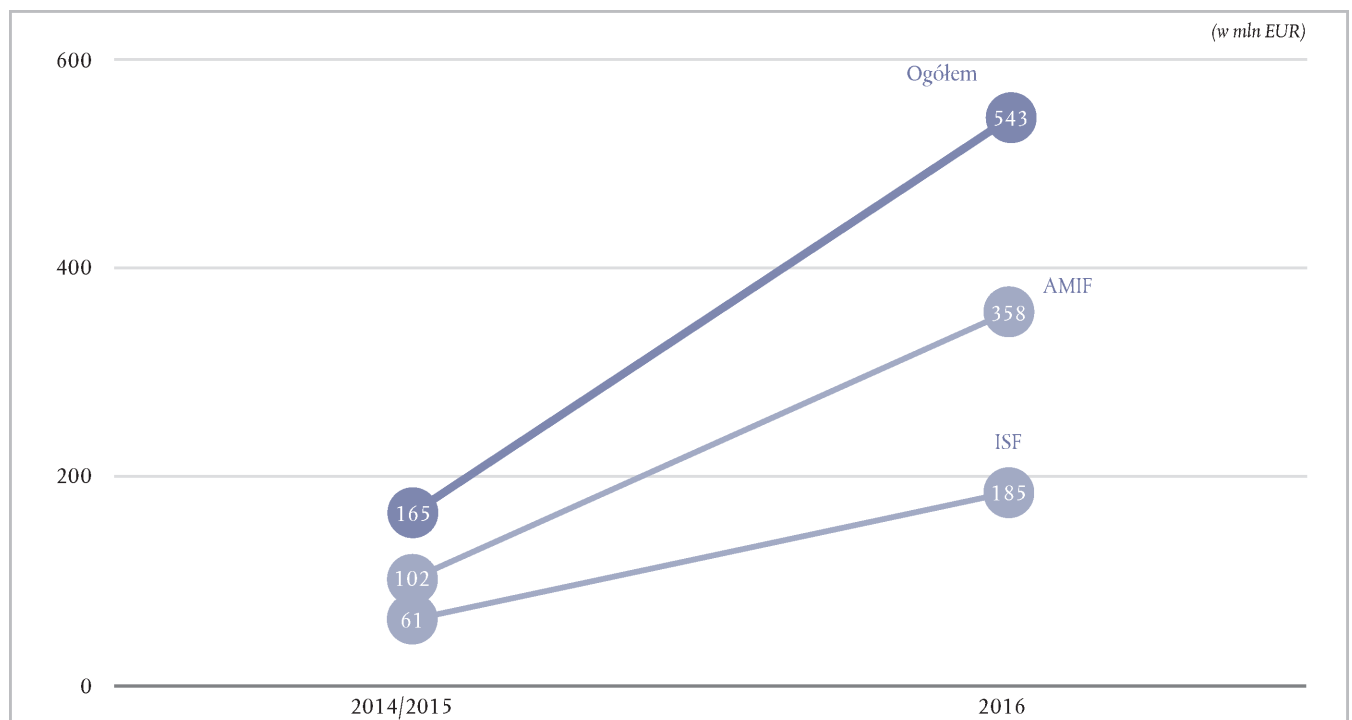
W Chorwacji, w przypadku której za pośrednictwem instrumentu finansowego Schengen sfinansowano w całości odbudowę posterunków granicznych, udało się zapobiec zaistnieniu podobnej sytuacji. Beneficjentem było chorwackie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a wydatki obejmowały faktury za wykonane prace wystawione przez wykonawcę zewnętrznego, w tym podatek VAT w wysokości 25 %. Mając na uwadze wytyczne Komisji, w myśl których „współfinansowanie ze strony Wspólnoty nie może przekroczyć całkowitych kosztów kwalifikowanych, z wyłączeniem podatku VAT”, władze chorwackie uznały podatek VAT za niekwalifikowalny do współfinansowania unijnego i pokryły go ze środków krajowych.

Przypadek Hiszpanii ilustruje potencjalny problem wynikający z uznawania podatku VAT za kwalifikowalną pozycję wydatków w przypadku organów administracji publicznej finansowanych z budżetów krajowych. Pokazuje bowiem, że gdy organy te realizują działania objęte współfinansowaniem unijnym na wysokim poziomie, a UE dokonuje ponadto zwrotu podatku VAT związanego z tymi działaniami, wkład unijny może przewyższać koszty netto rzeczywiście poniesione przez państwo członkowskie. Wpływa to negatywnie na należyte zarządzanie środkami finansowymi UE.

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW**Zarządzanie dzielone***Fundusze AMIF i ISF*

8.8. Po upływie trzech lat z siedmioletniego okresu programowania wskaźnik wykorzystania środków w programach krajowych państw członkowskich znacznie wzrósł. W **ramce 8.4** przedstawiono roczne płatności, które państwa członkowskie podały w swoich sprawozdaniach finansowych za 2016 r. i przekazały Komisji w 2017 r. w celu rozliczenia, a następnie zwrotu kosztów.

Ramka 8.4 – W ciągu roku budżetowego 2016 płatności na rzecz programów finansowanych z AMIF i ISF były znacznie wyższe



UWAGI TRYBUNAŁU

8.9. Trybunał dokonał przeglądu procedur rozliczenia przez Komisję rocznych sprawozdań finansowych dotyczących 10 programów krajowych finansowanych z AMIF i IFS, przedłożonych przez państwa członkowskie⁽⁸⁾ za rok budżetowy 2016. Trybunał przeanalizował kompletność i spójność dokonanej przez Komisję oceny a) rocznych sprawozdań finansowych i rocznych sprawozdań z realizacji przedłożonych przez właściwe organy oraz b) opinii pokontrolnych przedstawionych przez instytucje audytowe. Zbadał również, czy w swojej ocenie Komisja uwzględniła ustalenia z wcześniejszych kontroli, w tym tych przeprowadzonych przez Trybunał. Trybunał nie znalazł żadnych poważnych wad w procedurach Komisji i zgadza się z podjętymi przez nią decyzjami w sprawie rozliczenia sprawozdań.

⁽⁸⁾ ISF w przypadku Estonii, Grecji, Włoch, Litwy i Austrii; AMIF w przypadku Francji, Luksemburga, Hiszpanii, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.10. Zgodnie z wymogami sprawozdawczości dotyczącymi AMIF i ISF w sprawozdaniach finansowych rozliczonych przez Komisję w 2017 r. nie wprowadzono rozróżnienia między płatnościami zaliczkowymi dokonanymi przez państwa członkowskie na rzecz beneficjentów końcowych a płatnościami dokonanymi w celu zwrotu rzeczywiście poniesionych wydatków. W konsekwencji Komisja nie jest w stanie uzyskać informacji na temat wielkości rzeczywiście wydatkowanych środków. W **ramce 8.5** opisano, w jaki sposób obecna sytuacja podważa rolę nadzorczą Komisji.

Ramka 8.5 – Komisja nie dysponowała wystarczającymi informacjami na temat rzeczywistych wydatków z AMIF i ISF

W Estonii umowy o udzielenie dotacji ze środków AMIF i ISF przewidują zaliczki w wysokości 100 % planowanych kosztów projektu. Zgodnie z wymogami sprawozdawczości dotyczącymi AMIF/ISF roczne sprawozdanie finansowe ISF przedłożone Komisji za 2016 r. obejmowało płatności w wysokości 13 mln euro, co stanowiło około 35 % łącznej puli środków przyznanych na okres finansowania 2014–2020. Niemniej jednak podczas wizyty kontrolnej w Estonii Trybunał stwierdził, że środki w kwocie 12,7 mln euro (97,6 % zgłoszonej kwoty) w rzeczywistości dotyczyły zaliczek na rzecz beneficjentów końcowych.

Pokazuje to, że obowiązujące obecnie wymogi sprawozdawczości dotyczące AMIF/IFS uniemożliwiają Komisji uzyskanie wszystkich niezbędnych informacji finansowych. Prowadzenie sprawozdawczości jedynie na temat dokonanych płatności może wypaczyć obraz rzeczywistego wdrażania funduszy, co z kolei odbija się na roli nadzorczej Komisji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 8.5 – Komisja nie dysponowała wystarczającymi informacjami na temat rzeczywistych wydatków z AMIF i ISF

Komisja zwróciła się do państw członkowskich o poprawienie już w sprawozdaniu finansowym przedstawionym w 2018 r. informacji na temat różnych rodzajów wydatków.

Sporządzanie zestawień w podziale na prefinansowanie i poniesione wydatki zostało już wprowadzone w odniesieniu do sprawozdań przedłożonych w lutym/marcu 2018 r. (zarówno płatności okresowe, jak i płatności końcowe są oznaczone i domyślnie wykazuje się zaliczki dla beneficjentów końcowych).

UWAGI TRYBUNAŁU

8.11. Trybunał zbadał prace przygotowawcze pięciu krajowych instytucji audytowych ⁽⁹⁾ poprzedzające poświadczenie przez nie rocznych sprawozdań finansowych AMIF/ISF za 2016 r. Jego ustalenia przedstawiono w **ramce 8.6**.

Ramka 8.6 – Uchybienia systemowe dotyczące funduszy AMIF i ISF

Państwa członkowskie	
Uchybienie	Skutki
Uchybienia w działaniach kontrolnych instytucji audytowych: — w Szwecji instytucja audytowa nie udokumentowała swoich prac w stopniu wystarczającym do wykazania, jakie procedury kontroli rzeczywiście przeprowadziła, — zarówno w Szwecji, jak i we Francji instytucje audytowe nie udokumentowały we właściwy sposób nadzoru, który sprawowały nad pracami kontrolnymi, jak wymagają tego międzynarodowe standardy kontroli, — w Estonii strategia kontroli nie obejmowała oceny ograniczeń wynikających z szerokiego wykorzystania płatności zaliczkowych z perspektywy kontroli sprawozdań finansowych AMIF/ISF.	Zwiększone ryzyko w zakresie kwalifikowalności oraz w obszarze zarządzania finansowanymi działaniami i ich kontroli

Program SOLID

8.12. Na podstawie przeglądu 10 kontroli zgodności *ex post* ⁽¹⁰⁾ Trybunał dokonał oceny kontroli *ex post* przeprowadzonych przez DG HOME. Kontrole te mają na celu wykrycie i skorygowanie nieprawidłowych wydatków w programach, które zostały już zamknięte przez Komisję. Ustalenia Trybunału wskazują na pewne uchybienia systemowe, lecz nie podważają wyników kontroli przeprowadzonych przez Komisję.

⁽⁹⁾ Francja i Szwecja w przypadku AMIF; Austria, Estonia i Litwa w przypadku ISF.

⁽¹⁰⁾ Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (ERF) w Hiszpanii; EFI, ERF i Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów (RF) w Niemczech; ERF i EFI we Włoszech; EFI i ERF w Bułgarii oraz EFI w Grecji.

Ramka 8.7 – Uchybienia systemowe dotyczące programu SOLID

Komisja		
Uchybienie	Skutki	Odpowiedzi Komisji
Zlecone na zewnątrz prace kontrolne dotyczące programu SOLID: — w sprawozdawczości na temat kontroli zgodności <i>ex post</i> nadal występują opóźnienia – sprawozdania zawierające ustalenia dotyczące projektów zrealizowanych w 2007 r. zostały poddane kontroli <i>ex post</i> w 2013 r., lecz na koniec 2017 r. państwa członkowskie wciąż nie uzgodniły ani nie zatwierdziły wyników kontroli.	Opóźnienia te uniemożliwiają państwom członkowskim wyeliminowanie we właściwym czasie uchybień, które były powodem sformułowania ustaleń kontroli. Zaległości w kontrolach <i>ex post</i> programu SOLID negatywnie wpływają na prace kontrolne dotyczące funduszy AMIF i ISF, które są prowadzone przez tych samych pracowników Komisji.	Zlecone na zewnątrz prace kontrolne dotyczące programu SOLID – eliminowanie podstawowych przyczyn uchybień Głównym celem kontroli <i>ex post</i> jest określenie poziomu błędu rezydualnego w skontrolowanych programach; wydane przez Komisję poświadczenie wiarygodności również opiera się na kontrolach systemów w całym okresie programowania, które stanowią dla państw członkowskich główną możliwość wdrożenia środków naprawczych w odniesieniu do uchybień systemowych. W stosownych przypadkach, po przeanalizowaniu dokumentów przedłożonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do każdego rocznego pakietu zamknięcia, Komisja wydała również zalecenia dotyczące systemu w celu skorygowania niedociągnięć. Kontrola <i>ex post</i> jest ostatnią okazją do ustalenia prawidłowej kwoty, którą państwa członkowskie powinny były pobrać z budżetu Unii na dany program roczny. Zlecone na zewnątrz prace kontrolne dotyczące programu SOLID – prace kontrolne dotyczące funduszy AMIF i ISF W przypadku funduszy AMIF/ISF stosowana metodyka kontroli umożliwia szybszy proces sprawozdawczy i nie oczekuje się, by w tym względzie wystąpiły opóźnienia. W swoim planie kontroli na 2018 r. DG HOME planuje przeprowadzenie do 7 audytów systemów w odniesieniu do funduszy AMIF/ISF – dla porównania w 2017 r. przeprowadzono 3 audyty systemów w odniesieniu do tych funduszy. Ponadto podjęto ukierunkowane działania w celu natychmiastowego zajęcia się audytami <i>ex post</i> programu SOLID, które są jeszcze niezakończone. DG HOME ulepsza obecnie metodykę stosowaną w odniesieniu do audytów programu SOLID w celu usprawnienia zarówno czynności kontrolnych, jak i procesu sprawozdawczego. Priorytetowym celem DG HOME jest niezwłoczne zajęcie się pozostającymi jeszcze zaległościami.
— Niedostatecznie udokumentowane procedury kontroli jakości w przypadku prac kontrolnych zleczanych na zewnątrz	Zagrożenia dla jakości kontroli zgodności <i>ex post</i>	Procedury kontroli jakości w przypadku prac kontrolnych zleczanych na zewnątrz Zgodnie z ustaleniami przyjętymi wraz z audytorami Trybunału Obrachunkowego DG HOME rozszerzyła swój nadzór nad działaniami <i>ex post</i> prowadzonymi przez wykonawców zewnętrznych. Dokonała ona przeglądu próby dokumentacji kontrolnej i ponownie przeprowadziła wykonane prace w oparciu o dostępne dokumenty potwierdzające. DG HOME stwierdziła, że prace kontrolne przeprowadzone przez wykonawcę zewnętrznego były zadowalające. Aby utrzymać zwiększony poziom nadzoru nad wykonawcą zewnętrznym, DG HOME planuje przeprowadzenie podobnej procedury w 2018 r.
— Procedury kontroli dotyczące podwójnego finansowania/finansowania z wielu źródeł nie są wyczerpujące.	Ryzyko, że podwójne finansowanie nie zostanie wykryte	Procedury kontroli dotyczące podwójnego finansowania/finansowania z wielu źródeł Chociaż nie ma konkretnego pytania, które formalnie wzywa audytora do sprawdzenia podwójnego finansowania, szczegółowe kontrole po stronie dochodów umożliwiają wykrycie w pewnym stopniu potencjalnego podwójnego finansowania, ponieważ audytorzy muszą prześledzić pochodzenie wszystkich dochodów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania

8.13. Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG HOME i nie znalazł informacji, które zaprzeczałyby jego ustaleniom. Niemniej jednak dobrana przez Trybunał próba obejmująca 15 transakcji z 2017 r. jest ograniczona i nie stanowi wystarczającej podstawy do porównania wyników kontroli przeprowadzonej przez Trybunał z informacjami na temat prawidłowości wydatków podanymi przez DG HOME.

WNIOSKI I ZALECENIA

8.14. Zakres kontroli w odniesieniu do tego działu WRF (zob. pkt 8.5) nie pozwala na sformułowanie ilościowych wniosków w taki sam sposób jak w przypadku pozostałych rozdziałów niniejszego sprawozdania. Przeprowadzone przez Trybunał badanie wybranych systemów wykazało jednak dwa zasadnicze obszary, w których możliwa jest poprawa.

Zalecenia

8.15. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna zapewnić państwom członkowskim wytyczne dotyczące wykorzystywania środków unijnych zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. W szczególności w wytycznych dotyczących wdrażania funduszy AMIF/ISF należy sprecyzować, że gdy działania UE są realizowane przez organy administracji publicznej, kwota współfinansowania unijnego nie może przekraczać kwoty łącznych kwalifikowalnych wydatków z wyłączeniem podatku VAT.
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna wymagać od państw członkowskich, by w rocznych sprawozdaniach finansowych dotyczących programów krajowych finansowanych z funduszy AMIF i ISF przedstawiały strukturę podawanych kwot w podziale na środki odzyskane, zaliczki i rzeczywiście poniesione wydatki oraz by w rocznych sprawozdaniach z działalności, począwszy od 2018 r., podawały rzeczywiste wydatki na każdy fundusz.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyjmuje to zalecenie i częściowo je wdrożyła w odniesieniu do:

- szerszego informowania przez państwa członkowskie o charakterze odnośnych kwot w momencie składania ich sprawozdań rocznych, oraz
- przekazania państwom członkowskim wskazówek dotyczących zgłaszania kwot odzyskanych (wydanych w dniu 8 grudnia 2017 r.).

ROZDZIAŁ 9

Globalny wymiar Europy

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.5
Krótki opis działu „Globalny wymiar Europy”	9.2–9.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.5
Część 1 – Prawidłowość transakcji	9.6–9.19
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	9.12–9.19
Ocena systemów DG NEAR	9.12–9.18
Ocena systemów DG DEVCO	9.19
Część 2 – Kwestie dotyczące wyników w projektach w dziale „Globalny wymiar Europy”	9.20–9.23
Wnioski i zalecenia	9.24–9.26
Zalecenia	9.25–9.26

Załącznik 9.1 – Wydatki operacyjne za 2017 r. w podziale na delegatury

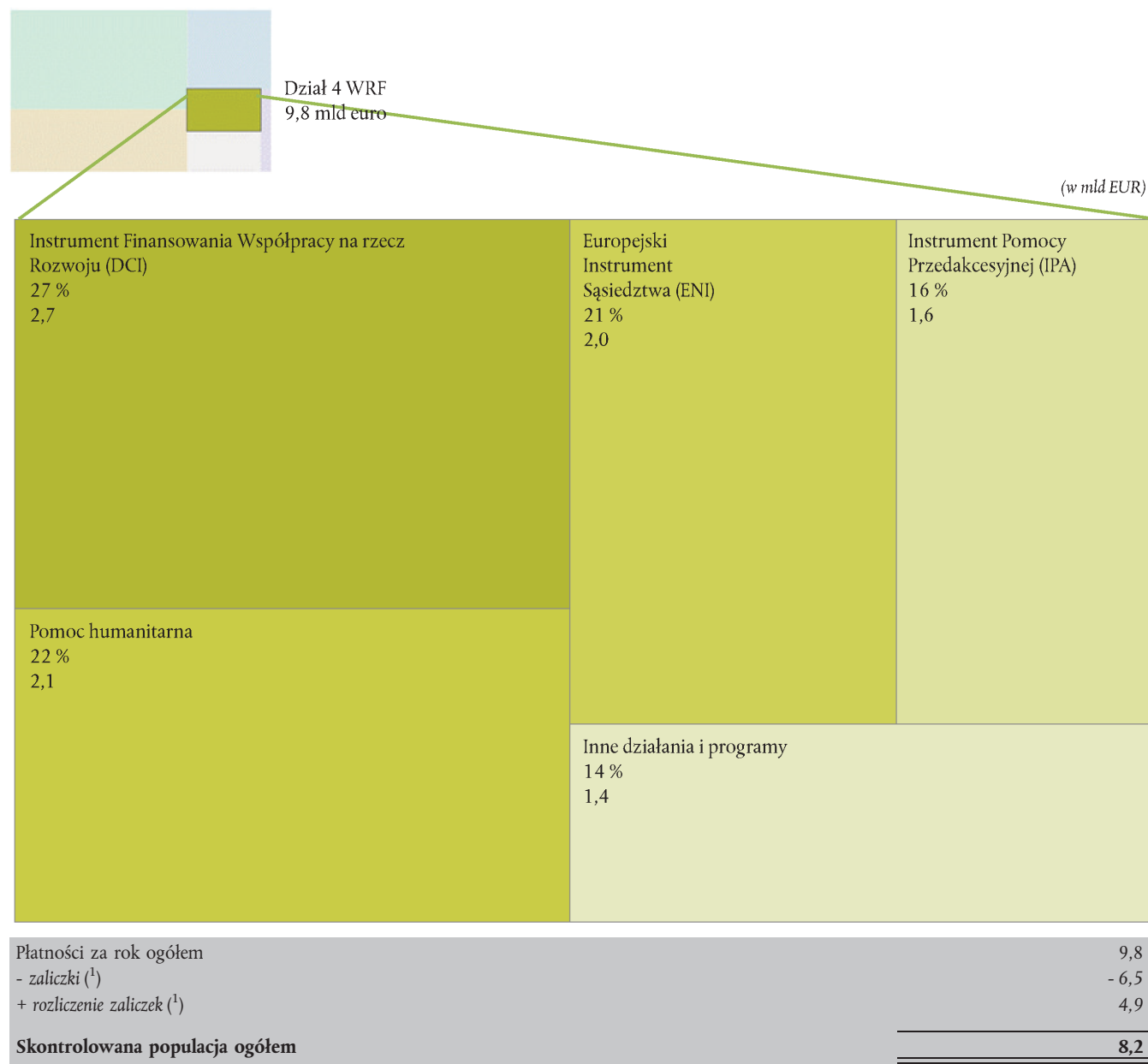
Załącznik 9.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – „Globalny wymiar Europy”

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu WRF „Globalny wymiar Europy”. W **ramce 9.1** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego działu w 2017 r.

Ramka 9.1 – Dział WRF „Globalny wymiar Europy” – Struktura wydatków w 2017 r.



⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. pkt 15 **załącznika 1.1**).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótki opis działu „Globalny wymiar Europy”

9.2. Dział „Globalny wymiar Europy” obejmuje wydatki na wszystkie polityki w obszarze działań zewnętrznych (politykę zagraniczną) finansowane z budżetu ogólnego UE. Polityka w tym obszarze jest ukierunkowana na:

- propagowanie za granicą wartości unijnych, takich jak prawa człowieka, demokracja i praworządność,
- rozwiązywanie największych problemów globalnych, takich jak zmiana klimatu czy utrata różnorodności biologicznej,
- zwiększanie wpływu unijnej współpracy na rzecz rozwoju, której celem jest pomoc w eliminowaniu ubóstwa,
- inwestowanie w długoterminowy dobrobyt i stabilność w krajach sąsiedzkich UE, zarówno przez przygotowanie państw kandydujących do członkostwa, jak i przez politykę sąsiedztwa,
- wzmacnianie europejskiej solidarności w kontekście klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka,
- poprawę zdolności w zakresie zapobiegania kryzysom i rozwiązywania konfliktów, utrzymywanie pokoju oraz wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego,
- rozwijanie i promowanie wspólnych interesów unijnych i innych państw poprzez wspieranie zewnętrznego wymiaru polityki UE.

9.3. Dyrekcje generalne zaangażowane w wykonanie budżetu w zakresie działań zewnętrznych to przede wszystkim: Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (ECHO) oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

9.4. W 2017 r. płatności w dziale „Globalny wymiar Europy” wyniosły 9,8 mld euro i zostały dokonane w ponad 150 krajach z wykorzystaniem różnych instrumentów (zob. **ramka 9.1**) i metod realizacji ⁽¹⁾ (zob. **załącznik 9.1**).

⁽¹⁾ Takich jak zamówienia na roboty budowlane / realizację dostaw / świadczenie usług, dotacje, specjalne pożyczki, gwarancje kredytowe i pomoc finansowa, wsparcie budżetowe i inne ukierunkowane formy pomocy budżetowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.5. W 2017 r., przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1**, Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do działu „Globalny wymiar Europy”:

- a) próbę obejmującą 56 transakcji, z których cztery zostały przejęte z badania poziomu błędu resztowego. Zbadano w związku z tym próbę złożoną z 52 transakcji, którą dobrano tak, by umożliwić Trybunałowi sformułowanie opinii na temat wydatków z całego budżetu dokonanych w 2017 r., nie zaś tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF (tj. Trybunał nie oszacował poziomu błędu dla działu 4). W odniesieniu do części populacji skontrolowanej przez Trybunał, która została objęta przeprowadzonymi przez DG NEAR i DG DEVCO badaniami dotyczącymi poziomu błędu resztowego w 2017 r. (9 %), Trybunał uwzględnił dostosowane wyniki⁽²⁾ tych badań. Próba transakcji składała się z 21 transakcji dokonanych przez DG NEAR, 16 transakcji DG DEVCO, siedmiu transakcji DG ECHO i ośmiu innych transakcji;
- b) w przypadku wykrycia błędów – powiązane systemy, w celu zidentyfikowania uchybień, w wyniku których błędy się pojawiły;
- c) osiągnięte wyniki w przypadku siedmiu projektów w dwóch delegaturach UE. DG NEAR zrealizowała trzy z tych projektów, a DG DEVCO – pozostałe cztery;
- d) roczne sprawozdania z działalności DG DEVCO i DG NEAR pod kątem tego, czy przedstawione w nich informacje na temat prawidłowości wydatków zasadniczo pokrywały się z wynikami prac Trybunału.

⁽²⁾ W następstwie przeprowadzonego przeglądu badań poziomu błędu resztowego Trybunał stwierdził, że w metodyce DG DEVCO, na podstawie której prowadziła ona badanie, przewidziano bardzo niewielką liczbę kontroli na miejscu. Ponadto w badaniach poziomu błędu resztowego DG DEVCO i DG NEAR uwzględniono ograniczony zakres badania postępowań o udzielenie zamówienia. Z tego względu w tym roku Trybunał dostosował wyniki badania poziomu błędu resztowego, uwzględniając odsetek błędów niezgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Podstawą dostosowania były ustalenia dotyczące działu „Globalny wymiar Europy” w ramach wydanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za lata 2014–2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 1 – PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

9.6. W 52 zbadanych transakcjach Trybunał wykrył sześć błędów kwantyfikowalnych (w 8 % skontrolowanych transakcji), które miały wpływ na kwoty wydatkowane z budżetu UE. Trybunał wykrył także sześć przypadków nieprzestrzegania przepisów prawnych i finansowych, np. brak zabezpieczenia finansowego. Jak zaznaczono w pkt 9.5 a), próba nie miała być reprezentatywna dla wydatków w ramach tego działu WRF, a zatem Trybunał nie obliczył poziomu błędu. Podczas badania tych transakcji Trybunał stwierdził przypadki skutecznych systemów kontroli wewnętrznej, a jeden z przykładów przedstawiono w **ramce 9.2**. W **ramkach 9.3 i 9.4** opisano ustalenia dotyczące wydatków niekwalifikowalnych.

Ramka 9.2 – Przykład skutecznego systemu kontroli wewnętrznej*DG DEVCO*

Trybunał skontrolował wydatki zadeklarowane przez organizację pozarządową w ramach umowy o udzielenie dotacji podpisanej z Komisją. Wydatki skontrolowane przez Trybunał zostały wcześniej zatwierdzone przez Komisję. Celem wspieranego projektu było kontrolowanie inwazyjnych gatunków ptaków w sześciu państwach wyspiarskich na Oceanie Spokojnym. Unijna dotacja na ten projekt wyniosła 1,16 mln euro.

Kontrola finansowa przeprowadzona na poziomie projektu przez niezależnego biegłego rewidenta wykazała, że 15 909 euro z zadeklarowanej kwoty wydatków było niekwalifikowalne (brakowało dokumentacji poświadczającej oraz wystąpiły błędy związane z podatkiem VAT). Komisja skorygowała ten błąd na etapie płatności końcowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 9.3 – Wydatki nieponiesione i zatwierdzone przez Komisję*DG DEVCO – Irak*

Trybunał skontrolował wydatki zadeklarowane przez organizację międzynarodową w ramach umowy o wkładzie finansowym podpisanej z Komisją. Budżet projektu dotyczącego budowania zdolności władz regionalnych wynosił 11,5 mln euro (finansowany w 100 % przez UE), a czas jego realizacji zaplanowano na 3,5 roku.

Trybunał dokonał przeglądu wydatków poniesionych w czasie pierwszych dwóch lat trwania projektu. Organizacja międzynarodowa zadeklarowała 7,6 mln euro wydatków poniesionych w tym okresie, które zostały zatwierdzone przez Komisję. Przeprowadzone przez Trybunał kontrole wykazały, że faktyczna kwota wydatków poniesionych w tym okresie to 6 mln euro. Różnica w wysokości 1,6 mln euro została zarezerwowana przez organizację międzynarodową na zobowiązania, jednak nie została jeszcze wydatkowana. Kwotę tę uznaje się za niekwalifikowalną, ponieważ ze środków tych nie poniesiono jeszcze żadnych wydatków.

Ramka 9.4 – Wydatki niekwalifikowalne dotyczące strat związanych z kursem walut*DG DEVCO – projekty zarządzane na poziomie centralnym*

Trybunał skontrolował ostateczną kwotę wydatków zadeklarowanych przez organizację międzynarodową w ramach umowy o wkładzie finansowym podpisanej z Komisją. Celem umowy było wsparcie dialogu politycznego na temat polityki, strategii i planów w obszarze ochrony zdrowia w 28 krajach docelowych. Wydatki skontrolowane przez Trybunał zostały wcześniej zatwierdzone przez Komisję. Unijna dotacja na ten projekt wyniosła 5 mln euro.

Organizacja wdrażająca odniosła straty z tytułu różnic kursowych w związku z wypłatą wynagrodzeń pracownikom. Stratami tymi obciążono budżet projektu za pośrednictwem systemu wypłaty wynagrodzeń. Koszty te były niekwalifikowalne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 9.3 – Wydatki nieponiesione i zatwierdzone przez Komisję

Ustalenie to jest związane ze sprawozdaniem okresowym i w kontekście płatności końcowej w sprawozdaniu finansowym wykazane zostaną jedynie faktycznie poniesione wydatki. To ustalenie Trybunału zostanie uwzględnione przy obliczaniu kolejnej płatności lub płatności salda.

Ramka 9.4 – Wydatki niekwalifikowalne dotyczące strat związanych z kursem walut

Komisja zapewni podjęcie niezbędnych działań następczych.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.7. W dwóch obszarach warunki dokonywania płatności ograniczyły podatność transakcji na błędy. Pierwszy z nich to wsparcie budżetowe⁽³⁾. Drugi obszar obejmuje natomiast przypadki, w ramach których zastosowano tak zwane „podejście założeniowe” w odniesieniu do projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe⁽⁴⁾.

9.8. Wsparcie budżetowe to wkład finansowy przekazywany albo do budżetu ogólnego państwa, albo do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy przed wypłatą wsparcia spełniono ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadowalające usprawnienia w zarządzaniu finansowym w sektorze publicznym).

9.9. Zważywszy na szerokie pole do interpretacji przepisów prawnych, Komisja ma jednak znaczną swobodę przy ocenie tego, czy te ogólne warunki zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości nie może wykraczać poza etap, na którym pomoc jest wypłacana krajowi partnerskiemu, jako że po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Ewentualne uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansowym, prowadzące do nieprawidłowego wykorzystania środków na poziomie krajowym, nie będą uznawane za błędy w ramach kontroli Trybunału⁽⁵⁾.

9.10. W ramach „podejścia założeniowego”, w sytuacji gdy wkłady finansowe Komisji na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na konkretne, ściśle określone pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że przestrzegano unijnych zasad kwalifikowalności, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje wydatki kwalifikowalne wystarczające na pokrycie wkładu UE. Trybunał uwzględnił to podejście, w formie stosowanej przez Komisję, w badaniach bezpośrednich⁽⁶⁾.

9.11. Trybunał nie stwierdził błędów w skontrolowanych dziesięciu transakcjach z udziałem wielu darczyńców, w których zastosowano „podejście założeniowe”, ani w dwóch transakcjach wsparcia budżetowego.

⁽³⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego finansowane z budżetu ogólnego w 2017 r. wyniosły 955 mln euro.

⁽⁴⁾ Płatności z budżetu ogólnego na rzecz organizacji międzynarodowych wyniosły w 2017 r. 3,1 mld euro. Trybunał nie jest w stanie określić, do jakiego odsetka tej kwoty odnosi się „podejście założeniowe”, gdyż Komisja nie monitoruje osobno tej kwestii.

⁽⁵⁾ Kwestia wydajności i skuteczności wsparcia budżetowego jest poruszana w wielu sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Najnowsze z nich poświęcone temu zagadnieniu to: sprawozdanie specjalne nr 32/2016 „Pomoc UE na rzecz Ukrainy” i sprawozdanie specjalne nr 30/2016 „Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie”.

⁽⁶⁾ Trybunał nie przeprowadził kontroli w odniesieniu do pozycji wydatków, jeśli wkład Komisji wynosił poniżej 75 % budżetu na dane działanie. W sytuacji gdy wkład ten kształtował się między 75 % a 90 %, Trybunał analizował potrzebę przeprowadzenia kontroli wydatków indywidualnie dla każdego przypadku.

UWAGI TRYBUNAŁU

Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania*Ocena systemów DG NEAR***Uchybienia w systemach wykryte w trakcie badania transakcji**

9.12. W odniesieniu do umów twinningowych, w ramach których państwa członkowskie zapewniają pracowników do realizacji projektu, Trybunał stwierdził, że jedna delegatura UE nie skontrolowała wcześniejszych wynagrodzeń doradców twinningowych oddelegowanych do pracy przy projektach finansowanych ze środków UE. Organy administracji oddelegujące tych doradców są uprawnione do otrzymania zwrotu kwoty stanowiącej ekwiwalent wynagrodzenia doradcy za cały okres oddelegowania. Trybunał stwierdził, że w jednym projekcie wynagrodzenie doradcy pobierane przez okres oddelegowania było wyższe niż kwota wynagrodzenia, jakie pobierałby, gdyby nadal pracował w organie administracji w swoim kraju.

Badanie poziomu błędu resztowego za 2017 r.

9.13. W 2017 r. w DG NEAR trzecie badanie poziomu błędu resztowego przeprowadził zewnętrzny wykonawca. Celem badania było oszacowanie liczby błędów w całym obszarze jej odpowiedzialności, którym nie zapobieżono w ramach systemu kontroli wewnętrznej DG NEAR bądź które wykryto, lecz ich nie skorygowano.

9.14. W ramach tego badania skontrolowano reprezentatywną próbę transakcji dotyczących umów zamkniętych w okresie od września 2016 r. do sierpnia 2017 r. i wykorzystano metodykę stosowaną przez DG DEVCO od 2012 r. Trybunał ocenił tę metodykę i uznał, że jest ona zasadniczo adekwatna do założonych celów. Analizując badanie, Trybunał wykrył jednak pewne obszary, które wymagają poprawy. DG NEAR nie dokonuje stratyfikacji populacji, tak aby dokładniej zbadać obszary bardziej narażone na błędy (np. dotacje) lub aby w mniejszym stopniu koncentrować się na obszarach o potwierdzonym mniejszym ryzyku wystąpienia błędu (np. wsparcie budżetowe). Trybunał jest zdania, że jeden z błędów odrzuconych przez wykonawcę powinien być zostać odnotowany. Pole do poprawy istnieje także, jeśli chodzi o zakres dokonywanego przez wykonawcę subiektywnego osądu szacowanego poziomu błędu w przypadku indywidualnych transakcji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.15. Wyniki badania poziomu błędu resztowego DG NEAR za 2017 r. zostały przedstawione w jej rocznym sprawozdaniu z działalności⁽⁷⁾. Wynika z niego, że ogólny poziom błędu resztowego dla tej dyrekcji wynosi 0,67 %, czyli znajduje się poniżej progu istotności 2 % wyznaczonego przez Komisję.

Roczne sprawozdanie z działalności

9.16. W odniesieniu do roku budżetowego 2017 Trybunał dokonał przeglądu rocznego sprawozdania z działalności DG NEAR za 2017 r.

9.17. DG NEAR podjęła znaczne wysiłki, aby zrealizować zalecenia Trybunału sformułowane w związku z zawyżeniem zdolności naprawczej, i przyjęła ostrożne podejście do analizy nakazów odzyskania środków. W tym celu w obliczeniach zdolności naprawczej prawidłowo uwzględniła ona jedynie kwoty odzyskane w wyniku nieprawidłowości i błędów wykrytych *ex post*.

9.18. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG NEAR za 2017 r. nie zawarto sekcji, w której zwrócono by uwagę na ograniczenia dotyczące badania poziomu błędu resztowego.

Ocena systemów DG DEVCO

9.19. Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji wykazało pewne uchybienia w mechanizmach kontroli w ramach systemów Komisji dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia drugiego stopnia (postępowań o udzielenie zamówienia prowadzonych przez beneficjentów). W dwóch projektach Trybunał stwierdził, że beneficjenci dotacji nie przestrzegali zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji w trakcie postępowań o udzielenie zamówienia na usługi. W jednym przypadku beneficjent nie przedstawił uzasadnienia udzielenia zamówienia z wolnej ręki. W drugim – beneficjent nie był w stanie udowodnić, że wszyscy oferenci zostali potraktowali równo.

9.20. Wyniki dodatkowych kontroli systemów DG DEVCO, w tym badania poziomu błędu resztowego i rocznego sprawozdania z jej działalności za 2017 r., przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (zob. pkt 30–42).

9.19. Komisja pragnie podkreślić, że w odniesieniu do jednego z wykrytych niedociągnięć odnośnie państwo ogłosiło sytuację kryzysową, co uzasadnia zastosowanie elastycznych procedur. Niemniej jednak znaczenie dokumentów uzupełniających zostało wyraźnie odnotowane i podkreślone w kontaktach z zainteresowanymi stronami.

Drugie uchybienie wykryto w odniesieniu do umowy dotyczącej 2010 r. Od tego czasu w ramach planów działania DG DEVCO podjęto różne działania dotyczące m.in. tego rodzaju uchybień, co powinno doprowadzić do zmniejszenia liczby takich błędów.

⁽⁷⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG NEAR za 2017 r., s. 40 i 41.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

CZĘŚĆ 2 – KWESTIE DOTYCZĄCE WYNIKÓW W PROJEKTACH W DZIALE „GLOBALNY WYMIAR EUROPY”

9.21. W tym roku, oprócz kontrolowania prawidłowości wydatków, Trybunał ocenił także aspekty dotyczące osiągniętych wyników w odniesieniu do siedmiu transakcji ujętych w próbie. Trybunał wybrał ukończone projekty i przeprowadził kontrole na miejscu podczas wizyt w delegaturach UE.

9.22. Kontrolerzy sprawdzili, czy w przypadku każdego projektu istnieją jasne wskaźniki produktu i wyniku. Zbadali też, czy cele dotyczące produktów projektu zostały osiągnięte zgodnie z planem pod względem ilości, jakości i harmonogramu. Przeprowadzono również dodatkowe kontrole dotyczące zaakceptowanych kosztów projektów w celu zweryfikowania ich zgodności z zatwierdzonymi ofertami finansowymi.

9.23. Trybunał stwierdził, że we wszystkich zbadanych projektach opracowano jasne i odpowiednie wskaźniki wykonania. Ich ramy logiczne były dobrze usystematyzowane, a produkty – realistyczne i osiągalne. Trybunał wykrył jednak szereg problemów, które odbiły się negatywnie na wynikach projektów (zob. **ramka 9.5**).

Ramka 9.5 – Problemy dotyczące wyników w skontrolowanych projektach

- a) W dwóch przypadkach koszt przewozu materiałów (urny i karty do głosowania) był dużo wyższy niż wartość samych materiałów. W pierwszym przypadku koszt transportu wynosił 152 000 euro, a koszt materiałów – 78 000 euro. W drugim przetransportowanie materiałów o wartości 70 150 euro kosztowało 131 500 euro.
- b) Głównym celem jednego z projektów była budowa latryn w szkołach położonych na odległych obszarach. Podczas przeprowadzania kontroli Trybunał odnotował, że choć projekt unijny został zrealizowany poprawnie, w szkołach brakowało podstawowego wyposażenia, takiego jak stoły i krzesła, niezbędnego do rozpoczęcia roku szkolnego.
- c) Projekt polegający na budowie mostu powinien zostać ukończony w ciągu 32 miesięcy, lecz jego realizacja zajęła 64 miesiące ze względu na nieprzewidziane opóźnienia w projekcie realizowanym równolegle przez lokalne władze.

Ramka 9.5 – Problemy dotyczące wyników w skontrolowanych projektach

- a) Komisja chciałaby zwrócić uwagę na fakt, że odnośne wybory są wrażliwą kwestią. Partie polityczne zażądały wyraźnie, aby wrażliwe materiały wyborcze były nabywane za granicą w celu uniknięcia nadużyć, lecz z wyłączeniem krajów sąsiadujących ze względu na ich domniemane sympatyczne partie względem określonych partii politycznych lub kandydatów. Ponadto wrażliwe materiały wyborcze są produkowane przez ograniczoną liczbę wyspecjalizowanych przedsiębiorstw, które są w stanie dostarczyć swoje produkty terminowo, bezpiecznie i z zachowaniem jakości. Ogłoszenie otwartego przetargu poza istniejącymi umowami długoterminowymi mogłoby nie przynieść lepszych wyników i spowodować opóźnienie w dostawie materiałów ze względu na termin wyborów.
- b) Projekt nie przewidywał krzeseł i stołów ani innych mebli szkolnych, lecz wyłącznie latryny w celu pilnej poprawy podstawowych norm higieny. Mimo że Komisja chciałaby finansować inne aspekty struktury szkolnej, interwencje są w znacznym stopniu skoncentrowane i ograniczone.

System szkolnictwa w Gwinei Bissau jest bardzo niedo-finansowany. Całkiem częsta jest sytuacja braku mebli w szkołach. Meble są rzadko dostępne w szkolnych klasach poza godzinami lekcji, aby zapobiegać ewentualnym kradzieżom.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

9.24. Zakres kontroli w odniesieniu do tego działu WRF (zob. pkt 9.5) nie pozwala na sformułowanie ilościowych wniosków w taki sam sposób jak w przypadku pozostałych rozdziałów niniejszego sprawozdania. Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji i systemów wykazało jednak, że istnieją trzy zasadnicze obszary, w których możliwa jest poprawa.

Zalecenia

9.25. W **załączniku 9.2** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie dwóch zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r.⁽⁸⁾ Komisja w pełni zrealizowała oba te zalecenia.

9.26. Na podstawie ustaleń odnoszących się do 2017 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1 (DG NEAR)** Badanie poziomu błędu resztowego: Począwszy od badania poziomu błędu resztowego za 2019 r., Komisja powinna zapewnić wykonawcy badania dokładniejsze wytyczne dotyczące kontroli udzielania zamówień drugiego stopnia.
- **Zalecenie 2 (DG NEAR)** Badanie poziomu błędu resztowego: Począwszy od badania poziomu błędu resztowego za 2019 r., Komisja powinna dokonywać stratyfikacji badanej populacji według ryzyka nieodłącznego projektów, kładąc większy nacisk na dotacje objęte zarządzaniem bezpośrednim, a mniejszy na transakcje w ramach wsparcia budżetowego.
- **Zalecenie 3 (DG NEAR)** Badanie poziomu błędu resztowego: Począwszy od rocznego sprawozdania z działalności za 2018 r., Komisja powinna informować o ograniczeniach dotyczących badania poziomu błędu resztowego.
- **Zalecenie 4 (DG DEVCO)** Do 2020 r. Komisja powinna zweryfikować obowiązujące wytyczne dla beneficjentów projektów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego w celu zagwarantowania, by planowane działania były wykonywane w sposób terminowy i przyczyniały się do praktycznego wykorzystania produktów projektów, zapewniając najlepszy możliwy stosunek wartości do ceny.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Przeanalizuje ona wraz z wykonawcą badania błędu resztowego, w jaki sposób można dokonać stratyfikacji populacji do celów tego badania, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby utrzymania solidnej i reprezentatywnej próby.

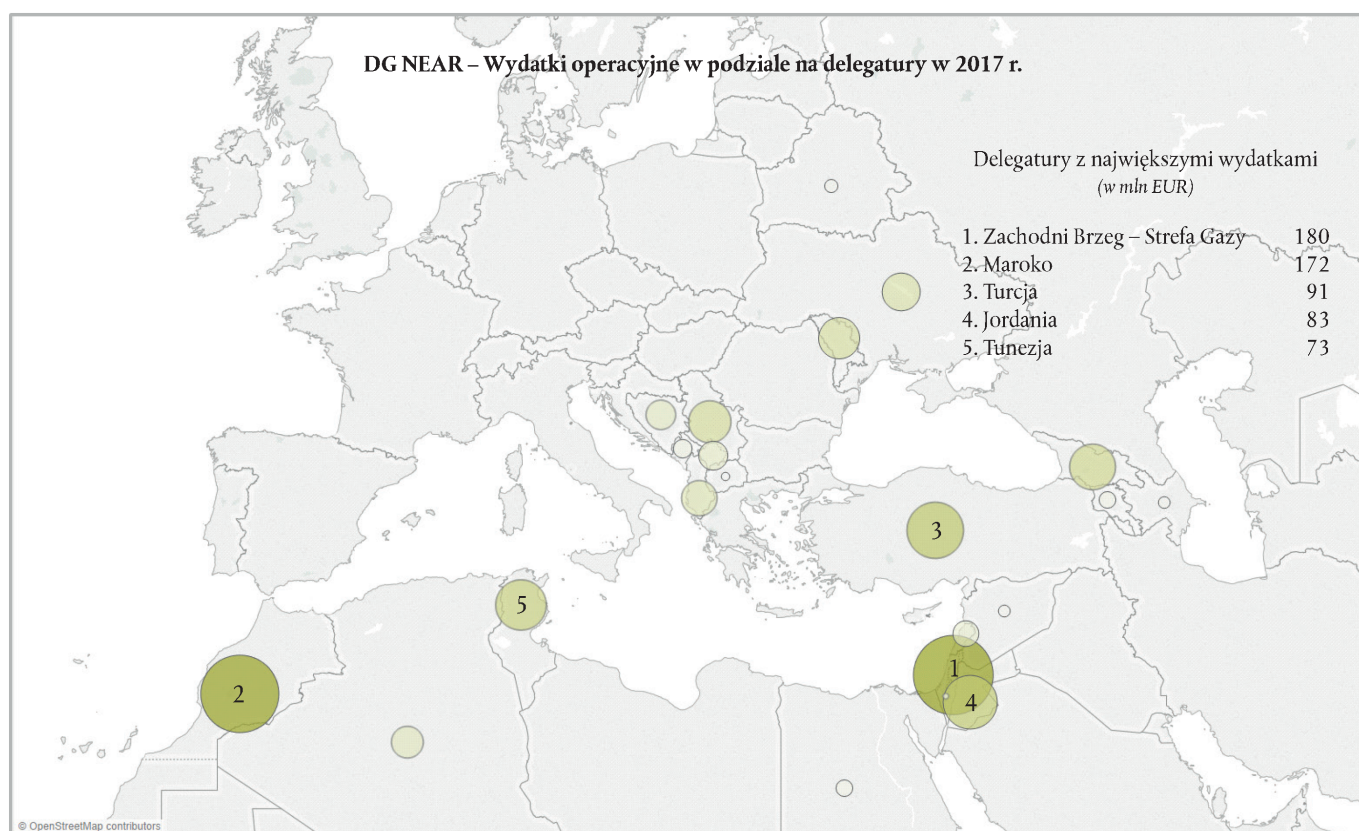
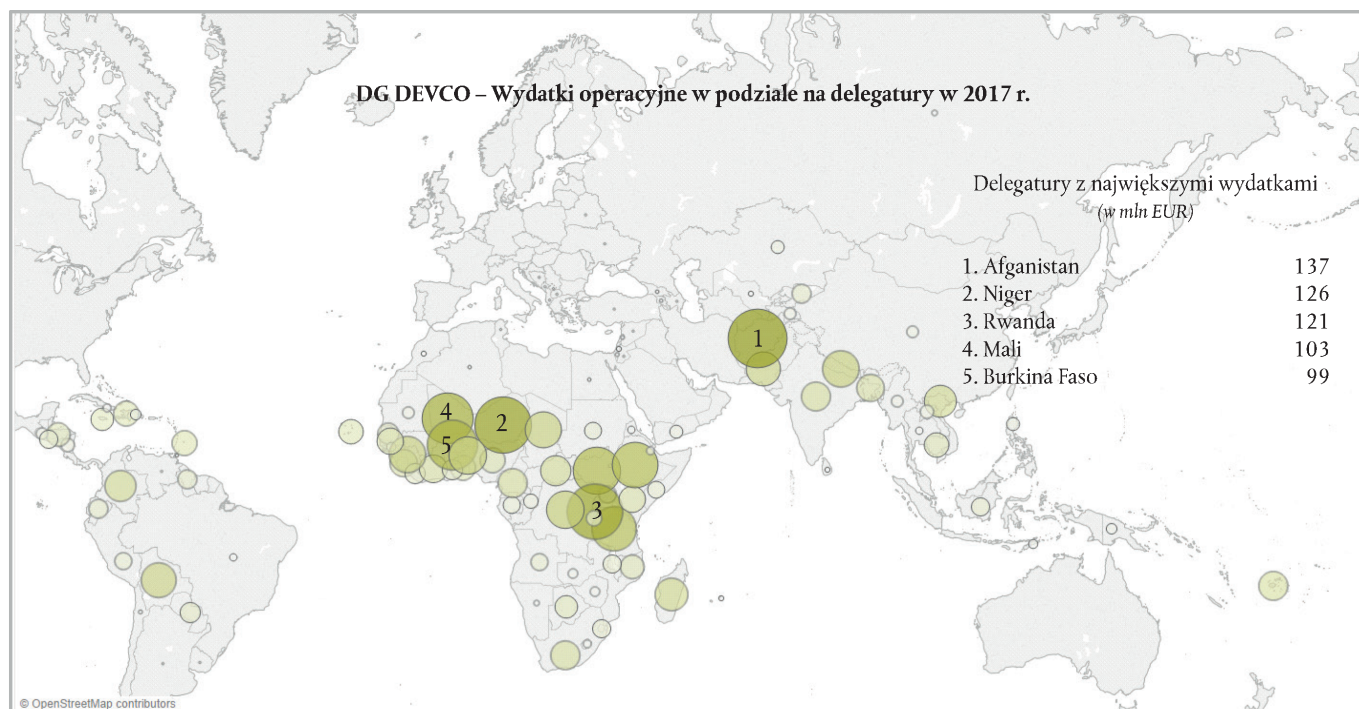
Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

⁽⁸⁾ Do tegorocznej rundy monitorowania działań następnych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2014 r., ponieważ zasadniczo od jego sporządzenia powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

ZAŁĄCZNIK 9.1

WYDATKI OPERACYJNE W PODZIALE NA DELEGATURY W 2017 R.



Źródła: Mapa ogólna ©OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania rocznego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

ZAŁĄCZNIK 9.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – „GLOBALNY WYMIAR EUROPEJ”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2014	Zalecenie 1: Komisja, a w szczególności EuropeAid, powinna ustanowić i wdrożyć procedury kontroli wewnętrznej, aby zagwarantować, że płatności zaliczkowe będą rozliczane na podstawie faktycznie poniesionych wydatków z wyłączeniem zobowiązań prawnych.	x						
	Zalecenie 2: Komisja powinna wzmocnić kontrole <i>ex ante</i> umów o dofinansowanie, zapewniając, by EuropeAid przeprowadziła działania zaplanowane w odpowiedzi na zalecenie zawarte w sprawozdaniu rocznym EFR za rok 2011. Zalecenie to dotyczyło planowania opartego na ryzyku i systematycznych działań podejmowanych w celu przeprowadzenia wizyt weryfikacyjnych oraz kontroli monitorujących na miejscu.	x						

ROZDZIAŁ 10

Administracja

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	10.1–10.5
Krótki opis badanego działu WRF	10.3
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10.4–10.5
Prawidłowość transakcji	10.6
Roczne sprawozdania z działalności i inne mechanizmy zarządzania	10.7
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów	10.8–10.13
Parlament Europejski	10.9–10.11
Komisja Europejska	10.12
Europejski Trybunał Obrachunkowy	10.13
Wnioski i zalecenia	10.14–10.16
Wnioski	10.14
Zalecenia	10.15–10.16

Załącznik 10.1 – Wyniki badania transakcji w dziale „Administracja”

Załącznik 10.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dział „Administracja”

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

10.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia Trybunału dotyczące działu 5 WRF „Administracja” ⁽¹⁾. W **ramce 10.1** przedstawiono przegląd wydatków każdej z instytucji w ramach tego działu w 2017 r.

Ramka 10.1 – Dział 5 WRF – Struktura wydatków w 2017 r.

(w mld EUR)

Komisja 58 % 5,6	Parlament Europejski 20 % 1,9		Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) 9 % 0,9
	Rada 6 % 0,6	Trybunał Sprawiedliwości 4 % 0,4	(*)
		(**)	(***)

(*) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) 1 % — 0,1

(**) Trybunał Obrachunkowy 1 % — 0,1

(***). Inne (Komitet Regionów, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i Europejski Inspektor Ochrony Danych) 1 % — 0,1

Płatności za rok ogółem	9,7
- zaliczki ⁽¹⁾	- 0,1
+ rozliczenie zaliczek ⁽¹⁾	0,1
Skontrolowana populacja ogółem	9,7

⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje – zob. **załącznik 1.1**, pkt 15).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie roczne Unii Europejskiej za rok budżetowy 2017.

⁽¹⁾ Obejmuje on wydatki administracyjne wszystkich instytucji UE, emerytury i renty oraz płatności na rzecz Szkół Europejskich. Na temat tych ostatnich Trybunał wydaje specjalne sprawozdanie roczne, które jest przekazywane Radzie Zarządzającej Szkół Europejskich oraz przesyłane do wiadomości Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.2. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i innych organów UE⁽²⁾. Mandat Trybunału nie obejmuje kontroli finansowej Europejskiego Banku Centralnego.

Krótki opis badanego działu WRF

10.3. Wydatki administracyjne obejmują wydatki na zasoby kadrowe, które składają się na około 60 % łącznych wydatków w tym dziale, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię, telekomunikację i informatykę. Z kontroli Trybunału prowadzonych od wielu lat wynika, że jest to obszar niskiego ryzyka.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10.4. Przy zastosowaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli przedstawionej w **załączniku 1.1** Trybunał zbadał następujące elementy w odniesieniu do działu 5 WRF:

- a) próbę obejmującą 55 transakcji, zgodnie z pkt 13 **załącznika 1.1**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów wydatków w ramach tego działu WRF (zob. **ramka 10.1** i pkt 10.3);
- b) roczne sprawozdania z działalności wszystkich instytucji i organów UE, w tym dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej i urzędów odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne⁽³⁾, pod kątem tego, czy przedstawione w nich informacje na temat *prawidłowości* wydatków były zasadniczo zgodne z wynikami prac Trybunału.

10.5. Wydatki własne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego są kontrolowane przez firmę zewnętrzną⁽⁴⁾. Wyniki kontroli sprawozdania finansowego Trybunału za rok zakończony 31 grudnia 2017 r. przedstawiono w pkt 10.13.

⁽²⁾ Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące agencji i innych organów są publikowane w Dzienniku Urzędowym.

⁽³⁾ Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych, Urząd Infrastruktury i Logistyki w Brukseli i w Luksemburgu, Urząd Publikacji oraz Dyrekcja Generalna ds. Informatyki.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

UWAGI TRYBUNAŁU

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

10.6. Zestawienie wyników badania *transakcji* przedstawiono w **załączniku 10.1**. Na 55 zbadanych transakcji błędy wystąpiły w dziewięciu (16 %). Na podstawie trzech skwantyfikowanych błędów (zob. pkt 10.11 i 10.12) Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 0,5 % ⁽⁵⁾.

ROCZNE SPRAWOZDANIA Z DZIAŁALNOŚCI I INNE MECHANIZMY ZARZĄDZANIA

10.7. W zbadanych przez Trybunał rocznych sprawozdaniach z działalności nie stwierdzono istotnych poziomów błędu, co jest zgodne z *wynikami* kontroli przeprowadzonych przez Trybunał.

UWAGI DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI I ORGANÓW

10.8. Trybunał nie stwierdził żadnych konkretnych problemów w przypadku Rady, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

⁽⁵⁾ Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 0,0 % a 1,2 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski

10.9. Spośród ośmiu transakcji skontrolowanych w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego dwie dotyczyły robót wykonanych w budynkach w ramach umowy zawartej w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. W przypadku pierwszej transakcji Parlament Europejski nie uzyskał wystarczających dowodów na to, że wykonawca spełnił jedno z kryteriów wyboru o charakterze techniczno-zawodowym dotyczące kwalifikacji i doświadczenia zawodowego pracowników zatrudnionych do wykonania robót. W drugim przypadku umowa ramowa miała zostać podpisana z oferentem, który w postępowaniu o udzielenie zamówienia podał najniższą cenę. Na kwotę umowy składały się dwa elementy: koszt robót i marża brutto wykonawcy, wyrażona jako procent tego kosztu. Oferentów poproszono tylko o podanie wysokości marży brutto i jedynie ta wartość została wzięta pod uwagę w finansowej ocenie ofert. Koszt robót nie stanowił elementu procedury przetargowej, lecz został oszacowany przez Parlament. Aby upewnić się co do tego, czy podczas realizacji umowy ramowej roboty zamówiono na zasadach konkurencyjnych, Trybunał skontrolował, w jaki sposób Parlament określił ceny jednostkowe widniejące na formularzach zamówienia. Kontrolerzy odnotowali, że w przypadku części robót Parlament opierał się na tylko jednej ofercie. Zastosowanie takiego podejścia może oznaczać, że zamówienia na roboty nie udzielono po najniższej cenie.

10.10. Jedna transakcja w próbie Trybunału zbadana w odniesieniu do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyła postępowania o udzielenie zamówienia ogłoszonego przez Parlament Europejski w celu dokonania wyboru agencji podróży. Jedno z kryteriów wyboru dotyczyło wysokości rocznego obrotu oferentów, którego wysokość miała być równa pięciokrotnej szacunkowej rocznej wartości zamówienia stanowiącego przedmiot postępowania⁽⁶⁾. Zdaniem Trybunału kryterium to jest zbyt rygorystyczne i mogło uniemożliwić mniejszym przedsiębiorstwom udział w postępowaniu.

10.9 W pierwszym przypadku Parlament oparł decyzję na dokumentach przedłożonych zgodnie z zasadami stosowania, ale należy uwzględnić uwagi Trybunału w przyszłych procedurach. W drugim przypadku podjęto działania w celu uzyskania najbardziej konkurencyjnych cen w ramach tej skomplikowanej umowy. W międzyczasie Parlament usprawnił procedurę poprzez częstsze wykorzystywanie umów ramowych z ponownym otwarciem procedury konkurencji.

10.10 Parlament zapoznał się z uwagami Trybunału. W międzyczasie, w związku ze zmianą rozporządzenia finansowego z 2016 r., stosowana wartość progowa – między innymi w ramach toczącej się procedury dotyczącej nowego zamówienia – wynosi dwukrotność szacowanej rocznej wartości zamówienia. Należy zauważyć, że wymogi umowy mogły być spełnione jedynie przez ograniczoną liczbę przedsiębiorstw, z których wszystkie w tamtym momencie spełniały to kryterium, nie doszło zatem do ograniczenia konkurencji.

⁽⁶⁾ Zgodnie z treścią art. 146 ust. 5 (dotyczącego kryteriów wyboru) rozporządzenia w sprawie zasad stosowania rozporządzenia finansowego obowiązującego w 2013 r., czyli w czasie przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia, „Informacje wymagane przez instytucję zamawiającą jako dowód potwierdzający zdolności finansowe, ekonomiczne, techniczne i zawodowe kandydata lub oferenta oraz minimalne poziomy zdolności, wymagane zgodnie z ust. 2, nie mogą wykraczać poza przedmiot zamówienia (...)”. Trybunał uważa, że rozsądne byłoby zastosowanie kryterium wymagającego obrotu na poziomie od dwu- do trzykrotności szacunkowej rocznej wartości zamówienia. Kwestię tę doprecyzowano w ust. 1 art. 147 (dotyczącego zdolności ekonomicznej i finansowej) rozporządzenia w sprawie zasad stosowania rozporządzenia finansowego, obowiązującego od 1 stycznia 2016 r., w którym wymaga się tylko, by „(...) minimalny roczny obrót nie przekracza[ł] dwukrotności szacunkowej rocznej wartości zamówienia, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków związanych z charakterem zakupu, które instytucja zamawiająca wyjaśnia w dokumentach zamówienia”.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.11. Podczas badania jednej transakcji dotyczącej wypłaty dotacji dla grup odwiedzających Trybunał wykrył problemy w oświadczeniu dotyczącym poniesionych wydatków przedłożonym przez jedną z takich grup. Kwoty w dokumentacji poświadczającej nie zgadzały się bowiem z kwotami ujętymi w tym oświadczeniu⁽⁷⁾. W innym przypadku Trybunał stwierdził wydatki niekwalifikowalne w oświadczeniu przedłożonym przez grupę, która wystąpiła o zwrot kosztów w odniesieniu do części podróży do Brukseli, która nie była związana z wizytą tej grupy w Parlamencie Europejskim.

Komisja Europejska

10.12. Podobnie jak w poprzednich latach⁽⁸⁾ Trybunał wykrył niewielką liczbę błędów dotyczących kosztów personelu i pewne uchybienia w administrowaniu dodatkami rodzinnymi przez Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych. Poinformował o nich kierownictwo Komisji.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

10.13. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta⁽⁹⁾ zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2017 r., a także wyników transakcji, przepływów pieniężnych i zmian w aktywach netto za rok budżetowy zamknięty tego dnia”.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

10.11 Parlament odnotowuje fakt, że w przypadku jednej z grup niektóre dokumenty potwierdzające nie odpowiadały zgłoszonym wydatkom. Z tego powodu Parlament wprowadził program weryfikacji *ex post* w celu kontroli dokumentów potwierdzających. W przypadku wydatków, które nie zostały należycie uzasadnione lub nie kwalifikują się do dofinansowania, wydano nakaz odzyskania środków.

W odniesieniu do kwalifikowalności wydatków związanych z wizytami Parlament uważa, że ich kwalifikowalność należy oceniać uwzględniając ogólne cele programu wizyt, rozszerzoną ofertę dla odwiedzających opisaną w strategii udostępniania PE odwiedzającym zatwierdzonej przez Prezydium Parlamentu w kwietniu 2015 r., a także ograniczenia logistyczne związane z organizacją transportu grup odwiedzających.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.12. Obowiązek deklarowania i aktualizacji danych osobowych, m.in. tych, które dotyczą dodatków rodzinnych, spoczywa przede wszystkim na pracownikach.

Komisja ze swej strony już wprowadziła kilka środków, aby jeszcze bardziej usprawnić aktualizację danych dotyczących sytuacji osobistej oraz administrowanie dodatkami rodzinnymi.

⁽⁷⁾ Zgodnie z ust. 2 art. 20 przepisów dotyczących przyjmowania grup odwiedzających opiekun grupy musi przedłożyć oświadczenie dotyczące poniesionych wydatków nie później niż 30 dni po wizycie. Przepisy nie wymagają jednak przedkładania na tym etapie dokumentacji poświadczającej (np. faktury wystawione przez strony trzecie, karty pokładowe). Taka dokumentacja musi być przechowywana przez okres trzech lat i przedstawiana Parlamentowi jedynie w przypadku kontroli *ex post*.

⁽⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2015 r., pkt 9.12, i sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 9.13.

⁽⁹⁾ Zob. sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 10.5.

UWAGI TRYBUNAŁU

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

10.14. Ogólne dowody kontroli wskazują na to, że poziom błędu w wydatkach w dziale „Administracja” nie był istotny. W tym dziale WRF badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wykazało, że szacowany ogólny poziom błędu wynosi 0,5 % (zob. **załącznik 10.1**).

Zalecenia

10.15. W **załączniku 10.2** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie trzech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r. Trybunał nie dokonał przeglądu w przypadku dwóch zaleceń, ponieważ zakres jego prac kontrolnych za 2017 r. nie obejmował tego rodzaju transakcji. Instytucje i organy, których dotyczyły zalecenia, zrealizowały trzecie zalecenie w przeważającej mierze.

10.16. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2017 r., Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** w kontekście przeglądu rozporządzenia finansowego Parlament Europejski powinien ulepszyć wytyczne dla urzędników zatwierdzających dotyczące opracowywania i kontroli kryteriów wyboru ofert i udzielania zamówień (zob. pkt 10.9 i 10.10).
- **Zalecenie 2:** podczas kolejnego przeglądu przepisów dotyczących przyjmowania grup odwiedzających Parlament Europejski powinien wzmocnić procedurę przedkładania oświadczeń dotyczących poniesionych wydatków, wprowadzając wymóg, by grupy te przedkładały dokumentację poświadczającą wraz z zestawieniem poniesionych wydatków (zob. pkt 10.11).
- **Zalecenie 3:** Komisja Europejska powinna jak najszybciej usprawnić systemy zarządzania dodatkami rodzinnymi przewidzianymi w regulaminie pracowniczym poprzez wzmocnienie kontroli spójności deklaracji składanych przez pracowników na temat dodatków otrzymywanych z innych źródeł (zob. pkt 10.12).

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament zwraca uwagę, że takie kwestie jak opracowywanie procedur i kontrola zgodności z kryteriami wyboru już stanowią część odpowiednich wytycznych. Podstawowe kwestie dotyczące zwiększenia konkurencji stanowią przedmiot oceny prowadzonej przez organ koordynacyjny Parlamentu w sprawach dotyczących zamówień publicznych, który obecnie ocenia również powiązane kwestie w świetle sprawozdania specjalnego Trybunału nr 17/2016.

Parlament przyjmuje do wiadomości to zalecenie, które zostanie uwzględnione w momencie przeglądu przepisów. W międzyczasie częstotliwość i intensywność kontroli zostanie dostosowana do ponoszonego ryzyka.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie i już podjęła działania, aby usprawnić administrowanie dodatkami rodzinnymi.

ZAŁĄCZNIK 10.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W DZIALE „ADMINISTRACJA”

	2017	2016
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	55	100
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	0,5 %	0,2 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	1,2 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,0 %	

Załącznik 10.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DZIAŁ „ADMINISTRACJA”

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału							Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	nie wystarczające dowody		
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane					
2014	Zalecenie 1 (Parlament Europejski): <i>Europejskie partie polityczne</i> Parlament Europejski powinien wzmocnić swoje kontrole kosztów zwracanych przez europejskie partie polityczne organizacjom z nimi stowarzyszonym. Ponadto Parlament Europejski powinien opracować odpowiednie zasady dla partii politycznych dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia i monitorować ich stosowanie za pomocą odpowiednich narzędzi kontrolnych i lepszych wytycznych (zob. sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 9.11 i 9.17).				X				
	Zalecenie 2 (EKES): <i>Zamówienia publiczne</i> EKES powinien udoskonalić przygotowanie, koordynację i sposób prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia przez zastosowanie odpowiednich narzędzi kontrolnych i lepszych wytycznych (zob. sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 9.12 i 9.17).				X				
	Zalecenie 3 (instytucje i organy): <i>Wynagrodzenie i dodatki rodzinne</i> Instytucje i organy powinny udoskonalić swoje systemy monitorowania, aby terminowo aktualizować informacje dotyczące sytuacji osobistej pracowników, które mogą mieć wpływ na obliczanie wysokości dodatków rodzinnych (zob. sprawozdanie roczne za 2014 r., pkt 9.13 i 9.17).		X						

⁹⁾ Zakres prac kontrolnych Trybunału za 2017 r. nie obejmował badania tego rodzaju transakcji. Zalecenia te będą monitorowane w nadchodzących latach.

*) Zakres prac kontrolnych Trybunału za 2017 r. nie obejmował badania tego rodzaju transakcji. Zalecenia te będą monitorowane w nadchodzących latach.

**SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO,
DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTEGO
EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)
ZA ROK BUDŻETOWY 2017**

(2018/C 357/02)

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2017

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–5
Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju	2–5
Rozdział I – Realizacja finansowa ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR	6–10
Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	11–41
Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–XXI
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	11–41
Zakres kontroli i podejście kontrolne	11–14
Wiarygodność rozliczeń	15
Prawidłowość transakcji	16–28
Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania	29–41
Wnioski i zalecenia	42–47
Wnioski	42–45
Zalecenia	46–47
 Załącznik 1 – Wyniki badania transakcji w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju	
Załącznik 2 – Płatności EFR w 2017 r. w podziale na główne regiony	
Załącznik 3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – Europejskie Fundusze Rozwoju	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. W niniejszym sprawozdaniu rocznym zawarto ustalenia dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W **ramce 1** przedstawiono przegląd głównych działań i wydatków w ramach tego obszaru w 2017 r.

Ramka 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – przegląd finansowy za 2017 r.

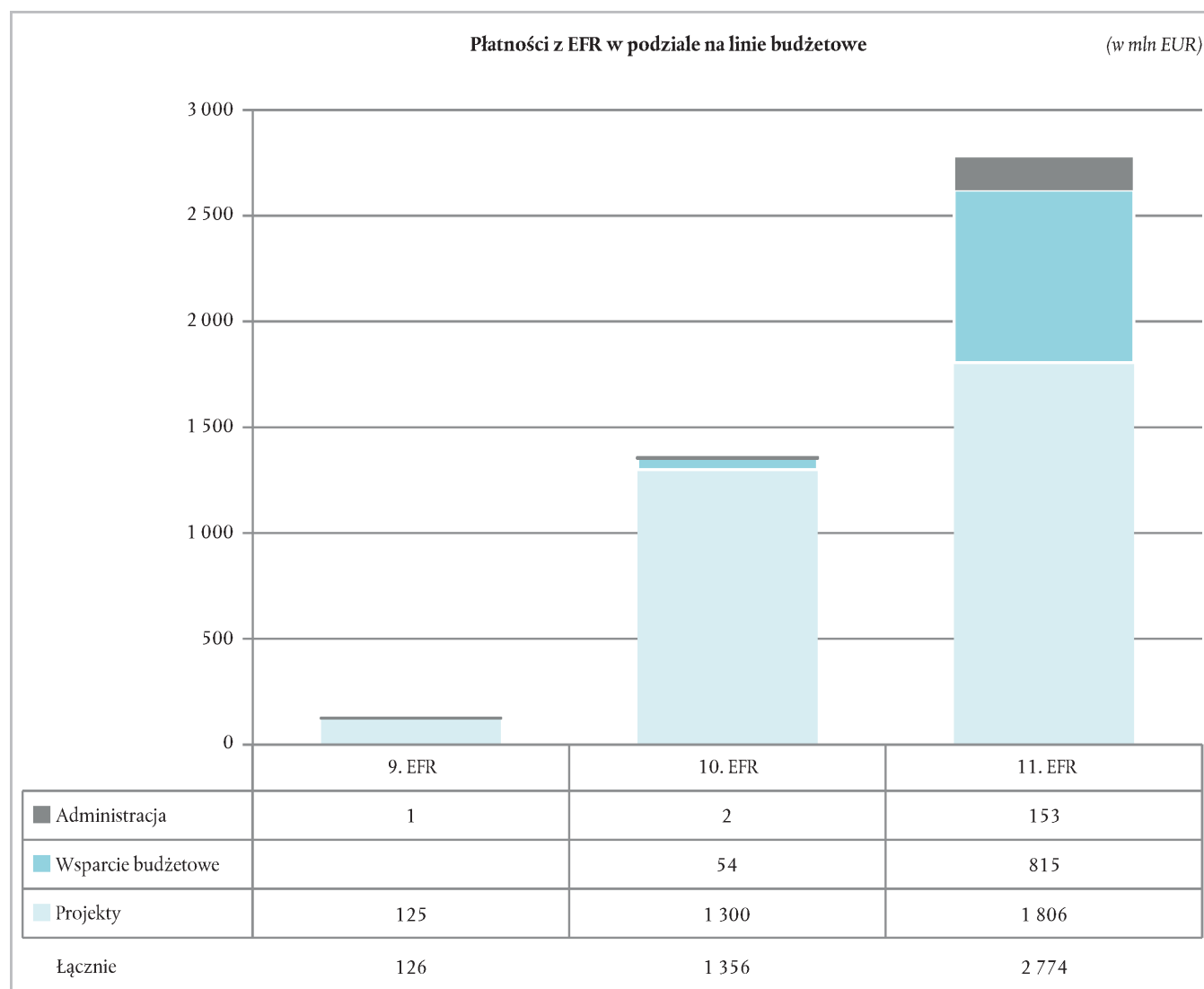


Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje za rok 2017

	(w mln EUR)
Płatności ogółem	4 256
- zaliczki i wkład EFR do funduszy powierniczych UE	- 2 648
+ rozliczenie zaliczek i funduszy powierniczych UE	1 876
Skontrolowana populacja	3 484

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2017 r. i rocznego sprawozdania z działalności DG DEVCO za 2017 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

Krótki opis Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejskie Fundusze Rozwoju zostały uruchomione w 1959 r., a ich kolejne edycje stanowią główny instrument pomocy w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, którą Unia Europejska (UE) zapewnia państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajom i terytoriom zamorskim. Obowiązującą umową ramową regulującą relacje między UE a państwami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi jest umowa o partnerstwie podpisana w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu”). Ma ona służyć zmniejszaniu, a docelowo wyeliminowaniu ubóstwa.

3. Szczególny charakter EFR polega na tym, że:

- a) są finansowane przez państwa członkowskie zgodnie z kwotami zwanymi „kluczami do ustalenia wkładu”, określanymi przez rządy krajowe na forum Rady Unii Europejskiej;
- b) są zarządzane przez Komisję poza zakresem budżetu ogólnego UE oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI);
- c) ze względu na międzyrządowy charakter EFR Parlament Europejski odgrywa bardziej ograniczoną rolę w ich funkcjonowaniu niż w przypadku instrumentów współpracy na rzecz rozwoju finansowanych z budżetu ogólnego UE, a mianowicie nie uczestniczy w ustanawianiu i przydzielaniu zasobów EFR. Parlament Europejski pozostaje jednak organem udzielającym *absolutorium*, z wyjątkiem instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza EBI, a który zatem nie wchodzi w zakres niniejszej kontroli ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
- d) w przypadku EFR nie ma zastosowania zasada jednoroczności – zobowiązania w ramach EFR są zaciągane zwykle na okres od pięciu do siedmiu lat, a płatności mogą być realizowane przez znacznie dłuższy okres.

⁽¹⁾ Zob. art. 43, 48–50 i 58 rozporządzenia Rady (UE) 2015/323 z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 58 z 3.3.2015, s. 17).

⁽²⁾ W 2012 r. zasady dotyczące kontroli tych operacji przez Trybunał określono w porozumieniu trójstronnym między EBI, Komisją i Trybunałem (art. 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1)). Instrument inwestycyjny nie jest uwzględniany w wydawanym przez Trybunał poświadczeniu wiarygodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

4. EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекcję Generalną Komisji ds. Rozwoju i Współpracy (DG DEVCO) ⁽³⁾.

5. Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji ⁽⁴⁾.

ROZDZIAŁ I – REALIZACJA FINANSOWA ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO, DZIESIĄTEGO I JEDENASTE- GO EFR

6. W ramach ósmego EFR (lata 1995–2000) dostępne były środki w wysokości 12 840 mln euro, w ramach dziewiątego EFR (lata 2000–2007) – 13 800 mln euro, a w ramach dziesiątego EFR (lata 2008–2013) – 22 682 mln euro.

7. Wewnętrzna umowa ustanawiająca jedenasty Europejski Fundusz Rozwoju ⁽⁵⁾ (lata 2015–2020) weszła w życie w dniu 1 marca 2015 r. ⁽⁶⁾. Jedenasty EFR dysponuje środkami w wysokości 30 506 mln euro ⁽⁷⁾. Z tej kwoty 29 089 mln euro przeznaczono dla państw AKP, a 364,5 mln euro dla krajów i terytoriów zamorskich.

8. W **ramce 2** przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR w 2017 r. oraz w ujęciu kumulatywnym.

⁽³⁾ Z wyjątkiem 4 % wydatków EFR w 2017 r. zarządzanych przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO).

⁽⁴⁾ Takich jak zamówienia na roboty budowlane / realizację dostaw / świadczenie usług, dotacje, wsparcie budżetowe czy prognozy programów.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 210 z 6.8.2013, s. 1.

⁽⁶⁾ W latach 2013–2015 środki zostały przydzielone za pośrednictwem instrumentu pomostowego.

⁽⁷⁾ W tym 1 139 mln euro, którymi zarządza EBI.

Ramka 2 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

	Stan na koniec 2016 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2017 (netto) ⁽⁶⁾						Stan na koniec 2017 r.					(w mln EUR)
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	11. EFR ⁽³⁾	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	11. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	
A – ZASOBY ⁽¹⁾	76 896		-7	-37	-119	191	28	10 385	15 430	21 488	29 621	76 924		
B – WYKORZYSTANIE														
1. Zobowiązania globalne ⁽⁴⁾	60 097	78,2 %	-9	-38	-5	5 807	5 755	10 382	15 391	21 052	19 027	65 852	85,6 %	
2. Zobowiązania indywidualne ⁽⁵⁾	53 032	69,0 %	-3	-20	550	5 684	6 211	10 376	15 289	20 125	13 453	59 243	77,0 %	
3. Płatności	45 339	59,0 %	-1	111	1 277	2 770	4 157	10 375	15 164	17 753	6 206	49 498	64,3 %	
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	14 758	19,2 %						7	227	3 299	12 821	16 354	21,3 %	
D – Dostępne saldo (A-B1)	16 799	21,8 %						3	39	436	10 594	11 072	14,4 %	

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9., 10. i 11. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.⁽⁴⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji o finansowaniu.⁽⁵⁾ Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.⁽⁶⁾ Zobowiązania netto po odjęciu środków anulowanych. Płatności netto po odjęciu środków odzyskanych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za 2017 r. Przedstawione wartości nie obejmują części EFR zarządzanej przez EBI.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

9. W 2017 r. DG DEVCO czyniła w dalszym ciągu starania, by obniżyć poziom zadawnionych płatności zaliczkowych i zadawnionych zobowiązań pozostających do spłaty. Cel w tym zakresie wyznaczono na poziomie 25 %⁽⁸⁾ (zob. ramka 3).

Ramka 3 – Kluczowe wskaźniki efektywności dotyczące obniżenia poziomu zadawnionych płatności zaliczkowych i zadawnionych zobowiązań pozostających do spłaty oraz ograniczenia liczby zadawnionych umów, które wygasły

DG DEVCO osiągnęła wartość docelową z nadstatkiem, obniżając poziom zadawnionych płatności zaliczkowych o 37,60 % w odniesieniu do całego obszaru swojej odpowiedzialności (32,58 % w zakresie EFR), a poziom zadawnionych zobowiązań pozostających do spłaty o 38,49 % (37,63 % w zakresie EFR).

Nawet jeśli w odniesieniu do EFR wyznaczony cel polegający na utrzymywaniu udziału wygasłych umów⁽⁹⁾ poniżej 15 % wszystkich otwartych umów nie został zrealizowany (18,75 %), w ujęciu ogólnym osiągnięto wartość docelową (14,95 %). Głównym powodem niższego odsetka w przypadku umów dotyczących EFR jest fakt, iż zamknięcie zadawnionych umów, które wygasły, w ramach tych funduszy jest bardziej skomplikowane pod względem technicznym, jeżeli wystąpiły niezrealizowane nakazy odzyskania środków. We wrześniu 2017 r. DG DEVCO zainicjowała nową procedurę mającą na celu wyeliminowanie tego problemu. Trybunał będzie ją monitorował w kontekście dorocznej kontroli za 2018 r.

10. Odmienne niż w przypadku zadawnienia płatności zaliczkowych Komisja nie dysponuje kluczowym wskaźnikiem efektywności na potrzeby monitorowania zadawnienia wkładów przekazanych przedterminowo do funduszy powierniczych UE (funduszu powierniczego „Bêkou” i kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki).

10. Zgodnie z zasadami rachunkowości wkłady z EFR do funduszy powierniczych UE są prezentowane w rocznych sprawozdaniach finansowych EFR. Są one monitorowane i kontrolowane co roku. Ponadto okres absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty (RAL⁽¹⁾) przez fundusze powiernicze UE, który bezpośrednio wpływa na stopień zadawnienia tych wkładów, jest monitorowany w czasie rzeczywistym za pomocą kluczowego wskaźnika efektywności 4 („zdolność absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty (RAL)”). Komisja stwierdza zatem, że stopień zadawnienia wkładów z EFR do funduszy powierniczych UE jest prawidłowo monitorowany i nie jest konieczne stworzenie dodatkowego kluczowego wskaźnika efektywności.

⁽⁸⁾ Cel ten został określony w odniesieniu zarówno do całego obszaru odpowiedzialności tej dyrekcji, jak i konkretnie do EFR.
⁽⁹⁾ Umowę uznaje się za wygasłą, jeśli po ponad 18 miesiącach od końca okresu jej obowiązywania jest ona nadal otwarta.

⁽¹⁾ RAL to suma nieuregulowanych zobowiązań – czyli tych, które już przyjęto, ale które nie zostały jeszcze zapisane jako płatności.

ROZDZIAŁ II – WYDAWANE PRZEZ TRYBUNAŁ POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI DOTYCZĄCE EFR

Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera

Opinia

I. Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR, obejmujące bilans, sprawozdanie z finansowych wyników działalności, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 27 czerwca 2018 r.;
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania, za zarządzanie którymi odpowiada Komisja ⁽¹⁰⁾;

zgodnie z wymogami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 49 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR, jak również do poprzednich EFR.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

II. W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

III. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności

Negatywna opinia na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

IV. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń, w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. występuje istotny poziom błędu.

⁽¹⁰⁾ Na mocy art. 43, art. 48–50 oraz art. 58 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do jedenastego EFR niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje środków EFR, którymi zarządza EBI.

Podstawa wydania opinii

V. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI. Obowiązki Trybunału wynikające z tych standardów opisano bardziej szczegółowo w części sprawozdania dotyczącej zadań kontrolera. Trybunał jest niezależny w rozumieniu Kodeksu etyki zawodowych księgowych wydanego przez Radę Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych (IESBA) oraz wywiązał się z innych obowiązków etycznych zgodnie z tymi standardami i wymogami, a także z kodeksem IESBA. Trybunał uważa, że uzyskane dowody kontroli stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania niniejszej opinii.

Uzasadnienie wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

VI. W wydatkach zaksięgowanych w 2017 r. w ramach ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR występuje istotny poziom błędu. Szacowany przez Trybunał poziom błędu w zakresie wydatków leżących u podstaw rozliczeń wynosi 4,5 %.

Kluczowe obszary badania

VII. Kluczowe obszary badania to kwestie, które zgodnie z profesjonalnym osądem Trybunału były najistotniejsze dla kontroli sprawozdania finansowego za bieżący okres. Kwestie te poruszono w kontekście kontroli sprawozdania finansowego jako całości i przy formułowaniu opinii na jego temat, jednak Trybunał nie sporządza osobnej opinii dotyczącej tych kwestii.

Rozliczenia międzyokresowe bierne

VIII. Trybunał przeanalizował rozliczenia międzyokresowe bierne przedstawione w sprawozdaniu finansowym (zob. informacja dodatkowa 2.8), które w dużym stopniu podlegają oszacowaniu. Na koniec 2017 r. Komisja oszacowała, że wydatki kwalifikowalne poniesione, ale jeszcze nie zgłoszone przez beneficjentów, wyniosły 4 653 mln euro (na koniec 2016 r. – 3 903 mln euro).

IX. Trybunał zbadał sposób obliczenia tych szacunkowych wartości oraz dokonał przeglądu próby 36 umów, tak aby wyeliminować ryzyko nieprawidłowego ujęcia rozliczeń międzyokresowych. Wyniki wykonanych prac pozwoliły stwierdzić, że rozliczenia międzyokresowe bierne wykazane w ostatecznym sprawozdaniu finansowym były prawidłowe.

Potencjalny wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na sprawozdanie finansowe EFR za 2017 r.

X. W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo oficjalnie poinformowało Radę Europejską o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej (UE). W dniu 19 marca 2018 r. Komisja opublikowała projekt umowy o wystąpieniu, w którym przedstawiła postępy poczynione w negocjacjach ze Zjednoczonym Królestwem. W projekcie tym stwierdzono, że Zjednoczone Królestwo pozostanie stroną EFR aż do momentu zamknięcia jedenastego EFR i wszystkich EFR, które nie zostały wcześniej zamknięte, oraz że przyjmie takie same obowiązki jak państwa członkowskie zgodnie z umową wewnętrzną, na mocy której utworzono jedenasty EFR, jak również obowiązki związane z poprzednimi EFR aż do momentu ich zamknięcia.

XI. Projekt umowy o wystąpieniu stanowi również, że w przypadku gdy na kwoty pochodzące z projektów realizowanych w ramach dziesiątego EFR lub poprzednich EFR nie zaciągnięto zobowiązań lub kwoty te zostały umorzone według stanu na dzień wejścia w życie tej umowy, udział Zjednoczonego Królestwa w tych kwotach nie zostanie ponownie wykorzystany. To samo ma zastosowanie do udziału Zjednoczonego Królestwa w środkach, na które nie zaciągnięto zobowiązań, lub środkach umorzonych w ramach jedenastego EFR po dniu 31 grudnia 2020 r. W związku z tym, że negocjacje dotyczące wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej są nadal w toku, ostateczny tekst umowy nie został jeszcze potwierdzony.

XII. Na tej podstawie Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe na dzień 31 grudnia 2017 r. właściwie odzwierciedla rozpatrywaną sytuację, z zastrzeżeniem wyniku procesu wystąpienia.

Zadania kierownictwa

XIII. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego dotyczącego jedenastego EFR kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także zaprojektowanie, wdrożenie i utrzymywanie systemu kontroli wewnętrznej umożliwiającego sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego, które nie zawiera istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw sprawozdania finansowego EFR.

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

XV. Nadzór nad sprawozdawczością finansową EFR należy do zadań Komisji.

Zadania Trybunału dotyczące kontroli sprawozdania finansowego EFR i transakcji leżących u jego podstaw

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

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

- określa i ocenia ryzyko wystąpienia – w wyniku nadużyć lub błędów – istotnych nieprawidłowości w sprawozdaniu finansowym EFR lub istotnej niezgodności transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania z wymogami ram prawnych EFR. Trybunał opracowuje i przeprowadza procedury kontroli w odpowiedzi na to ryzyko oraz uzyskuje dowody kontroli, które stanowią wystarczającą i odpowiednią podstawę do wydania opinii. Przypadki istotnego zniekształcenia lub niezgodności są trudniejsze do wykrycia, jeśli takie zniekształcenie lub niezgodność wynika z nadużycia, a nie z błędu, ponieważ nadużycie może wiązać się ze zмовą, fałszerstwem, umyślnymi zaniechaniami, podaniem fałszywych informacji lub obejściem kontroli wewnętrznej. W rezultacie ryzyko, że przypadki te nie zostaną wykryte, jest wyższe,
- dąży do zrozumienia systemu kontroli wewnętrznej istotnego w kontekście odnośnej kontroli, tak by wypracować stosowne procedury kontrolne, nie zaś w celu wydania opinii na temat skuteczności kontroli wewnętrznej,
- ocenia stosowność przyjętych przez kierownictwo zasad (polityki) rachunkowości oraz racjonalność szacunków księgowych sporządzonych przez kierownictwo i odnośnych informacji,
- wyraża opinię, czy kierownictwo właściwie prowadziło rachunkowość przy założeniu kontynuacji działalności, oraz, na podstawie uzyskanych dowodów kontroli, ocenia, czy występuje istotny poziom niepewności w odniesieniu do zdarzeń lub uwarunkowań, które mogą podać w istotną wątpliwość zdolność EFR do kontynuowania działalności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że taki poziom niepewności istnieje, ma obowiązek zwrócić uwagę w swoim sprawozdaniu na odpowiednie informacje w skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym bądź – jeśli takie informacje są nieprawidłowe – zmodyfikować swoją opinię. Wnioski Trybunału opierają się na dowodach kontroli uzyskanych do momentu sporządzenia sprawozdania. Przyszłe zdarzenia lub okoliczności mogą jednak spowodować, że jednostka zaprzestanie kontynuowania działalności,
- ocenia ogólną prezentację, strukturę i treść sprawozdania rocznego, w tym wszystkie przedstawione w nim informacje, a także orzeka, czy sprawozdanie to odzwierciedla transakcje i zdarzenia leżące u jego podstaw w sposób zapewniający rzetelną prezentację.

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

XIX. Jeśli chodzi o dochody, Trybunał bada wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami.

XX. Jeżeli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostaną poniesione, zaksięgowane i zatwierdzone. Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (w tym płatności z tytułu nabycia aktywów) z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez odbiorcę środków dowodów ich właściwego wykorzystania oraz po przyjęciu tych dowodów przez daną instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki w tym samym roku lub w latach kolejnych.

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

12 lipca 2018 r.

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

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

UWAGI TRYBUNAŁU

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności*Zakres kontroli i podejście kontrolne*

11. Podejście kontrolne i metodykę kontroli przedstawiono w **załączniku 1.1** do sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego z wykonania budżetu za rok 2017. W odniesieniu do tegorocznej kontroli EFR należy odnotować kwestie przedstawione poniżej.

12. Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR są oparte na sprawozdaniach finansowych⁽¹¹⁾ dotyczących ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym dotyczącym EFR⁽¹²⁾ wraz z oświadczeniem księgowego otrzymanym w dniu 21 czerwca 2018 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz na ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez Komisję oraz ogólnej prezentacji sprawozdań finansowych.

13. W celu przeprowadzenia kontroli prawidłowości transakcji Trybunał podjął następujące działania:

- a) zbadał wszystkie wkłady państw członkowskich i próbę innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;
- b) zbadał próbę obejmującą 128 transakcji, dobraną tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów płatności w ramach EFR. Składała się ona ze 100 płatności zatwierdzonych przez 23 delegatury UE⁽¹³⁾ i 28 płatności zatwierdzonych przez centralę Komisji⁽¹⁴⁾. W związku z tym, że część populacji skontrolowanej przez Trybunał została objęta przeprowadzonym przez DG DEVCO badaniem dotyczącym *poziomu błędu resztowego*, Trybunał uwzględnił w próbie kolejne 14 transakcji, do których zastosował, po odpowiednim dostosowaniu, wyniki⁽¹⁵⁾ tego badania. Próba objęła zatem łącznie 142 transakcje, co jest zgodne z modelem uzyskiwania pewności stosowanym przez Trybunał;

⁽¹¹⁾ Zob. art. 44 rozporządzenia (UE) 2015/323.

⁽¹²⁾ Zob. art. 43 rozporządzenia (UE) 2015/323.

⁽¹³⁾ Unia Afrykańska, Angola, Barbados, Burkina Faso, Republika Demokratyczna Kongo, Etiopia, Fidzi, Haiti, Jamajka, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Sudan Południowy, Sudan, Tanzania, Zambia, Zimbabwe.

⁽¹⁴⁾ DG DEVCO: 19 płatności; DG ECHO: dziewięć płatności z tytułu pomocy humanitarnej.

⁽¹⁵⁾ W następstwie przeprowadzonego przeglądu badań poziomu błędu resztowego Trybunał stwierdził, że w metodyce, na podstawie której prowadzone są te badania, przewidziano bardzo niewielką liczbę kontroli na miejscu oraz ograniczony zakres badania postępowań o udzielenie zamówienia. Z tego względu w tym roku Trybunał dostosował wyniki badania poziomu błędu resztowego, uwzględniając odsetek błędów polegających na niezgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Podstawą tego dostosowania były ustalenia dotyczące EFR w ramach wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności za lata 2014–2016.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) w przypadku, gdy w transakcjach wykryte zostały błędy, dokonał analizy stosownych systemów, by zidentyfikować niedociągnięcia;
- d) ocenił systemy stosowane w DG DEVCO i delegaturach UE, w tym: (i) kontrole *ex ante* przeprowadzone przez pracowników Komisji, audytorów zewnętrznych lub zewnętrzne podmioty nadzorujące przed dokonaniem płatności oraz (ii) monitorowanie i nadzór, w szczególności działania następcze podjęte w wyniku kontroli zewnętrznych oraz wspomniane wyżej badanie dotyczące poziomu błędów resztowego;
- e) dokonał przeglądu *rocznego sprawozdania z działalności* DG DEVCO;
- f) skontrolował działania podjęte w związku z wcześniejszymi zaleceniami.

14. Jak wskazano w pkt 4, DG DEVCO zajmuje się wdrażaniem większości instrumentów pomocy zewnętrznej finansowanych zarówno z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, jak i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące systemów, wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego za 2017 r. odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności DG DEVCO.

Wiarygodność rozliczeń

15. W dwóch ubiegłych latach Trybunał podał informacje o odzyskanych kwotach niewydanych zaliczek, które zostały nieprawidłowo zaksięgowane jako dochody operacyjne. W ramach kontroli księgowych przeprowadzonych przez DG DEVCO oraz w toku dokonanego przez Trybunał przeglądu próby nakazów odzyskania środków⁽¹⁶⁾ w 2017 r. stwierdzono podobne przypadki. Chociaż w ostatecznym sprawozdaniu finansowym EFR wprowadzono korekty na kwotę 5,1 mln euro⁽¹⁷⁾, prawdopodobne jest, że podobne błędy wystąpiły w nieskontrolowanej populacji.

⁽¹⁶⁾ Trybunał zbadał 17 nakazów odzyskania środków (na łączną kwotę 16,7 mln euro) i stwierdził, że trzy z nich (na kwotę 0,4 mln euro) zostały nieprawidłowo zaklasyfikowane jako dochody, a nie odzyskanie niewydanych zaliczek.

⁽¹⁷⁾ Korekty w wysokości 1,1 mln w wyniku ustaleń DG DEVCO oraz korekty w wysokości 4 mln euro w następstwie późniejszych ustaleń kontrolerów Trybunału.

 UWAGI TRYBUNAŁU

Prawidłowość transakcji

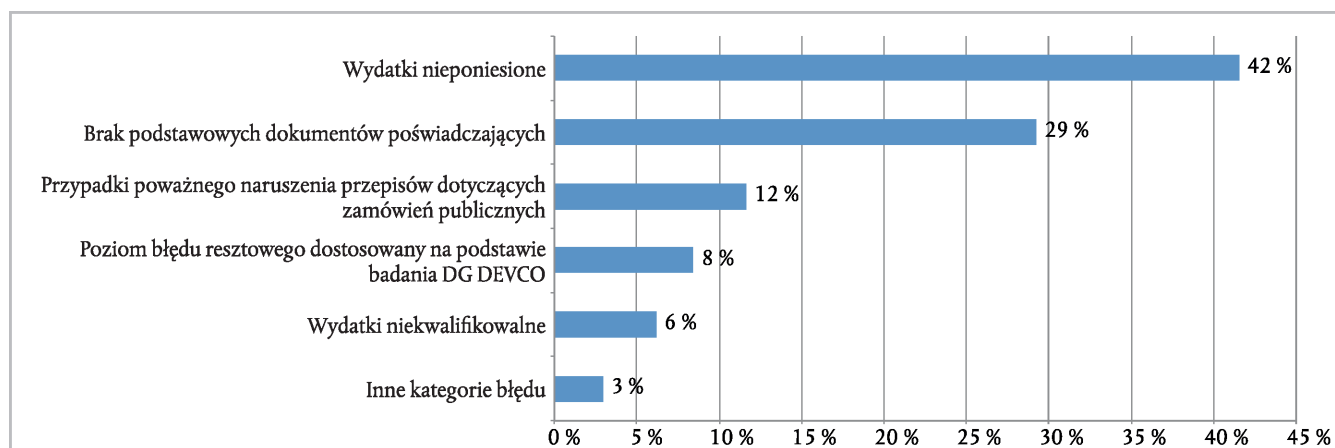
Dochody

16. W transakcjach związanych z dochodami nie wystąpił istotny poziom błędu.

Płatności

17. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 1**. Na 128 zbadanych transakcji po stronie płatności błędy wystąpiły w 37 (29 %). Na podstawie 30 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że poziom błędu wynosi 4,5 %⁽¹⁸⁾. W poziomie tym uwzględniono dostosowane wyniki badania dotyczącego poziomu błędu resztowego w 2017 r. W **ramce 4** przedstawiono, w jakim stopniu poszczególne kategorie błędów złożyły się na oszacowany przez Trybunał poziom błędu za 2017 r. W **ramce 5** przedstawiono przykłady tych błędów.

Ramka 4 – Szacowany poziom błędu w rozbiciu na kategorie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽¹⁸⁾ Trybunał oblicza poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że szacowany poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 1,2 % a 7,8 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

18. Na 118 zbadanych transakcji po stronie płatności związanych z projektami⁽¹⁹⁾ błędy wystąpiły w 37 (31 %) (30 błędów kwantyfikowalnych i osiem błędów niekwantyfikowalnych). Z 30 transakcji po stronie płatności zawierających błędy kwantyfikowalne 10 (33 %) stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*.

19. Tak jak w poprzednich latach Komisja i jej partnerzy wdrażający popełnili więcej błędów w transakcjach dotyczących *prognoz programów, dotacji, umów w sprawie wkładu finansowego* zawieranych z organizacjami międzynarodowymi oraz *umów o delegowanie zadań* zawartych z agencjami współpracy w państwach członkowskich UE niż w przypadku innych form wsparcia⁽²⁰⁾. Błędy kwantyfikowalne, składające się na 70 % szacowanego poziomu błędów, wystąpiły w 27 (36 %) spośród 75 zbadanych transakcji tego rodzaju.

Ramka 5 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych i niekwantyfikowalnych w transakcjach dotyczących projektów**a) Wydatki nieponiesione (błąd kwantyfikowalny)**

W przypadku projektu dotyczącego gospodarowania zasobami naturalnymi w Sudanie Komisja omyłkowo zatwierdziła kwotę o 2 mln euro wyższą niż kwota zadeklarowana jako wydatek przez partnera wdrażającego będącego organizacją międzynarodową.

Podczas badania poszczególnych pozycji wydatków Trybunał stwierdził, że w trzech z nich wystąpiły błędy, ponieważ zadeklarowana kwota wydatków w rzeczywistości nie została poniesiona w całości. Za sprawą błędu w rozliczeniu wydatków i wykrytych kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 51,57 % łącznych zbadanych kosztów.

b) Brak podstawowych dokumentów poświadczających (błąd kwantyfikowalny)

W przypadku projektu dotyczącego różnorodności biologicznej w Angoli, realizowanego przez organizację międzynarodową, Trybunał zbadał pozycje wydatków związane z zamówieniami na roboty budowlane. Dokumenty poświadczające nie były wystarczające, by na ich podstawie zweryfikować wydatki ani by zapewnić ścieżkę audytu na potrzeby zbadania zafakturowanych kwot i wykonanych robót. Przeprowadzona przez Trybunał wizyta kontrolna wykazała znaczne rozbieżności między specyfikacjami warunków zamówienia a wykonanymi pracami pod względem ich zakresu, projektu i wykorzystanych materiałów. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 28,83 % łącznych zbadanych kosztów.

⁽¹⁹⁾ Płatności związane z projektami nie obejmują płatności w ramach wsparcia budżetowego.

⁽²⁰⁾ Takich jak zamówienia na roboty budowlane / realizację dostaw / świadczenie usług.

UWAGI TRYBUNAŁU

c) *Błąd dotyczący zamówienia publicznego – brak dokumentacji związanej z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego (błąd kwantyfikowalny)*

Podczas badania wydatków w ramach projektu realizowanego przez organizację na rzecz wsparcia rozwoju sektora prywatnego w krajach AKP Trybunał nie był w stanie zweryfikować kwalifikowalności jednej z pozycji objętych zamówieniem z uwagi na brak dokumentacji. Trybunał zwrócił się z prośbą o przekazanie dokumentów, takich jak zapytanie o cenę, specyfikacja istotnych warunków zamówienia, otrzymane oferty, sprawozdania z oceny lub ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, lecz nie otrzymał żadnego z nich. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 10,00 % łącznych zbadanych kosztów.

d) *Wydatki niekwalifikowalne (błąd kwantyfikowalny)*

W odniesieniu do wydatków związanych z funduszem powierniczym zarządzanym przez organ międzynarodowy Trybunał wykrył dwie pozycje stanowiące koszty niekwalifikowalne. Jedna z pozycji obejmowała koszty pośrednie zgłoszone jako koszty bezpośrednie, a druga nie była bezpośrednio powiązana z odnośnymi działaniami ani niezbędna do ich ukończenia. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 20,00 % łącznych zbadanych kosztów.

e) *Wydatki niekwalifikowalne (błąd kwantyfikowalny i błąd niekwantyfikowalny)*

W przypadku projektu na rzecz rozwoju lokalnych przedsiębiorstw w Tanzanii koordynowanego przez podmiot prywatny Trybunał wykrył trzy pozycje wydatków obciążone błędem. Jedna z pozycji obejmowała podatek VAT, który zgodnie z warunkami zamówienia nie jest kwalifikowalny, i nie była w pełni poparta takimi dokumentami jak faktura lub umowa. Za sprawą kosztów niekwalifikowalnych poziom błędu wyniósł 1,84 % łącznych zbadanych kosztów.

Kolejna pozycja, zgłoszona jako wynagrodzenia, nie opierała się na rzeczywistych wynagrodzeniach brutto, lecz na oszacowaniach. Koszty można uznać za kwalifikowalne jedynie wówczas, gdy zostały faktycznie poniesione oraz gdy możliwa jest ich identyfikacja i weryfikacja. W odniesieniu do trzeciej pozycji niemożliwe było zweryfikowanie, czy kwota odpowiadała w pełni wypłaconym kosztom wynagrodzeń ani czy beneficjent nie zatrzymał zysku. Ograniczenia te poskutkowały błędem niekwalifikowalnym w przypadku obu pozycji.

UWAGI TRYBUNAŁU

20. W przypadku ośmiu błędów kwantyfikowalnych i trzech błędów niekwantyfikowalnych Komisja dysponowała wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zaakceptowaniem wydatków. Gdyby w odpowiedni sposób wykorzystwała ona wszystkie dostępne informacje, szacowany poziom błędu byłby o 1,8 punktu procentowego niższy. Trybunał wykrył dwie inne transakcje, w przypadku których błędy powinny być zostać wykryte przez audytorów zewnętrznych i podmioty nadzorujące. Wkład tych błędów do szacowanego poziomu błędu wyniósł 0,1 punktu procentowego ⁽²¹⁾.

21. Ponadto łącznie 15 transakcji zawierających błędy kwantyfikowalne ⁽²²⁾ zostało objętych kontrolami lub weryfikacjami wydatków. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli / weryfikacji na temat rzeczywiście wykonanych prac nie były wystarczające, by na ich podstawie Trybunał był w stanie ocenić, czy podczas tych kontroli *ex ante* można było wykryć i skorygować błędy.

22. Fundusz powierniczy UE na rzecz infrastruktury w Afryce (AITF), którym zarządza Europejski Bank Inwestycyjny, to fundusz powierniczy, na rzecz którego Komisja wnosi wkład. DG DEVCO wykorzystuje sprawozdania finansowe tego funduszu, poddane kontroli, jak i jej niepoddane, jako podstawę do zatwierdzenia co najmniej raz w roku poniesionych wydatków. Sprawozdania finansowe funduszu są sporządzane zgodnie z MSSF ⁽²³⁾ i obejmują dane szacunkowe ⁽²⁴⁾. Nie zawierają one zatem jedynie rzeczywiście poniesionych wydatków. Ponadto sprawozdanie z kontroli, z którego korzysta DG DEVCO, odnosi się do kontroli finansowej mającej na celu zapewnienie opinii pokontrolnej dotyczącej sprawozdania finansowego funduszu. Celem tej kontroli nie jest więc wykrycie niekwantyfikowalnych wydatków.

23. W wyniku przeprowadzonej kontroli transakcji AITF Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne związane z korzystaniem z szacunków lub niewykryciem w ramach kontroli *ex ante* kosztów niekwantyfikowalnych przed ich zatwierdzeniem.

⁽²¹⁾ W dziewięciu przypadkach (1,1 punktu procentowego) Komisja sama popełniła błąd, natomiast w czterech przypadkach (0,8 punktu procentowego) błąd popełnili beneficjenci.

⁽²²⁾ Wkład tych błędów w szacowany poziom błędu wyniósł 1,7 punktu procentowego.

⁽²³⁾ Międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej.

⁽²⁴⁾ „Sporządzenie sprawozdania finansowego zgodnie z MSSF wymaga wykorzystania pewnych istotnych szacunków księgowych. Wymaga to również od kierownictwa Europejskiego Banku Inwestycyjnego stosowania własnego osądu przy stosowaniu zasad księgowych obowiązujących w przypadku funduszu powierniczego”. Pkt 2.2 – Istotne osądy i szacunki księgowe w odniesieniu do sprawozdania finansowego AITF według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

24. W dwóch obszarach warunki dokonywania płatności ograniczyły podatność transakcji na błędy. Pierwszy z nich to wsparcie budżetowe⁽²⁵⁾. Drugi obszar obejmuje natomiast przypadki, w ramach których zastosowano tak zwane „podejście założeniowe” w odniesieniu do projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe⁽²⁶⁾.

25. Wsparcie budżetowe to wkład finansowy przekazywany albo do budżetu ogólnego państwa, albo do budżetu przeznaczanego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał zbadał, czy Komisja przestrzegała warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego na rzecz krajów partnerskich oraz czy sprawdziła, czy przed wypłatą wsparcia spełniono ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak zadowalające usprawnienia w zarządzaniu finansowym w sektorze publicznym).

26. Zważywszy na szerokie pole do interpretacji przepisów prawnych, Komisja ma jednak znaczną swobodę przy ocenie, czy te ogólne warunki zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola w zakresie prawidłowości nie może wykaczać poza etap, na którym pomoc jest wypłacana krajowi partnerskiemu, jako że po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Ewentualne uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansami, prowadzące do nieprawidłowego wykorzystania środków na poziomie krajowym, nie będą uznawane za błędy w ramach kontroli Trybunału⁽²⁷⁾.

27. W ramach „podejścia założeniowego”, w sytuacji gdy wkłady finansowe Komisji na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na konkretne, ściśle określone pozycje wydatków, Komisja przyjmuje, że przestrzegano unijnych zasad kwalifikowalności, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje wydatki kwalifikowalne wystarczające na pokrycie wkładu UE. Trybunał uwzględnił to podejście, w formie stosowanej przez Komisję, w badaniach bezpośrednich⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z EFR w 2017 r. wyniosły 880 mln euro.

⁽²⁶⁾ Płatności z EFR na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe wyniosły w 2017 r. 812 mln euro. Trybunał nie jest w stanie podać, do jakiego odsetka tej kwoty odnosi się „podejście założeniowe”, gdyż Komisja nie monitoruje osobno tej kwestii.

⁽²⁷⁾ Kwestia wydajności i skuteczności wsparcia budżetowego została poruszona w wielu sprawozdaniach specjalnych Trybunału. Najnowsze z nich poświęcone temu zagadnieniu to: sprawozdanie specjalne nr 32/2016 pt. „Pomoc UE na rzecz Ukrainy” i sprawozdanie specjalne nr 30/2016 pt. „Skuteczność unijnego wsparcia na rzecz sektorów priorytetowych w Hondurasie”.

⁽²⁸⁾ Trybunał nie przeprowadził kontroli w odniesieniu do pozycji wydatków, jeśli wkład Komisji wynosił poniżej 75 % budżetu na dane działanie. W sytuacji gdy wkład ten kształtował się między 75 % a 90 %, Trybunał analizował potrzebę przeprowadzenia kontroli wydatków indywidualnie dla każdego przypadku.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

28. Trybunał nie stwierdził błędów w skontrolowanych 15 transakcjach z udziałem wielu darczyńców, w których zastosowano „podejście założeniowe”, ani w 10 transakcjach wsparcia budżetowego. Po wyłączeniu tych transakcji z kontrolowanej próby szacowany poziom błędu wynosi 6,5 % ⁽²⁹⁾.

Roczne sprawozdanie z działalności i inne mechanizmy zarządzania

29. Od 2012 r. DG DEVCO umieszcza w każdym rocznym sprawozdaniu z działalności zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Od tego czasu przyjęto plan działania mający na celu wyeliminowanie uchybień we wdrażaniu przez DG DEVCO systemu kontroli.

30. W zeszłym roku Trybunał poinformował o zadowalających postępach osiągniętych w odniesieniu do planu działania na 2015 r. – zrealizowano w pełni 10 działań, pięć zrealizowano częściowo, a jedno było w trakcie realizacji.

31. W planie działania na 2016 r. DG DEVCO w dalszym ciągu koncentrowała się na obszarach wysokiego ryzyka, tj. na środkach objętych zarządzaniem pośrednim sprawowanym za pośrednictwem organizacji międzynarodowych oraz dotacjach objętych zarządzaniem bezpośrednim. Do marca 2018 r. zrealizowano w pełni 10 działań, dwa zrealizowano częściowo ⁽³⁰⁾, a dwa kolejne były w trakcie realizacji.

32. Do planu działania na 2017 r. dodano sześć nowych ukierunkowanych działań, mających na celu na przykład ograniczenie liczby błędów wynikających z prognoz programów. Działania te obejmowały również modyfikacje, jakie miały zostać wprowadzone we wzorach umów o delegowanie zadań i w ocenach spełnienia wymogów dotyczących filarów, tak aby odzwierciedlić zmiany w nowym rozporządzeniu finansowym.

33. System kontroli DG DEVCO opiera się na kontrolach *ex ante* przeprowadzanych przed zaakceptowaniem wydatków zadeklarowanych przez beneficjentów. Także w tym roku częstość występowania błędów wykrytych przez Trybunał – w tym błędów w ostatecznych zestawieniach poniesionych wydatków, które wcześniej zostały poddane kontrolom zewnętrznym i weryfikacjom wydatków *ex ante* – wskazuje na niedociągnięcia w tych kontrolach.

33. Zmieniona specyfikacja istotnych warunków zamówienia w odniesieniu do weryfikacji wydatków została przyjęta pod koniec marca 2018 r. i oczekuje się, że przyczyni się ona do lepszych wyników kontroli *ex ante*.

⁽²⁹⁾ Podana wartość jest najlepszym szacunkiem, opartym na reprezentatywnej próbie 117 transakcji. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi między 2,8 % a 10,2 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽³⁰⁾ Informowanie beneficjentów o tym, że przed zatwierdzeniem wydatków DG DEVCO może zwrócić się o szczegółową dokumentację poświadczającą; utworzenie punktu kontaktowego w celu koordynowania relacji z organizacjami międzynarodowymi.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Badanie błędu resztowego za 2017 r.

34. W 2017 r. DG DEVCO po raz szósty przeprowadziła badanie poziomu błędu resztowego mające na celu oszacowanie poziomu błędów w całym obszarze jej odpowiedzialności, którym nie zapobieżono bądź których nie wykryto i nie skorygowano w ramach kontroli zarządczych⁽³¹⁾. W 2016 r. oszacowany w badaniu poziom błędu resztowego po raz drugi z rzędu nie przekraczał ustalonego przez Komisję progu istotności wynoszącego 2 %⁽³²⁾.

35. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2017 r. DG DEVCO usunęła część, w której zwrócono uwagę na ograniczony zakres badania postępowań o udzielenie zamówienia w badaniu poziomu błędu resztowego, mimo że ograniczenie to nadal występuje.

36. W badaniu błędu resztowego za 2017 r. liczba transakcji, w przypadku których nie przeprowadzono badań bezpośrednich, ponieważ polegano całkowicie na wynikach wcześniejszych kontroli, była o wiele wyższa (67 % transakcji) niż we wcześniejszych badaniach (zob. **ramka 6**), mimo że w podręczniku badania poziomu błędu resztowego całkowite poleganie na wcześniejszych wynikach kontroli jest dopuszczalne „jedynie w wyjątkowych okolicznościach”⁽³³⁾. Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do większości transakcji uwzględnionych w badaniu poziomu błędu resztowego objętych dobraną przez niego próbą⁽³⁴⁾ polegano całkowicie na wcześniejszych wynikach kontroli w sposób nieprawidłowy lub niewłaściwie uzasadniony. Co więcej, błędów wykrytych w wyniku wcześniejszych kontroli nie ekstrapolowano na nieskontrolowaną populację, a zatem w badaniu założono, że nieskontrolowana populacja nie była obciążona błędem. Ten stan rzeczy ma wpływ na poziom błędu resztowego.

35. Zdaniem Komisji wskazywanie zakresu badania postępowań o udzielenie zamówień jako głównej różnicy było nieco przesadzone, gdyż w istocie wykonawcy badania poziomu błędu resztowego badają niektóre części tych postępowań: sprawdzają oni podstawową dokumentację uzupełniającą (taką jak ogłoszenie o zamówieniu publicznym, sprawozdania z otwarcia ofert, sprawozdania z oceny ofert, decyzja o udzieleniu zamówienia itp.), jednak metodyka badania poziomu błędu resztowego nie nakazuje ponownego przeprowadzenia procedury wyboru (ani na poziomie Komisji, ani na poziomie beneficjenta). W niektórych przypadkach wykonawcy, opierając się na doświadczeniu zawodowym i analizie ryzyka, podejmują decyzję o przeprowadzeniu szczegółowej analizy procedury udzielania zamówienia.

36. Przy przeprowadzaniu badania dotyczącego poziomu błędu resztowego w 2017 r. tam, gdzie wymagana lub dopuszczalna była interpretacja, opierano się na profesjonalnym osądzie.

W świetle tych doświadczeń Komisja rozważy dostosowanie metodyki w kierunku polegania na wcześniejszych pracach kontrolnych częściej niż w wyjątkowych okolicznościach, w których miały zastosowanie standardy międzynarodowe.

⁽³¹⁾ EFR i budżet ogólny UE.

⁽³²⁾ W 2015 r. – 2,2 %; w 2016 r. – 1,7 %, a w 2017 r. – 1,18 %.

⁽³³⁾ „DEVCO Residual Error Rate: Instruction Manual for Annual Measurement Exercise” [Poziom błędu resztowego w DG DEVCO – Podręcznik dotyczący dorocznych pomiarów], s. 26.

⁽³⁴⁾ Z przeprowadzonego przez Trybunał badania wynika, że w przypadku 26 z 41 zbadanych transakcji nie należało całkowicie polegać na wynikach wcześniejszych kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

37. Oprócz znacznego wzrostu liczby transakcji, w odniesieniu do których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, Trybunał wykrył również, że w obliczeniach poszczególnych błędów i ich ekstrapolacji wystąpiły przypadki nieprawidłowości i braku spójności. Przypadki te są zbliżone do błędów, które Trybunał zgłosił w sprawozdaniu rocznym dotyczącym EFR za 2014 r. ⁽³⁵⁾.

38. Komisja nie monitorowała we właściwy sposób prac przeprowadzonych przez wykonawcę badania poziomu błędu resztowego, a zatem nie mogła zapobiec wystąpieniu tych problemów.

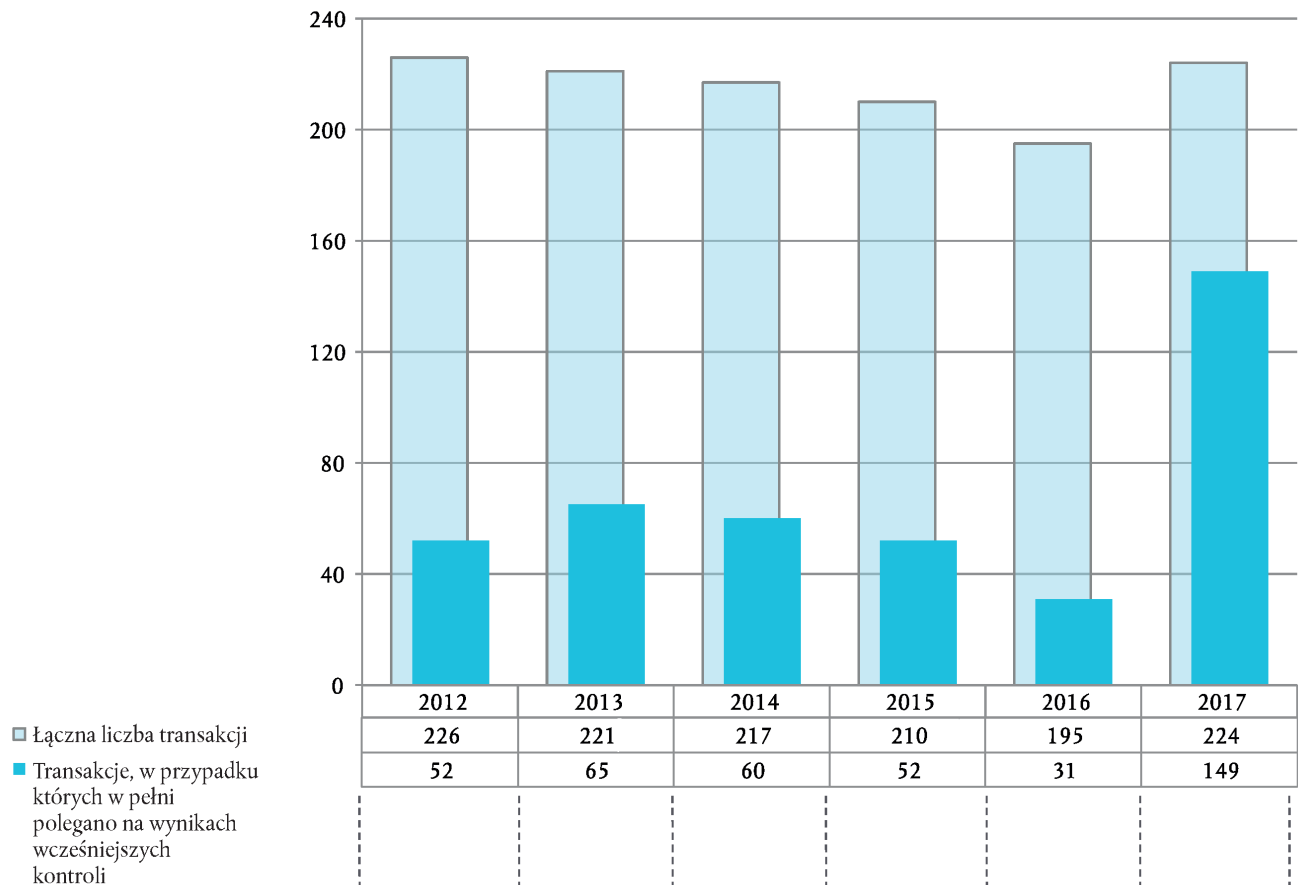
ODPOWIEDZI KOMISJI

38. Miały miejsce regularne posiedzenia poświęcone szczegółowemu monitorowaniu postępów odnośnego badania. Komisja zapewniła wykonawcy badania poziomu błędu resztowego wytyczne w granicach określonych bezwzględną koniecznością zachowania przez niego niezależności i profesjonalnego osądu. Komisja sugeruje jednak dalszą poprawę jego monitorowania w celu ściślejszego monitorowania bardziej szczegółowych aspektów, takich jak liczba przypadków, w których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli.

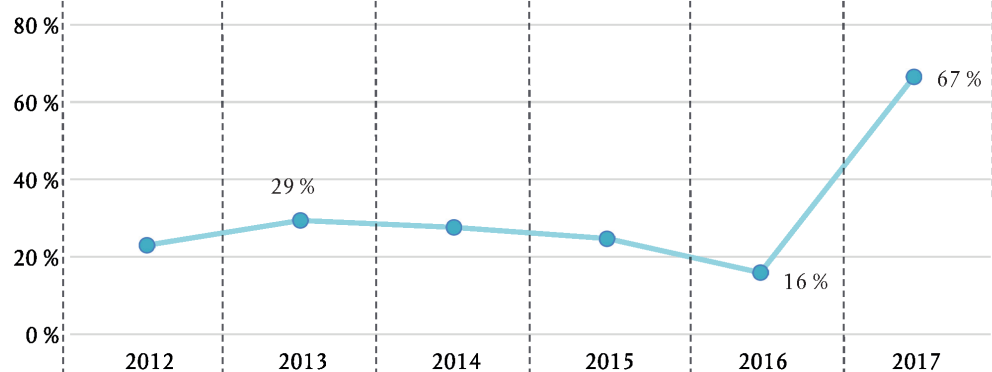
⁽³⁵⁾ Zob. pkt 43 sprawozdania rocznego Trybunału dotyczącego działań finansowanych z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok budżetowy 2014 (Dz.U. C 373 z 10.11.2015, s. 289).

Ramka 6 – Zmiany w liczbie transakcji, w przypadku których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, lata 2012–2017

Liczba transakcji, w przypadku których w pełni polegano na wynikach wcześniejszych kontroli



Odsetek transakcji objętych próbą, w przypadku których w pełni polegano na wynikach wcześniejszych kontroli (w proc.)



Liczba transakcji, w których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, osiągnęła najwyższy poziom w 2017 r. w ujęciu zarówno względnym (67 %), jak i bezwzględnym (149 transakcji). W 2017 r. odsetek transakcji, w których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli, znacząco wzrósł w porównaniu z 2016 r., znacznie przekraczając nawet dotychczasowy najwyższy poziom odnotowany w 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r.

39. W 2016 r. oświadczenie dyrektora generalnego DG DEVCO obejmowało dwa zastrzeżenia, z których jedno dotyczyło dotacji w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, zarządzania pośredniego wspólnie z organizacjami międzynarodowymi lub agencjami rozwoju oraz prognoz programów. Zastrzeżenie ujęte w oświadczeniu w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2017 r. ⁽³⁶⁾ obejmuje wyłącznie dotacje w ramach zarządzania bezpośredniego.

40. Zastrzeżenie to opiera się na wynikach badania poziomu błędu resztowego. Gdyby w badaniu tym przyjęto równie ostrożne podejście jak w poprzednich latach, jego wynik, a zatem także treść oświadczenia prawdopodobnie byłyby odmienne.

41. DG DEVCO oszacowała, że ogólna kwota obciążona ryzykiem w momencie dokonywania płatności wynosiła 82,96 mln euro ⁽³⁷⁾. Szacuje się, że 13,08 mln euro (16 % tej kwoty) zostanie skorygowane w ramach kontroli w kolejnych latach ⁽³⁸⁾.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski**

42. Ogólne dowody kontroli wskazują, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2017 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

40. Zastrzeżenie to nie opiera się jedynie na wynikach tego badania poziomu błędu resztowego. Jest wynikiem analizy ryzyka opartej na przeprowadzonych w ciągu ostatnich trzech lat procedurach Trybunału dotyczących poświadczenia wiarygodności i badania poziomu błędu resztowego. Nie można zatem stwierdzić, że podejście zastosowane w przedmiotowym badaniu poziomu błędu resztowego prawdopodobnie doprowadziłoby do innych wyników pod względem sformułowanych zastrzeżeń.

Ponadto zastrzeżenie w badaniu dotyczącym poziomu błędu resztowego w 2017 r. w istocie odnosiło się jedynie do dotacji w ramach zarządzania bezpośredniego, podczas gdy w poprzednich latach połączenie poziomów błędu i ocen ryzyka doprowadziło do sformułowania zastrzeżeń dotyczących większej liczby obszarów wydatków. Nie oznacza to jednak, że wysiłki kontrolne były ograniczone. W opisie zastrzeżenia wyjaśnia się, że mimo iż dotyczy ono jedynie dotacji w ramach zarządzania bezpośredniego, kontynuowane będą działania również w odniesieniu do innych obszarów wydatków, tj. tych z poprzednich lat.

⁽³⁶⁾ Zob. rozdział 2.1.5 rocznego sprawozdania z działalności za 2017 r.

⁽³⁷⁾ Najlepszy ostrożny szacunek dotyczący kwoty wydatków zatwierdzonych w ciągu roku, lecz niezgodnych z przepisami umownymi i prawnymi obowiązującymi w chwili dokonywania płatności.

⁽³⁸⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności DEVCO za 2017 r., s. 59.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

43. Ogólne dowody kontroli wskazują, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2017 r.:

- a) w dochodach w ramach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- b) w transakcjach EFR po stronie płatności wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 17–28). Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał, z uwzględnieniem dostosowanych wyników badania poziomu błędu resztowego, wykazało szacowany poziom błędu wynoszący 4,5 % (zob. **załącznik 1**).

44. W odniesieniu do badania poziomu błędu resztowego Trybunał stwierdza, że – zważywszy na zastosowanie mniej ostrożnego podejścia, a także z uwagi na charakter, istotność i liczbę błędów wykrytych podczas przeprowadzonego przeglądu – wyniki tegorocznego badania nie mogą zostać porównane z wynikami uzyskanymi w poprzednich latach. Stwierdzone uchybienia mają wpływ na poziom błędu resztowego za 2017 r. (zob. pkt 36–38).

45. Między procesem budżetowym (brak uczestnictwa PE) a procesem rozliczalności (częściowe uczestnictwo PE w procedurze udzielania absolutorium) występuje obecnie niespójność (zob. pkt 3 c)). Zagrożenia związane z tą niespójnością (sztuczny charakter dorocznej procedury udzielania absolutorium i brak kompetencji budżetowych PE) mogłyby zostać w przyszłości złagodzone poprzez ewentualne włączenie EFR do budżetu ogólnego UE.

Zalecenia

46. W **załączniku 3** przedstawiono ustalenia dotyczące działań podjętych w następstwie czterech zaleceń ujętych w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r.⁽³⁹⁾, z których zalecenia 1, 2 i 4 zostały w pełni zrealizowane przez DG DEVCO⁽⁴⁰⁾. Na podstawie przeglądu badania poziomu błędu resztowego za 2017 r. (zob. pkt 37) Trybunał doszedł do wniosku, że zalecenie 3 nie zostało zrealizowane.

44. Nie można stwierdzić, że inne podejście automatycznie doprowadziłoby do innego wyniku pod względem poziomu błędu.

46. Komisja stwierdza, że zalecenie to zostało w pełni wdrożone: wydano nowe wersje metodyki obliczania poziomu błędu resztowego i podręcznika, które nawiązują do kwestii podniesionych przez Trybunał.

⁽³⁹⁾ Do tegorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał wybrał sprawozdanie za 2014 r., ponieważ zasadniczo powinno minąć wystarczająco dużo czasu, by Komisja mogła wdrożyć zalecenia Trybunału.

⁽⁴⁰⁾ Celem tego przeglądu było sprawdzenie, czy w odpowiedzi na zalecenia Trybunału wprowadzono środki naprawcze. Przegląd nie miał natomiast na celu oceny skuteczności ich realizacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

47. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2017 r. Trybunał zaleca poczynawszy od 2019 r., co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna uważnie monitorować realizację badania poziomu błędu resztowego, zwracając szczególną uwagę na to, czy decyzje o całkowitym poleganiu na wcześniejszych wynikach kontroli są w pełni zgodne z przyjętą metodyką i czy są właściwie uzasadnione (zob. pkt 36).
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna ponownie poinformować o ograniczeniach dotyczących badania poziomu błędu resztowego w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności (zob. pkt 35).
- **Zalecenie 3:** Komisja powinna podjąć zdecydowane kroki w celu faktycznego wyegzekwowania stosowania wytycznych dotyczących zatwierdzania wydatków, tak aby uniknąć rozliczania zawyżonych kwot (zob. **ramka 5**).
- **Zalecenie 4:** w przypadku transakcji AITF Komisja powinna podjąć kroki w celu dopilnowania, by jako wydatki zatwierdzane były wyłącznie koszty faktycznie poniesione (zob. pkt 22).
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna ustanowić kluczowy wskaźnik efektywności na potrzeby monitorowania zadawienia wkładów przekazanych przedterminowo do funduszy powierniczych UE (zob. pkt 10).
- **Zalecenie 6:** w ramach trwających prac nad ramami obowiązującymi po wygaśnięciu umowy z Kotonu Komisja powinna zaproponować stosowne rozwiązanie problemu niespójności dotyczących EFR w zakresie budżetu i rozliczalności (zob. pkt 45).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja sugeruje dalszą poprawę jego monitorowania w celu ściślejszego monitorowania bardziej szczegółowych aspektów, takich jak liczba przypadków, w których całkowicie polegano na wynikach wcześniejszych kontroli.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja przyjmuje to zalecenie i przeanalizuje, w jaki sposób mogłaby wyjaśnić i egzekwować odnośne wytyczne.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja podejmie działania w celu zapobiegania przyjmowaniu jako wydatków danych szacunkowych wykazanych w sprawozdaniu finansowym AITF.

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Zgodnie z zasadami rachunkowości wkłady z EFR do funduszy powierniczych UE są prezentowane w rocznych sprawozdaniach finansowych EFR. Są one monitorowane i kontrolowane co roku. Ponadto okres absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty (RAL) przez fundusze powiernicze UE, który bezpośrednio wpływa na stopień zadawienia tych wkładów, jest monitorowany w czasie rzeczywistym za pomocą kluczowego wskaźnika efektywności 4 („zdolność absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty (RAL)”). Komisja stwierdza zatem, że stopień zadawienia wkładów z EFR do funduszy powierniczych UE jest należycie monitorowany i nie jest konieczne stworzenie dodatkowego kluczowego wskaźnika efektywności.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Ponieważ Komisja złożyła już wniosek, uznaje to zalecenie za wdrożone.

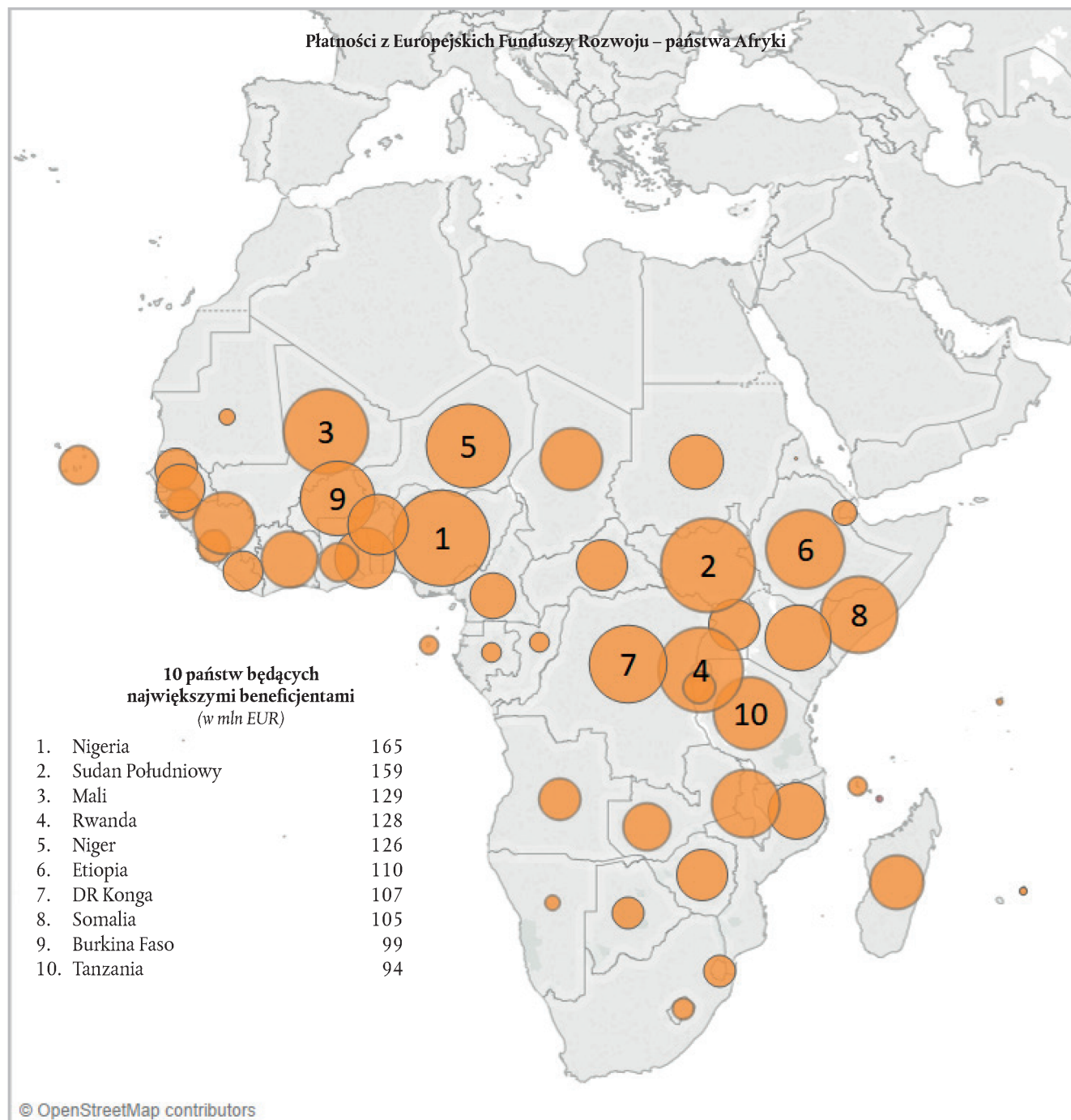
ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

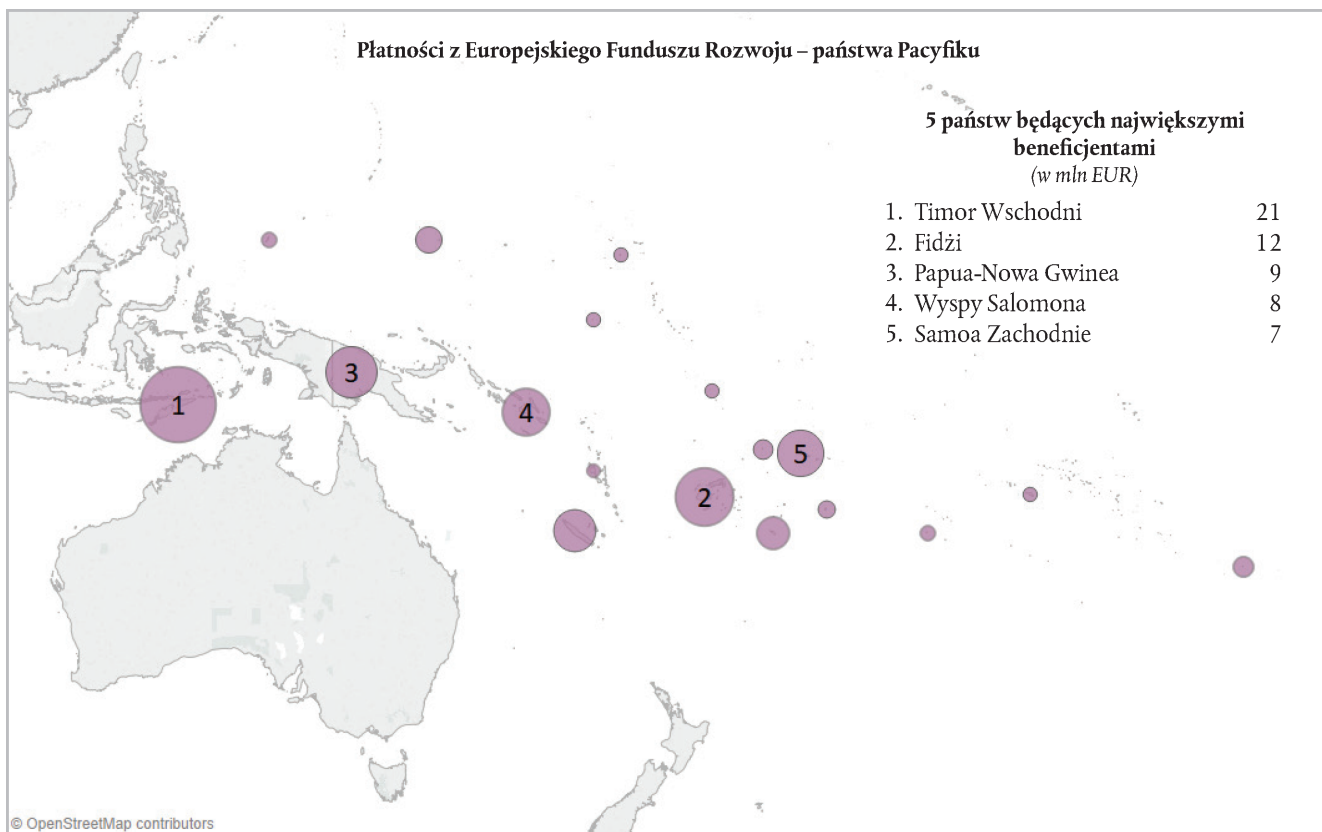
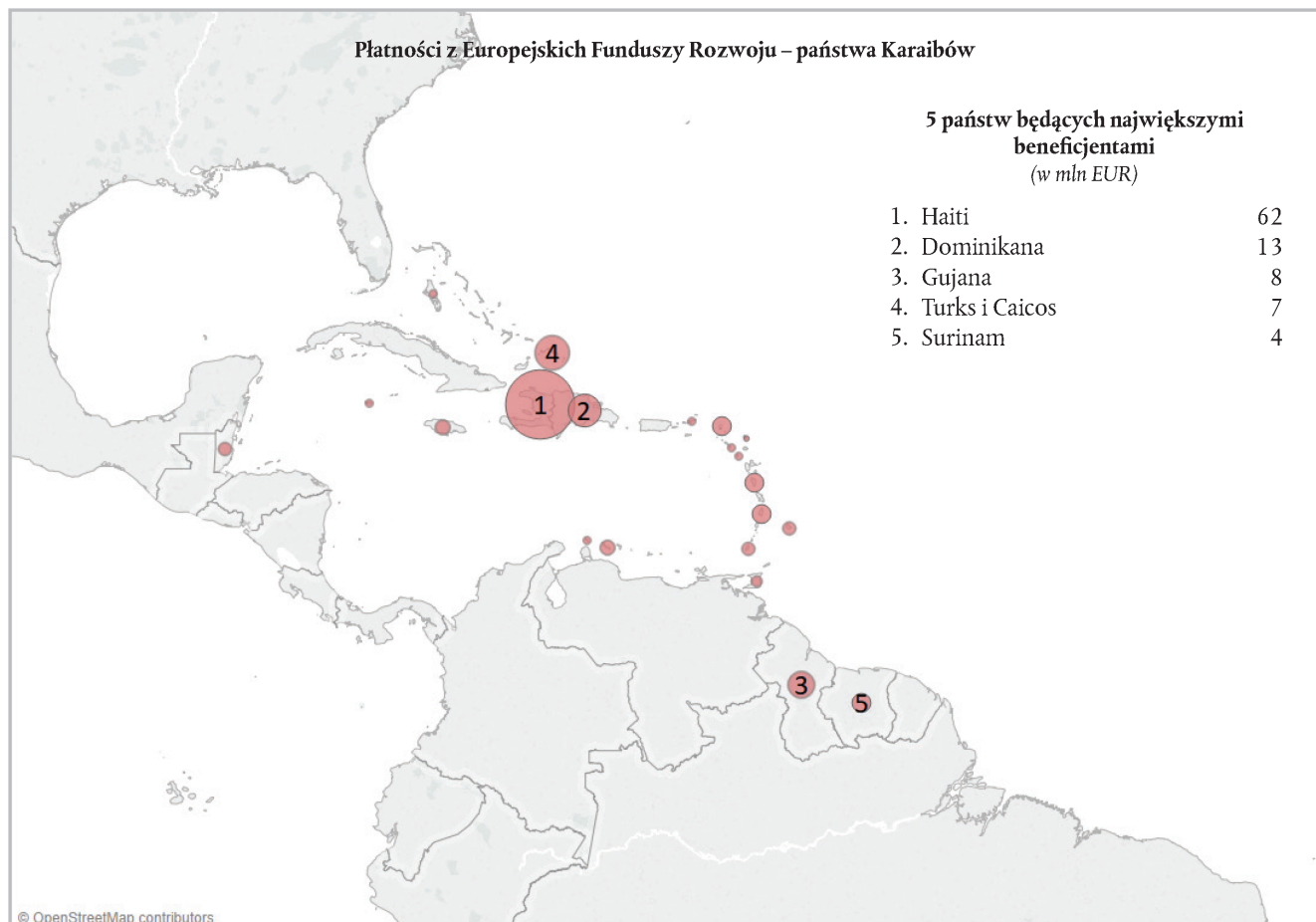
	2017	2016
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY		
Łączna liczba transakcji	142	143
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH		
Szacowany poziom błędu	4,5 %	3,3 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	7,8 %	
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,2 %	

ZAŁĄCZNIK 2

PŁATNOŚCI EFR W 2017 R. W PODZIALE NA GŁÓWNE REGIONY



Źródła: Mapa ogólna © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za rok budżetowy 2017.



Źródła: Mapa ogólna © OpenStreetMap w ramach licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego dotyczącego 8., 9., 10. i 11. EFR za rok budżetowy 2017.

ZAŁĄCZNIK 3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2014	Zalecenie 1: EuropeAid powinna ustanowić i wdrożyć procedury kontroli wewnętrznej, aby zagwarantować, że płatności zaliczkowe będą rozliczane na podstawie faktycznie poniesionych wydatków z wyłączeniem zobowiązań prawnych.	x						
	Zalecenie 2: EuropeAid powinna bardziej systematycznie weryfikować, czy kraje partnerskie stosują właściwy kurs wymiany do przeliczania wypłat w ramach wsparcia budżetowego na walutę krajową.	x						
	Zalecenie 3: Wspólnie z wykonawcą odpowiedzialnym za sporządzenie badania dotyczącego poziomu błędów resztowego EuropeAid powinna dopilnować, by problemy wykryte przez Trybunał zostały rozwiązane.				x			
	Zalecenie 4: EuropeAid powinna ulepszyć swoje wskaźniki dotyczące wartości docelowych, w odniesieniu do których oceniana jest skuteczność i opłacalność kontroli, a także udoskonalić swoje podejście do kosztów oraz procedury i systemy informacji zarządczej służące do pomiaru korzyści wynikających z kontroli.	x						

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL