

IV

*(Informacje)*INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Na mocy art. 287 ust. 1 i 4 Traktatu TFUE oraz art. 129 i 143 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1081/2010, oraz art. 139 i 156 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej na posiedzeniu w dniu 6 września 2012 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE

za rok budżetowy 2011.

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:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Prezes), David BOSTOCK, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadieżda SANDOŁOWA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2012/C 344/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wstęp	7
Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje uzupełniające	9
Rozdział 2 — Dochody	51
Rozdział 3 — Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	71
Rozdział 4 — Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	95
Rozdział 5 — Polityka regionalna, energia i transport	119
Rozdział 6 — Zatrudnienie i sprawy społeczne	151
Rozdział 7 — Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	167
Rozdział 8 — Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	185
Rozdział 9 — Wydatki administracyjne i inne	205
Rozdział 10 — Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	223

WSTĘP

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją ustanowioną na mocy Traktatu w celu sprawowania kontroli nad finansami Unii Europejskiej (UE). Jako zewnętrzny kontroler UE przyczynia się do poprawy zarządzania finansami UE i pełni funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii. Więcej informacji na temat Trybunału można znaleźć w jego rocznym sprawozdaniu z działalności, które, podobnie jak sprawozdania specjalne dotyczące dochodów i programów wydatków UE oraz opinie w sprawie nowych przepisów lub zmian legislacyjnych, znajduje się na stronie internetowej Trybunału: www.eca.europa.eu.

0.2. Niniejsze sprawozdanie jest 35. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE i dotyczy roku budżetowego 2011. Europejskie Fundusze Rozwoju omówiono w osobnym sprawozdaniu rocznym.

0.3. Budżet ogólny UE przyjmowany jest rokrocznie przez Radę i Parlament Europejski. Sprawozdanie roczne Trybunału wraz z jego sprawozdaniami specjalnymi stanowi podstawę procedury udzielenia absolutorium, w której Parlament Europejski rozstrzyga, czy Komisja w sposób zadowalający wypełniła swoje zadania związane z wykonaniem budżetu. Trybunał przekazuje swoje sprawozdanie roczne parlamentom krajowym w tym samym czasie, co Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

0.4. Najważniejszym elementem sprawozdania rocznego jest wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności (z franc. DAS) dotyczące wiarygodności rocznego sprawozdania finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji (zwanych dalej w sprawozdaniu „prawidłowością transakcji”). Poświadczenie wiarygodności znajduje się na początku sprawozdania. Dalszą część sprawozdania stanowią głównie informacje na temat prac kontrolnych będących podstawą do wydania poświadczenia wiarygodności.

0.5. Sprawozdanie posiada następującą strukturę:

— Rozdział 1 zawiera poświadczenie wiarygodności oraz podsumowanie wyników kontroli Trybunału w zakresie wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji, a także sprawozdanie podsumowujące na temat zarządzania budżetem w 2011 r. W rozdziale 1 załącznik 1.3 przedstawiono informacje pochodzące ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego za rok 2011. Załącznik ten w dużej mierze zastępuje załącznik do poprzednich sprawozdań rocznych pt. „Informacje finansowe dotyczące budżetu ogólnego”. Bardziej szczegółowe informacje finansowe dotyczące roku 2011 przedstawiono w opublikowanym skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz w raporcie finansowym, sporządzonych przez Komisję Europejską. Oba dokumenty dostępne są na stronie internetowej:

www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011.

— Rozdziały od 2 do 9 zawierają szczegółowe ustalenia kontroli w postaci „ocen szczegółowych” dotyczących dochodów i wydatków UE. W rozdziale 2 omówiono dochody budżetu UE, zaś w rozdziałach od 3 do 9 przedstawiono siedem grup obszarów polityk, w ramach których przydzielono i zaksięgowano wydatki z budżetu UE. Te grupy polityk odpowiadają zasadniczo działom ram finansowych na lata 2007-2013, w których określono ogólne wieloletnie plany wydatków UE.

— W rozdziale 10 poddano analizie ocenę wyników przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności trzech dyrekcji generalnych Komisji, a także przedstawiono istotne wspólne tematy omówione w sprawozdaniach specjalnych, które Trybunał przyjął w 2011 r., oraz krótko omówiono sprawozdanie oceniające Komisji.

0.6. Struktura ocen szczegółowych została zmieniona. Zamiast wspólnego rozdziału na temat rolnictwa i zasobów naturalnych, jaki zawierały sprawozdania z ostatnich lat, w tego-rocznym sprawozdaniu zawarto dwie oceny szczegółowe w dwóch osobnych rozdziałach:

— rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia;

— rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie.

0.7. Ponadto wspólny rozdział na temat spójności, energii i transportu zastąpiono dwiema ocenami szczegółowymi w dwóch osobnych rozdziałach:

— polityka regionalna, energia i transport;

— zatrudnienie i sprawy społeczne.

0.8. Oceny szczegółowe opierają się głównie na wynikach przeprowadzonych przez Trybunał badań prawidłowości transakcji, na ocenie skuteczności podstawowych systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do określonych dochodów lub wydatków oraz na przeglądzie wiarygodności oświadczeń kierownictwa Komisji.

0.9. Podobnie jak w poprzednich latach, sprawozdanie roczne zawiera uwagi na temat sprawozdania podsumowującego Komisji Europejskiej, w którym bierze ona na siebie odpowiedzialność polityczną za wykonanie budżetu UE: zob. pkt 1.24-1.30. Komisja postanowiła zawrzeć w swoim sprawozdaniu podsumowującym za rok 2011 krytyczne uwagi na temat możliwego wpływu aktualnej metodyki kontroli Trybunału i jej zmian przewidzianych na rok 2012 i kolejne lata na oszacowanie poziomu błęd.

0.10. Zdaniem Trybunału uwagi te są nieściśle i przedwczesne. Trybunał zwraca ponadto uwagę, że takie zmiany w jego podejściu kontrolnym i metodyce kontroli odzwierciedlają zmiany zachodzące w jego środowisku kontroli, w tym zmiany w sposobie zarządzania wydatkami przez jednostki kontrolowane. Trybunał jak zwykle należycie wyjaśni wszelkie zmiany w swojej metodyce i ich skutki w sposób przejrzysty i w odpowiednim czasie.

0.11. Odpowiedzi Komisji na uwagi Trybunału – lub w stosownych przypadkach odpowiedzi innych instytucji i organów UE – zostały zamieszczone w tekście sprawozdania. W przedstawionym opisie ustaleń i wniosków Trybunał uwzględnia stosowne odpowiedzi zgłoszone przez jednostkę kontrolowaną. Jednakże to do Trybunału, jako kontrolera zewnętrznego, należy przedstawienie dokonanych ustaleń z kontroli, wyciągnięcie wniosków na podstawie tych ustaleń, a co za tym idzie, dostarczenie niezależnej i bezstronnej oceny wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji.

ROZDZIAŁ 1

Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Poświadczenie wiarygodności przedstawiane przez Trybunał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta	I–XI
Wstęp	1.1–1.5
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2011	1.6–1.30
Wiarygodność rozliczeń	1.6–1.8
Prawidłowość transakcji	1.9–1.15
Zestawienie ocen szczegółowych DAS	1.9–1.13
Porównanie z wynikami z lat poprzednich	1.14–1.15
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	1.16–1.30
Wstęp	1.16–1.18
Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych	1.19–1.23
Sprawozdanie podsumowujące Komisji	1.24–1.30
Zarządzanie budżetem	1.31–1.38
Środki budżetowe na pokrycie zobowiązań i płatności	1.32–1.34
Stopień wykorzystania środków na płatności na koniec roku	1.35
Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty („RAL”)	1.36–1.38

POŚWIADCZENIE WIARYGODNOŚCI PRZEDSTAWIANE PRZEZ TRYBUNAŁ PARLAMENTOWI EUROPEJSKIEMU I RADZIE – SPRAWOZDANIE NIEZALEŻNEGO BIEGŁEGO REWIDENTA

- I. Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Trybunał zbadał:
- a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego ⁽¹⁾ oraz ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu ⁽²⁾ za rok budżetowy zakończony 31 grudnia 2011 r.; jak również
 - b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań.

Zadania kierownictwa

II. Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzenia finansowego kierownictwo odpowiada za sporządzenie i rzetelną prezentację skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw:

- a) Zadania kierownictwa w zakresie skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej obejmują: opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej umożliwiających sporządzanie i rzetelną prezentację sprawozdań finansowych, które nie zawierają istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem, a także wybór i stosowanie właściwych metod rachunkowości na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji ⁽³⁾ oraz sporządzanie szacunków księgowych stosownie do okoliczności. Na mocy art. 129 rozporządzenia finansowego Komisja zatwierdza skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej po skonsolidowaniu go przez księgowego Komisji na podstawie informacji dostarczonych przez pozostałe instytucje i organy. Do skonsolidowanego sprawozdania finansowego księgowy Komisji dołącza oświadczenie, w którym stwierdza między innymi, że uzyskał wystarczającą pewność co do prawdziwości i rzetelności zawartych w tym sprawozdaniu informacji na temat sytuacji finansowej Unii Europejskiej we wszystkich istotnych aspektach.
- b) Sposób, w jaki kierownictwo wypełnia swoje obowiązki w zakresie zapewniania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, zależy od metody wykonywania budżetu określonej w rozporządzeniu finansowym. Zadania wykonawcze muszą być realizowane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, która wymaga opracowywania, wdrażania i utrzymywania skutecznych i wydajnych systemów kontroli wewnętrznej, w tym właściwego nadzoru, jak również podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz, w razie konieczności, wszczęcia postępowania sądowego w celu odzyskania nienależnie wypłaconych lub niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. Bez względu na stosowaną metodę wykonania budżetu, ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń Unii Europejskiej ponosi Komisja (art. 317 TFUE).

Zadania Trybunału

III. Zadaniem Trybunału jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie przeprowadzonej przez siebie kontroli, poświadczenia wiarygodności dotyczącego wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji. Trybunał przeprowadził kontrolę zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksem etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli wydanymi przez INTOSAI. Zgodnie z tymi standardami Trybunał obowiązany jest zaplanować i przeprowadzić kontrolę w taki sposób, aby uzyskać wystarczającą pewność, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej nie zawiera istotnych zniekształceń, a leżące u jego podstaw transakcje są legalne i prawidłowe.

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

⁽²⁾ Skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu składa się ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu i podsumowania zasad budżetowych oraz innych informacji dodatkowych.

⁽³⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego Komisji opierają się na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) / Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym skonsolidowane sprawozdanie finansowe za rok budżetowy 2011 zostało przygotowane (jak ma to miejsce od roku budżetowego 2005) na podstawie zasad rachunkowości przyjętych przez księgowego Komisji, przystosowujących zasady rachunkowości memoriałowej do specyfiki Unii Europejskiej; natomiast skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu nadal opiera się głównie na przepływach pieniężnych.

IV. W ramach kontroli stosuje się procedury mające na celu uzyskanie dowodów kontroli potwierdzających kwoty i informacje zawarte w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz legalność i prawidłowość transakcji leżących u jego podstaw. Wybór tych procedur zależy od osądu kontrolera, w tym od oceny ryzyka wystąpienia – w wyniku nadużycia lub błędu – istotnych zniekształceń skonsolidowanego sprawozdania finansowego lub istotnej niezgodności transakcji leżących u jego podstaw z wymogami przepisów prawa Unii Europejskiej. W celu opracowania procedur kontroli stosownych do okoliczności Trybunał, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę wykorzystywany do sporządzania i rzetelnej prezentacji sprawozdań finansowych system kontroli wewnętrznej oraz systemy nadzoru i kontroli wprowadzone celem zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz racjonalności sporządzonych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji skonsolidowanego sprawozdania finansowego i rocznego sprawozdania z działalności.

V. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej i dochodzie narodowym brutto, jako punkt wyjścia przyjmuje się otrzymanie przez Komisję zagregowanych danych makroekonomicznych przygotowanych przez państwa członkowskie, po czym ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu uwzględnienia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym i otrzymania wkładów państw członkowskich. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych oraz analizuje przepływ opłat celnych pod nadzorem celnym do momentu ujęcia tych kwot w sprawozdaniu finansowym i otrzymania ich przez Komisję.

VI. Trybunał uznał, że uzyskane dowody kontroli są wystarczające i właściwe, aby stanowić podstawę poświadczenia wiarygodności.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VII. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2011 r. oraz wyniki jej transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego Komisji.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

VIII. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Zobowiązania

Opinia na temat legalności i prawidłowości zobowiązań leżących u podstaw rozliczeń

IX. W opinii Trybunału zobowiązania leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności*Podstawa wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń*

X. Trybunał stwierdził, że zbadane systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń. W grupach polityk „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia”, „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie”, „Polityka regionalna, energia i transport”, „Zatrudnienie i sprawy społeczne” oraz „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne” wystąpił istotny poziom błędu. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu w zakresie płatności leżących u podstaw rozliczeń wynosi 3,9 %.

Negatywna opinia na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń

XI. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w punkcie dotyczącym podstawy 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 2011 r. występuje istotny poziom błędu.

6 września 2012 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

Europejski Trybunał Obrachunkowy

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luksemburg, LUKSEMBURG

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1.1. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego przedstawiono:

- ogólne informacje na temat poświadczenia wiarygodności Trybunału (DAS) ⁽⁴⁾ oraz podsumowanie i analizę ustaleń i wniosków z kontroli, leżących u podstaw tego poświadczenia (zob. pkt 1.2–1.30),
- analizę najważniejszych danych odnoszących się do zarządzania finansami w 2011 r. (zob. pkt 1.31–1.38),
- sposób prowadzenia przez Trybunał kontroli DAS (zob. **załącznik 1.1**),
- działania podjęte przez Komisję w zakresie uwag dotyczących wiarygodności rozliczeń za lata poprzednie. Opisano także działania podjęte przez Komisję w związku z wcześniejszymi zaleceniami Trybunału, zwłaszcza dotyczącymi odzyskiwania środków i korekt finansowych oraz zwiększonego wykorzystania zaliczek, sformułowanymi w poprzednich sprawozdaniach rocznych (zob. **załącznik 1.2**).

1.2. Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności rozliczeń oraz legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał może uzupełnić poświadczenie ocenami szczegółowymi każdego z głównych obszarów działalności UE ⁽⁵⁾.

1.3. Celem badania wiarygodności rozliczeń Unii Europejskiej jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów, pozwalających na wydanie opinii, w jakim stopniu dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane, a także czy skonsolidowane sprawozdanie finansowe rzetelnie przedstawia sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2011 r. oraz wyniki jej transakcji i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok (zob. pkt 1.6–1.8).

⁽⁴⁾ Z franc.: „Déclaration d’assurance”.

⁽⁵⁾ Zob. art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.4. Celem przeprowadzanego przez Trybunał badania prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń za 2011 r. jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów pozwalających na wydanie opinii, czy transakcje te są zgodne z obowiązującymi przepisami i postanowieniami umownymi, a także czy związane z nimi wyliczenia są poprawne (podsumowanie wyników przedstawiono w pkt 1.9–1.15, a więcej informacji znajduje się w rozdziałach 2–9).

1.5. Celem przeprowadzonego przez Trybunał badania wiarygodności oświadczeń kierownictwa Komisji, tj. oświadczeń dyrektorów generalnych i sporządzanych przez służby Komisji rocznych sprawozdań z działalności i związanego z nimi sprawozdania podsumowującego, jest określenie, do jakiego stopnia przedstawiają one rzetelną ocenę jakości zarządzania finansami (w tym poziom błędu resztowego) i jaki mają udział w ogólnym poziomie pewności uzyskiwanej przez Trybunał (zob. pkt 1.16–1.30 oraz uwagi przedstawione w tym zakresie w sekcji pt. „Skuteczność systemów” znajdującej się w rozdziałach 2–9).

USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE ROKU BUDŻETOWEGO 2011

Wiarygodność rozliczeń

1.6. Uwagi Trybunału dotyczą skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011, sporządzonego przez księgowego Komisji i zatwierdzonego przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym⁽⁶⁾ i przekazanego Trybunałowi w dniu 31 lipca 2012 r. Skonsolidowane sprawozdanie zawiera:

- a) skonsolidowane sprawozdanie finansowe, zawierające bilans (przedstawiający aktywa i pasywa na koniec roku budżetowego), rachunek wyniku ekonomicznego (obejmujący dochody i wydatki w 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, wraz z informacją dodatkową;
- b) skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu, obejmujące dochody i wydatki za dany rok, wraz z informacją dodatkową.

⁽⁶⁾ Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1), ostatnio zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1081/2010 (Dz.U. L 311 z 26.11.2010, s. 9), ostateczne skonsolidowane sprawozdanie finansowe musi zostać przesłane przed 31 lipca następnego roku budżetowego (zob. art. 129).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.7. Księgowy Komisji przedłożył Trybunałowi oświadczenie potwierdzające, że skonsolidowane sprawozdanie finansowe jest kompletne i wiarygodne we wszystkich istotnych aspektach.

1.8. W wyniku kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego za rok 2011 Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia (zob. też **załącznik 1.2**).

Prawidłowość transakcji*Zestawienie ocen szczegółowych DAS*

1.9. Trybunał przedstawia w rozdziale 2 ocenę szczegółową „Dochodów”, a w rozdziałach 3–9 – oceny szczegółowe grup obszarów polityki wydzielonych w ramach budżetowania zadaniowego (zob. **tabela 1.1**).

Tabela 1.1 – Płatności w 2011 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego

(w mln EUR)

Sekcje (S), tytuły (T) i rozdziały (R) ⁽¹⁾ odpowiadające nomenklaturze budżetowej w 2011 r. w podziale na rozdziały sprawozdania rocznego Trybunału	Płatności dokonane w 2011 r. ⁽²⁾	Jako % całości
Rozdziały sprawozdania rocznego		
Rozdział 3: Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	43 809	33,9 %
Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (T.05 C01-03, 06-08)	43 809	33,9 %
Rozdział 4: Rozwój obszarów wiejskich, środowisko, rybołówstwo i zdrowie	13 876	10,7 %
Rozwój obszarów wiejskich (T.05 C04-05)	12 399	9,6 %
Środowisko i działania w dziedzinie klimatu (T.07)	240	0,2 %
Gospodarka morską i rybołówstwo (T.11)	731	0,6 %
Ochrona zdrowia i konsumentów (T.17)	506	0,4 %
Rozdział 5: Polityka regionalna, energia i transport	34 842	26,9 %
Energia i transport (T.06)	1 042	0,8 %
Polityka regionalna (T.13)	32 911	25,4 %
Energia (T.32)	889	0,7 %
Rozdział 6: Zatrudnienie i sprawy społeczne	10 299	8,0 %
Zatrudnienie i sprawy społeczne (T.04)	10 299	8,0 %
Rozdział 7: Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	6 201	4,8 %
Stosunki zewnętrzne (T.19)	3 156	2,4 %
Rozwój i stosunki z państwami AKP (T.21)	1 175	0,9 %
Rozszerzenie (T.22)	835	0,6 %
Pomoc humanitarna (T.23)	1 035	0,8 %
Rozdział 8: Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	10 591	8,2 %
Sprawy gospodarcze i finansowe (T.01)	319	0,2 %
Przedsiębiorstwa (T.02)	1 213	0,9 %
Konkurencja (T.03)	0	0,0 %
Badania naukowe (T.08)	4 283	3,3 %
Społeczeństwo informacyjne i media (T.09)	1 357	1,0 %
Bezpośrednie badania naukowe (T.10)	89	0,1 %
Rynek wewnętrzny (T.12)	34	0,0 %
Edukacja i kultura (T.15)	2 283	1,8 %
Komunikacja (T.16)	134	0,1 %
Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (T.18)	868	0,7 %
Handel (T.20)	11	0,0 %
Rozdział 9: Wydatki administracyjne i inne	9 777	7,6 %
Parlament (S. I)	1 580	1,2 %
Rada (S. II)	547	0,4 %
Komisja (S. III)	6 264	4,8 %
Trybunał Sprawiedliwości (S. IV)	334	0,3 %
Trybunał Obrachunkowy (S. V)	137	0,1 %
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (S. VI)	126	0,1 %
Komitet Regionów (S. VII)	91	0,1 %
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (S. VIII)	9	0,0 %
Europejski Inspektor Ochrony Danych (S. IX)	7	0,0 %
Europejska Służba Działań Zewnętrznych (S. X)	682	0,5 %
Ogółem	129 395	100,0 %

(¹) Tytuły budżetowe 14 i 24–31 w sekcji III budżetu ogólnego, dotyczące głównie wydatków administracyjnych, przedstawiono w części rozdziału 9 poświęconej Komisji Europejskiej.

(²) Wydatki administracyjne zostały odjęte od wydatków w ramach grup polityk i wykazane oddzielnie; prowadzi to do różnic w porównaniu z rozdziałami 3–9.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.10. Trybunał uznał, że w dochodach (130 000 mln euro) ⁽⁷⁾ oraz płatnościach w ramach grupy polityk „Wydatki administracyjne i inne” (9 777 mln euro) nie wystąpił istotny poziom błędu, i stwierdza, że zbadane systemy nadzoru i kontroli były skuteczne (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 2.35–2.36 oraz 9.30–9.32). Trybunał nie wykrył istotnego poziomu błędu również w przypadku zobowiązań we wszystkich grupach polityk.

1.11. Trybunał uznał także, że w ramach grupy polityk „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” (6 201 mln euro) nie wystąpił istotny poziom błędu, i stwierdza, że zbadane systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne. Jednakże w płatnościach okresowych i końcowych wystąpił istotny poziom błędu (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 7.26–7.27).

1.12. Trybunał stwierdza istotny poziom błędu w następujących grupach polityk: „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia” (zwroty poniesionych wydatków na kwotę 43 801 mln euro ⁽⁸⁾), „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie” (zwroty poniesionych wydatków na kwotę 13 310 mln euro ⁽⁸⁾), „Polityka regionalna, energia i transport” (zwroty poniesionych wydatków na kwotę 33 373 mln euro ⁽⁸⁾), „Zatrudnienie i sprawy społeczne” (zwroty poniesionych wydatków na kwotę 10 171 mln euro ⁽⁸⁾) oraz „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne” (płatności na kwotę 10 591 mln euro). Trybunał stwierdza ponadto, że w tych grupach polityk zbadane systemy nadzoru i kontroli były częściowo skuteczne (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 3.42–3.43, 4.51–4.52, 5.70–5.71, 6.27–6.28 i 8.37–8.38).

1.13. Trybunał uznał, że w płatnościach jako całości wystąpił istotny poziom błędu, i stwierdza, że zbadane systemy nadzoru i kontroli w zakresie płatności są w ujęciu ogólnym częściowo skuteczne (zob. **tabela 1.2**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.11. Komisja opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią wieloletnich projektów. Uważa, że te systemy nadzoru i kontroli są skuteczne i uległy znacznym udoskonaleniom w ujęciu rok do roku.

1.12–1.13. W odniesieniu do grupy polityk „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia” Komisja stwierdza, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB) oszacowany przez Trybunał w odniesieniu do roku budżetowego 2011 r. zwiększył się w niewielkim stopniu w stosunku do roku ubiegłego, ale nadal pozostaje w normalnym zakresie zmian statystycznych z danego roku na rok następny i nie wskazuje na pogorszenie ogólnej jakości zarządzania wydatkami i ich kontroli przez państwa członkowskie. Komisja uważa, iż skumulowane poziomy błędów określone przez Trybunał w ciągu ostatnich lat dostarczają wiarygodnych dowodów na to, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu dla EFRG jest stosunkowo blisko progu istotności wynoszącego 2 %. W odniesieniu do grupy polityk „Rozwój obszarów wiejskich” własne szacunki Komisji dotyczące poziomu nienależnych płatności, na podstawie statystyk z kontroli przedłożonych przez państwa członkowskie w 2011 r., wykazują pogorszenie sytuacji. Z tego powodu dyrektor generalny DG AGRI wniósł zastrzeżenie w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r. Obecnie ustala się szereg działań naprawczych w celu zaradzenia tej sytuacji. Jeżeli chodzi o systemy nadzoru i kontroli obowiązujące w rolnictwie, Komisja uważa, że system IACS, który obejmował 91 % łącznych wydatków z EFRG, jest zasadniczo skutecznym systemem kontroli, ograniczającym ryzyko błędu lub nieprawidłowych wydatków, i pragnie przypomnieć, że pozostałe ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio zabezpieczone poprzez procedurę rozliczania zgodności. Zob. odpowiedzi dotyczące pkt 3.10, 3.14–3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 i 4.52.

⁽⁷⁾ Zakres kontroli dochodów przedstawiono w pkt 2.9 i 2.13.

⁽⁸⁾ Płatności okresowe i końcowe realizowane na podstawie deklaracji wydatków poniesionych na szczeblu beneficjentów końcowych (zob. pkt 3.9, 4.9, 5.27 i 6.12).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Łączny najbardziej prawdopodobny poziom błędu dla dziedzin „Polityka regionalna, energia i transport” oraz „Zatrudnienie i sprawy społeczne”, zmniejszył się znacznie w porównaniu z 2010 r. z 7,7 % do 5,1 %, jak pokazano w tabeli 1.3. Ponadto trzeci rok z rzędu poziom błędu dla każdej części byłej grupy polityk „Spójność, energia i transport” (NPPB 6,0 % dla grupy polityk „Polityka regionalna, energia i transport” oraz 2,2 % dla grupy polityk „Zatrudnienie”) utrzymuje się wyraźnie poniżej poziomów stwierdzonych przez Trybunał w latach 2006–2008. Ta pozytywna tendencja wynika z przepisów o wzmocnionej kontroli w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013, z rygorystycznej polityki Komisji polegającej na wprowadzaniu przerw/zawieszeń w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, zgodnie z jej planem działania z 2008 r., i z pozytywnych skutków działań upraszczających określonych w przepisach dotyczących obecnego okresu programowania. Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na programach lub państwach członkowskich o najwyższym ryzyku.

W dziedzinie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych Komisja uważa, że z punktu widzenia zarządzania, tj. przy zapewnieniu równowagi między celami w zakresie legalności i prawidłowości a kwestiami dotyczącymi stosunku ryzyka i proporcjonalności oraz opłacalności kontroli – jej systemy zarządzania i kontroli zapewniają wystarczającą pewność, z uwzględnieniem zastrzeżeń wniesionych przez delegowanych urzędników zatwierdzających.

Wreszcie, w szczególności w odniesieniu do przepisów rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu UE (art. 22a ust. 2 lit. f) rozporządzenia ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia finansowego i art. 28 ust. 2b lit. g) nowego rozporządzenia finansowego) i w świetle zaproponowanej redukcji dostępnych zasobów oraz bieżących działań podjętych przez państwa członkowskie, Komisja przeanalizuje koszty i korzyści zaleceń Trybunału przed podjęciem lub zaproponowaniem odpowiednich działań.

Tabela 1.2 – Podsumowanie ustaleń w zakresie prawidłowości transakcji w 2011 r.

Grupa polityk	Płatności (w mln EUR)	Ocena zbadanych systemów nadzoru i kontroli ⁽²⁾	Najbardziej prawdopo- dobny poziom błędu (NPPB) (%)	Przedział ufności (%)		Częstość błędów ⁽³⁾ (%)	Wnioski z kontroli
				Najniższy poziom błędu (NNPB)	Najwyższy poziom błędu (NWPB)		
Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	częściowo skuteczne	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	występuje istotny poziom błędu
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko, rybołówstwo i zdrowie ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	częściowo skuteczne	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	występuje istotny poziom błędu
Polityka regionalna, energia i transport ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	częściowo skuteczne	6,0	3,0	9,0	59	występuje istotny poziom błędu
Zatrudnienie i sprawy społeczne ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	częściowo skuteczne	2,2	0,9	3,4	40	występuje istotny poziom błędu
Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	6 201	częściowo skuteczne	1,1	0,0	2,4	33	nie występuje istotny poziom błędu
Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	10 591	częściowo skuteczne	3,0	1,1	4,9	49	występuje istotny poziom błędu
Wydatki administracyjne i inne	9 777	skuteczne	0,1	0,0	0,3	7	nie występuje istotny poziom błędu
Skontrolowana populacja łącznie	127 224 ⁽⁸⁾	częściowo skuteczne	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	występuje istotny poziom błędu
Dochody	130 000 ⁽¹²⁾	skuteczne	0,8	0,0	2,4	2	nie występuje istotny poziom błędu

⁽¹⁾ W sprawozdaniu rocznym za 2010 r. grupy polityk: „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia” i „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko, rybołówstwo i zdrowie”, jak również grupy polityk: „Polityka regionalna, energia i transport” i „Zatrudnienie i sprawy społeczne”, były połączone. Zbiorcze wyniki za 2011 r., oparte na poprzedniej strukturze, przedstawiono w **tabeli 1.3**.

⁽²⁾ Systemy określa się jako „częściowo skuteczne”, w przypadku gdy ocenia się, że pewne systemy kontroli funkcjonują w sposób właściwy, a inne – nie. Oznacza to, że jako całość mogą one nie gwarantować ograniczenia błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń do możliwego do zaakceptowania poziomu. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w rozdziałach 2-9, w części zatytułowanej „Zakres kontroli i podejście kontrolne”.

⁽³⁾ Częstość błędów to odsetek próby, w którym wystąpiły błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne. Wartości procentowe zaokrąglono.

⁽⁴⁾ Zwrot kosztów (zob. pkt 3.9).

⁽⁵⁾ Zwrot kosztów (zob. pkt 4.9).

⁽⁶⁾ Zwrot kosztów (zob. pkt 5.27).

⁽⁷⁾ Zwrot kosztów (zob. pkt 6.12).

⁽⁸⁾ Różnica pomiędzy płatnościami w 2011 r. (129 395 mln euro – zob. **tabela 1.1**) a całkowitą kwotą z łącznej skontrolowanej populacji w kontekście prawidłowości transakcji odpowiada zaliczkom wypłaconym w przypadku grup polityk: „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia” (8 mln euro), „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko, rybołówstwo i zdrowie” (565 mln euro), „Polityka regionalna, energia i transport” (1 469 mln euro) oraz „Zatrudnienie i sprawy społeczne” (128 mln euro) (zob. pkt 3.9, 4.9, 5.27 i 6.12).

⁽⁹⁾ Inaczej niż w latach poprzednich, przy obliczaniu najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu uwzględniono naruszenia wymogów wzajemnej zgodności. Wykryte błędy odpowiadają ok. 0,2 punktu procentowego ogólnego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu (zob. pkt 3.9 akapit drugi i pkt 3.13).

⁽¹⁰⁾ Inaczej niż w latach poprzednich, przy obliczaniu najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu uwzględniono naruszenia wymogów wzajemnej zgodności. Wykryte błędy odpowiadają ok. 0,2 punktu procentowego ogólnego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu (zob. pkt 4.9 akapit drugi i pkt 4.16–4.18).

⁽¹¹⁾ Inaczej niż w latach poprzednich, przy obliczaniu najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu uwzględniono naruszenia wymogów wzajemnej zgodności przez beneficjentów WPR. Wykryte błędy odpowiadają ok. 0,1 punktu procentowego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał w płatnościach jako całości (zob. też przypisy 9 i 10).

⁽¹²⁾ W ramach kontroli zbadano na poziomie Komisji próbie nakazów odzyskania środków, obejmującą wszystkie rodzaje dochodów (zob. pkt 2.8, 2.9 i 2.13).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Porównanie z wynikami z lat poprzednich

1.14. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu w płatnościach za 2011 r. jest wyższy niż w płatnościach za 2010 r. w następujących grupach polityk:

— „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia” oraz „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie” (dawna grupa polityk „Rolnictwo i zasoby naturalne”),

— „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne”.

1.14.

— Jeśli chodzi o „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia”, Komisja uważa, że niewielki wzrost w stosunku do ubiegłego roku mieści się nadal w normalnym zakresie statystycznych zmian z roku na rok i nie wskazuje na pogorszenie ogólnej jakości w zakresie zarządzania wydatkami i ich kontroli przez państwa członkowskie.

Jeśli chodzi o „Rozwój obszarów wiejskich”, Komisja zgadza się z opinią, że nastąpiło pogorszenie sytuacji, choć w bardziej ograniczonym zakresie, niż stwierdził Trybunał.

Komisja zauważa, że ustalenia Trybunału dotyczą całej grupy polityk, a nie podgrup.

Komisja uważa, że z punktu widzenia zarządzania, tj. przy zapewnieniu równowagi między celami w zakresie legalności i prawidłowości a kwestiami dotyczącymi stosunku ryzyka i proporcjonalności oraz opłacalności kontroli – jej systemy zarządzania i kontroli w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych zapewniają wystarczającą pewność, z uwzględnieniem zastrzeżeń wniesionych przez delegowanych urzędników zatwierdzających.

UWAGI TRYBUNAŁU

W grupach polityk „Polityka regionalna, energia i transport” oraz „Zatrudnienie i sprawy społeczne” (dawna grupa polityk „Spójność, energia i transport”) szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu zmniejszył się.

W pozostałych grupach polityk („Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” oraz „Wydatki administracyjne i inne”) szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu pozostawał na podobnym poziomie, co w roku poprzednim (zob. **tabela 1.3**).

1.15. Łącznie szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu w zakresie płatności ogółem pozostawał na podobnym poziomie, co w roku 2010 (3,9 % w 2011 r. wobec 3,7 % w roku 2010), zob. także **tabela 1.3** i **wykreś 1.1**)⁽⁹⁾. Trybunał stwierdził, że w około dwóch piątych zbadanych transakcji występowały błędy (2010: w ok. jednej trzeciej transakcji). Częstość błędów wykrytych przez Trybunał zwiększyła się w przypadku wszystkich grup polityk z wyjątkiem dawnej grupy „Spójność, energia i transport” oraz grupy „Wydatki administracyjne i inne”, w których pozostała na podobnym poziomie, co w roku poprzednim (zob. **tabela 1.3**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja odnotowuje, że trzeci rok z rzędu poziom błędu utrzymuje się wyraźnie poniżej poziomów stwierdzonych przez Trybunał w latach 2006–2008. Te pozytywne zmiany wynikają z wprowadzenia przepisów o wzmocnionej kontroli na okres programowania 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji dotyczącej wstrzymywania/zawieszania płatności w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, zgodnie z jej planem działania na 2008 r. Jak przedstawiono w tabeli 1.3, łączny najbardziej prawdopodobny poziom błędu dla grupy polityk „Polityka regionalna, transport, energia” oraz „Zatrudnienie i sprawy społeczne” również znacznie obniżył się w porównaniu z 2010 r., z 7,7 % do 5,1 %.

1.15. Po uwzględnieniu nowej wyceny błędów współzależności w grupie polityk „Rolnictwo” Komisja zauważa, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał jest bardzo zbliżony do poziomu z 2010 r., pomimo szeregu negatywnych czynników technicznych i strukturalnych (programy wieloletnie UE wkraczające w decydującą fazę z coraz wyższymi złożonymi płatnościami, które naturalnie stwarzają większe ryzyko błędów).

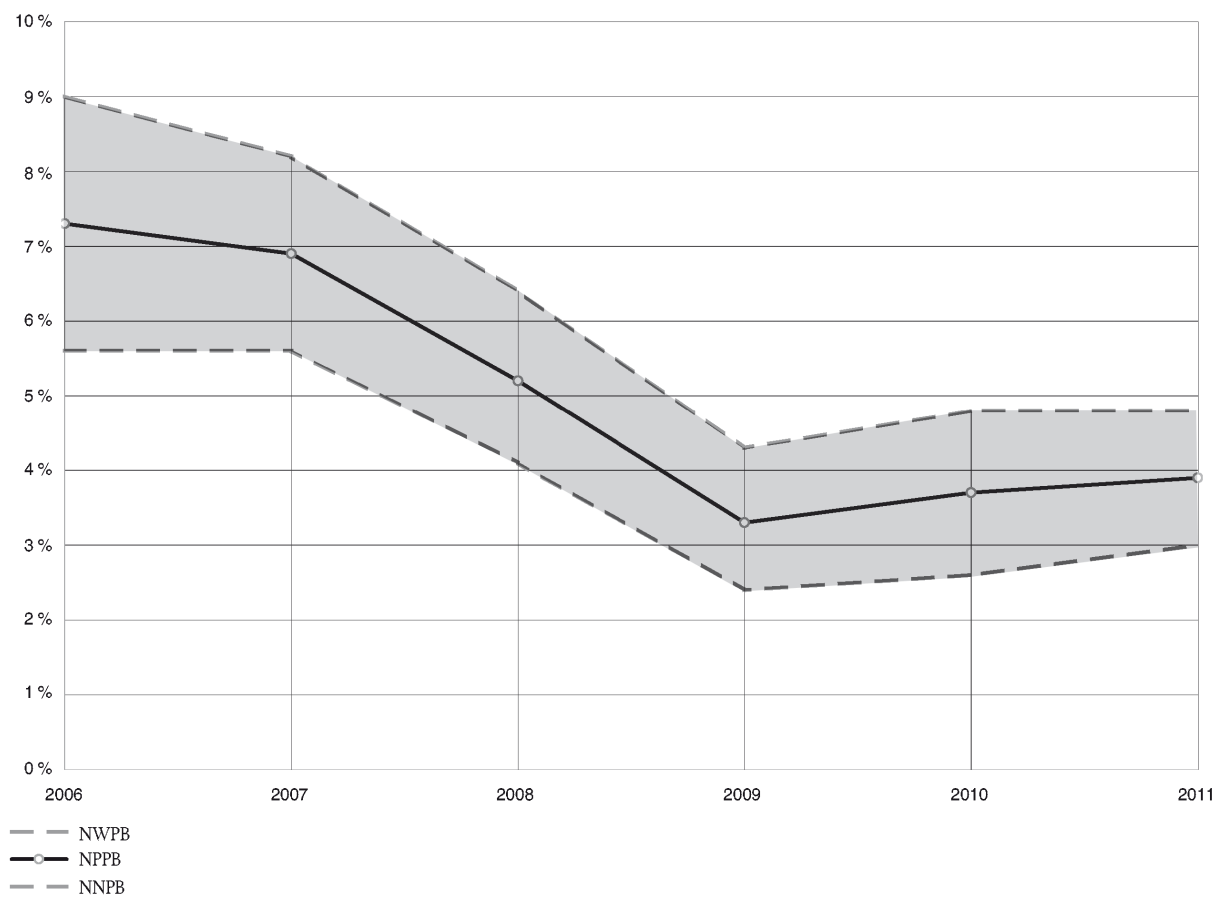
⁽⁹⁾ Inaczej niż w latach poprzednich, przy obliczaniu najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu za 2011 r. uwzględniono naruszenia wymogów wzajemnej zgodności przez beneficjentów WPR. Wykryte błędy odpowiadają ok. 0,1 punktu procentowego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał w płatnościach jako całości (zob. pkt 3.13, pkt 4.9 akapit drugi oraz pkt 4.16–4.18).

Tabela 1.3 – Porównanie wyników kontroli za lata 2010 i 2011

Grupa polityk	Najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB) (%)			Przedział ufności (%)						Częstość błędów (%)			Wnioski z kontroli	
				Najniższy poziom błędu (NNPB)			Najwyższy poziom błędu (NWPB)							
	2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011
Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	2,3	4,0 ⁽¹⁾	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	występuje istotny poziom błędu	występuje istotny poziom błędu
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko, rybołówstwo i zdrowie			7,7			4,5			10,9			57		występuje istotny poziom błędu
Polityka regionalna, energia i transport	7,7	5,1	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	występuje istotny poziom błędu	występuje istotny poziom błędu
Zatrudnienie i sprawy społeczne			2,2			0,9			3,4			40		występuje istotny poziom błędu
Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	1,7	1,1		0,1	0,0		3,3	2,4		23	33		nie występuje istotny poziom błędu	nie występuje istotny poziom błędu
Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	1,4	3,0		0,6	1,1		2,1	4,9		39	49		nie występuje istotny poziom błędu	występuje istotny poziom błędu
Wydatki administracyjne i inne	0,4	0,1		0,0	0,0		1,1	0,3		7	7		nie występuje istotny poziom błędu	nie występuje istotny poziom błędu
Skontrolowana populacja łącznie	3,7	3,9 ⁽²⁾		2,6	3,0		4,8	4,8		36	44		występuje istotny poziom błędu	występuje istotny poziom błędu
Dochody	0,0	0,8		nd.	0,0		nd.	2,4		nd.	2		nie występuje istotny poziom błędu	nie występuje istotny poziom błędu

⁽¹⁾ Inaczej niż w latach poprzednich, przy obliczaniu najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu uwzględniono naruszenia wymogów wzajemnej zgodności (zob. pkt 3.9, 3.13, 4.9 i 4.16–4.18). Wykryte błędy odpowiadają ok. 0,2 punktu procentowego ogólnego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu.

⁽²⁾ Inaczej niż w latach poprzednich przy obliczaniu najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu uwzględniono naruszenia wymogów wzajemnej zgodności w ramach WPR. Wykryte błędy odpowiadają ok. 0,1 punktu procentowego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał w płatnościach jako całości (zob. także przypis 1).

Wykres 1.1 – Szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu – lata 2006–2011 ⁽¹⁾

(1) Inaczej niż w latach poprzednich, przy obliczaniu najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu za 2011 r. uwzględniono naruszenia wymogów wzajemnej zgodności przez beneficjentów WPR. Wykryte błędy odpowiadają ok. 0,1 punktu procentowego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał w płatnościach jako całości.

UWAGI TRYBUNAŁU

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji**Wstęp**

1.16. Na mocy art. 317 TFUE Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE. Kluczowym elementem obecnie stosowanego przez Komisję systemu zarządzania środkami UE (gruntownie zrewidowanego w następstwie reformy rozpoczętej w kwietniu 2000 r.⁽¹⁰⁾ w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego⁽¹¹⁾) jest odpowiedzialność, która spoczywa na dyrektorach generalnych. Muszą oni wprowadzić skuteczne systemy nadzoru i kontroli, spełniające przyjęte standardy⁽¹²⁾.

1.17. Dyrektorzy generalni Komisji co roku informują o wykonaniu swoich zadań w sprawozdaniach z działalności⁽¹³⁾. Każdemu sprawozdaniu z działalności towarzyszy oświadczenie mówiące m.in. o tym, w jakim stopniu środki zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem oraz czy procedury kontroli dają gwarancję legalności i prawidłowości transakcji. Jeżeli dyrektor generalny stwierdzi w tym zakresie istotne problemy, może zawrzeć w swoim oświadczeniu zastrzeżenia.

1.18. Przyjmując sprawozdanie podsumowujące, Komisja bierze na siebie odpowiedzialność za zarządzanie realizowane przez dyrektorów generalnych. Sprawozdanie podsumowujące oparte jest na oświadczeniach przedstawionych przez dyrektorów generalnych w ich rocznych sprawozdaniach z działalności, jak również na innych źródłach, takich jak opinia ogólna audytora wewnętrznego. W sprawozdaniu przedstawiane są też działania podjęte przez Komisję w celu rozwiązania problemów w zakresie zarządzania i kontroli.

⁽¹⁰⁾ White Paper „Reforming the Commission” (Biała księga pt. „Reforma Komisji”), COM(2000) 200 final z 5.4.2000.

⁽¹¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2000 r. w sprawie działań, jakie należy podjąć w następstwie drugiego sprawozdania komitetu niezależnych ekspertów w sprawie reformy Komisji (Dz.U. C 304 z 24.10.2000, s. 135).

⁽¹²⁾ Standardy kontroli wewnętrznej Komisji są w dużej mierze inspirowane zasadami COSO. COSO to organizacja sektora prywatnego, która ma na celu podnoszenie jakości zarządzania finansami i sprawozdawczości finansowej poprzez etykę biznesu, skuteczne kontrole wewnętrzne oraz ład korporacyjny.

⁽¹³⁾ Termin „dyrektor generalny” stosowany jest na określenie szeroko rozumianej kadry zarządzającej. W rzeczywistości na 48 oświadczeń jedno zostało podpisane przez sekretarza generalnego, 36 – przez dyrektorów generalnych, 7 – przez dyrektorów, a 4 – przez szefów służb.

UWAGI TRYBUNAŁU

Roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych ⁽¹⁴⁾**Zwiększona kwota płatności, których dotyczą zastrzeżenia**

1.19. Chociaż wszyscy dyrektorzy generalni oświadczyli, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczne gwarancje prawidłowości transakcji, liczba dyrekcji generalnych lub służb, które zgłosiły co najmniej jedno zastrzeżenie, wzrosła w 2011 r. do 16 (2010: 13). Łączna liczba zastrzeżeń zwiększyła się w 2011 r. do 27 (2010: 17), przy czym większość z nich, podobnie jak w poprzednich latach, odnosi się do uchybień w zakresie prawidłowości transakcji. Szacowany łączny wpływ finansowy zastrzeżeń wzrósł do 1 959 mln euro, tj. 1,5 % płatności zrealizowanych w 2011 r. (2010: 423 mln euro, tj. 0,3 %) (zob. **tabela 1.4** i rozdziały 2–9).

⁽¹⁴⁾ Aspekty rocznych sprawozdań z działalności dotyczące uzyskiwanych wyników omówiono w rozdziale 10.

Tabela 1.4 – Zastrzeżenia zgłoszone przez dyrektorów generalnych Komisji w odniesieniu do 2011 r.

(w mln EUR)

DG/ służba ⁽¹⁾	Zastrzeżenia	Łączne płatności na odpowiednie pozycje budżetu zadaniowego ⁽²⁾	Wpływ finansowy zastrzeżeń ⁽³⁾
AGRI	1 – Poważne uchybienia w IACS w BG i PT.		ryzyko reputacyjne
	2 – Wydatki na rozwój obszarów wiejskich.	12 292,02	278,00
	3 – Uchybienia w nadzorze i kontroli certyfikowanych produktów ekologicznych.		ryzyko reputacyjne
BUDG	1 – Wątpliwości co do wiarygodności belgijskich procedur i systemu rozliczania i księgowości oraz poprawności kwot TZW przekazanych do budżetu UE.		nie oszacowano
CLIMA	1 – Poważne uchybienie związane z bezpieczeństwem, stwierdzone w krajowych rejestrach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w następstwie ataków cybernetycznych w kilku państwach członkowskich w latach 2010 i 2011.		ryzyko reputacyjne
COMM	1 – Potencjalny brak zgodności z obowiązującymi przepisami w zakresie praw własności intelektualnej.		nie oszacowano
EACEA	Istotny poziom wartości narażonej na ryzyko w 2011 r. w wyniku poziomów błędów w płatnościach dotacji z budżetu na 2011 r. programu „Uczenie się przez całe życie” (2007–2013).	1 189,68	4,26
EMPL	1 – Uchybienia w systemach zarządzania i kontroli (okres programowania 2007–2013) w przypadku PO realizowanych w ramach EFS w BE, CZ, DE, ES, IT, LV, LT, RO, SK i UK, i w przypadku programu realizowanego w byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii, obejmującego komponent IV IPP.	9 557,19	58,70
	2 – Uchybienia w systemach zarządzania i kontroli (okres programowania 2000–2006) w przypadku PO realizowanych w ramach EFS w DE, FR, IT i ES, nieobjętych przez władze krajowe wystarczającymi kontrolami i działaniami naprawczymi.	437,04	0,00
ENER	1 – Poziom błędów resztowego w zakresie dokładności zestawień poniesionych wydatków w umowach 6. PR.	25,79	1,15
	2 – Poziom błędów resztowego w zakresie dokładności zestawień poniesionych wydatków w umowach 7. PR.	133,43	5,26
ENTR	1 – Dokładność zestawień poniesionych wydatków w 6. PR.	4,17	0,16
	2 – Dokładność zestawień poniesionych wydatków w 7. PR.	419,65	0,93
	3 – Wiarygodność sprawozdawczości finansowej ESA na temat wspólnego wdrażania komponentu kosmicznego GMES oraz wdrażania programów EGNOS i Galileo.		nie oszacowano
HOME	1 – Poziom błędów resztowego w nieskontrolowanej populacji dotacji w programach objętych pozycją budżetu zadaniowego „Bezpieczeństwo i ochrona swobód”.	132,90	3,09
	2 – Utrzymujące się ryzyko opóźnień w projekcie SIS II.		ryzyko reputacyjne
INFSO	1 – Dokładność zestawień poniesionych wydatków w przypadku umów o dotacje w 7. PR.	1 217,06	22,60
MARE	1 – Systemy zarządzania i kontroli PO realizowanych ze środków IFOR w DE (Cel 1).		ryzyko reputacyjne
	2a – Systemy zarządzania i kontroli dla programów EFR w CZ, ES, IT, NL, RO, SK, FI i SE.	444,42	9,11
	2b – Kwalifikowalność wydatków na inwestycje na pokładzie.		10,71
MOVE	1 – Dokładność zestawień poniesionych wydatków w umowach 6. PR.	19,29	0,86
	2 – Dokładność zestawień poniesionych wydatków w umowach 7. PR.	39,68	1,23
REA	Dokładność zestawień poniesionych wydatków, która wpływa na przyznane przez UE środki finansowe na tematy „Badania w zakresie przestrzeni kosmicznej” i „Badania w zakresie bezpieczeństwa” programu szczegółowego „Współpraca” w ramach 7. PR.	423,82	3,63
REGIO	1 – Systemy zarządzania i kontroli EFRR/Funduszu Spójności/IPP (okres programowania 2007–2013) w BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, NL, AT, PL, SI, SK, UK i programów współpracy terytorialnej.	30 044,46	1 427,00
	2 – Systemy zarządzania i kontroli EFRR/Funduszu Spójności/IPP (okres programowania 2000–2006) w DE, IE, ES, IT, HU i programach współpracy transgranicznej.		ryzyko reputacyjne
RTD	1 – Dokładność zestawień poniesionych wydatków w dotacjach 6. PR.	517,11	20,56
	2 – Dokładność zestawień poniesionych wydatków w dotacjach 7. PR.	3 765,16	100,80
SANCO	1 – Dokładność przedstawianych przez państwa członkowskie zestawień poniesionych wydatków w ramach programów zwalczania i monitorowania chorób zwierząt, realizowanych w obszarze żywności i pasz.	256,23	10,70
Ogółem		60 919,10	1 958,75

⁽¹⁾ Pełny wykaz DG/służb Komisji znajduje się na stronie internetowej: <http://publications.europa.eu/code/pl/pl-390600.htm>.⁽²⁾ Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za 2011 r.⁽³⁾ Źródło: Roczne sprawozdania z działalności za 2011 r. REGIO i REA podały minimalne i maksymalne kwoty. Uwzględniono tylko kwoty maksymalne.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.20. Wzrost liczby zastrzeżeń, liczby dyrekcji generalnych, których one dotyczą, oraz ich szacowanego wpływu finansowego jest odbiciem faktu uznania przez dyrektorów generalnych wysokiego poziomu ryzyka błędu w niektórych obszarach, takich jak rozwój obszarów wiejskich, spójność czy siódmy program ramowy (7. PR). Stanowi to też potwierdzenie wyników kontroli Trybunału za 2011 r. (zob. pkt 1.10–1.15).

Komisja szacuje „poziom błąd resztowego”

1.21. Każda dyrekcja generalna zobowiązana jest oszacować zakres, w jakim transakcje pozostają obciążone błędem po zastosowaniu systemów nadzoru i kontroli. Można tego dokonać poprzez obliczenie poziomu błędu resztowego (PBR). W najprostszym ujęciu PBR to poziom błędu uzyskany w wyniku badania reprezentatywnej próby transakcji, pomniejszony o korekty będące konsekwencją zastosowania systemów nadzoru i kontroli. Jeśli PBR przekracza 2 %, dyrektor generalny musi zgłosić zastrzeżenie w swoim oświadczeniu, które stanowi część rocznego sprawozdania z działalności.

1.22. Komisja po raz pierwszy przekazała dyrektorom generalnym wytyczne dotyczące sposobu obliczania PBR w instrukcjach sporządzania rocznych sprawozdań z działalności za 2011 r. Doprowadziło to do poprawy niektórych oświadczeń, zwłaszcza w przypadku dyrekcji generalnych zajmujących się spójnością (zob. pkt 5.66 i 6.25) oraz Dyrekcji Generalnych ds. Badań Naukowych i Innowacji oraz ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (zob. pkt 8.35–8.36). Trybunał stwierdził jednak niedociągnięcia w tych instrukcjach oraz w ich wdrażaniu. Niektóre dyrekcje generalne przedstawiły niejasne informacje lub nie oszacowały PBR, czyli nie zgłosiły koniecznych zastrzeżeń lub nie doceniły ich wagi ⁽¹⁵⁾. Na przykład:

- w wytycznych nie określono w wystarczający sposób, co należy zrobić, jeśli obliczenie wiarygodnego PBR okazało się niemożliwe,
- obliczenia zawierały kwoty, które jednak z powodu dużych opóźnień nie wpłynęły ani nie zostały odzyskane,

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.20. Komisja przedłożyła analizę różnych przyczyn tego wzrostu w sprawozdaniu podsumowującym za 2011 r. Zostały one wymienione w pkt 1.27 poniżej. Jeśli chodzi o politykę regionalną, wzrost liczby zastrzeżeń wynika głównie z zastosowania bardziej rygorystycznej metodyki, w szczególności poprzez ocenę skumulowanego ryzyka resztowego, w celu uwzględnienia uwag zgłoszonych przez Trybunał w jego poprzednich sprawozdaniach rocznych. W pierwszym roku zastrzeżenia do programów są wnoszone, jeśli łączne ryzyko resztowe wynosi powyżej 2 %.

1.21. Badanie reprezentatywnej próby transakcji zwykle wymaga działań kontrolnych przekraczających możliwości dyrekcji generalnych i służb spoza czterech głównych obszarów wydatkowania (rolnictwo, fundusze strukturalne, pomoc zewnętrzna i badania naukowe). Stałe instrukcje do rocznych sprawozdań z działalności zawierają obszerne wskazówki dotyczące sposobu zapewnienia wystarczającej pewności, jeśli dostępne wskaźniki kontrolne nie są statystycznie reprezentatywne dla danej populacji transakcji. W przypadku polityki spójności w przepisach przewidziano, że każdego roku państwa członkowskie kontrolują reprezentatywne próby transakcji z programów lub grup programów. Stwierdzone poziomy błędów są następnie poddawane przeglądowi i zatwierdzane przez służby Komisji oraz wykorzystywane w procesie poświadczania wiarygodności.

1.22. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uznanie przez Trybunał jej poprawionych wytycznych w odpowiedzi na zalecenia Trybunału wystosowane w jego sprawozdaniu rocznym za 2010 r.

Komisja stwierdza, że dyrekcje generalne, do których odniósł się Trybunał, zastosowały się do tych instrukcji i wniosły odpowiednie zastrzeżenia.

- Instrukcje do rocznych sprawozdań z działalności obejmują szczegółowe instrukcje dla kolejnych etapów dotyczące sposobu postępowania w przypadku, gdy informacje nie są dostępne.
- Zgodnie z instrukcjami Komisji przy obliczaniu poziomu błędu resztowego uwzględniono jedynie korekty finansowe, które zostały oficjalnie uzgodnione przez organy krajowe oraz zarejestrowane przez instytucję certyfikującą w jej księgach. O ile te wymagania są spełnione, Komisja zapewnia odliczanie wszystkich uzgodnionych korekt finansowych od następnego wniosku o płatność przedstawianego przez właściwe organy.

⁽¹⁵⁾ Zob. pkt 3.40–3.41, 4.48–4.50, 5.67–5.69, 6.24–6.26 i 7.25.

UWAGI TRYBUNAŁU

— w obliczeniach PBR uwzględniono poszczególne rodzaje działań korygujących (korekty finansowe, środki wycofane i odzyskane), pomimo dzielących je naturalnych różnic ⁽¹⁶⁾. Ponadto instrukcje przewidywały także uwzględnienie zawiesznień płatności.

1.23. Trybunał stwierdza, że PBR nie jest jeszcze wiarygodnym wskaźnikiem stopnia, w jakim transakcje pozostają obciążone błędem.

Sprawozdanie podsumowujące Komisji

1.24. We wstępie do sprawozdania podsumowującego ⁽¹⁷⁾ Komisja przyjmuje ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE, głównie opierając się na zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności oświadczeniach i zastrzeżeniach dyrektorów generalnych i szefów służb.

1.25. Sprawozdanie podsumowujące jest sporządzane w głównej mierze na podstawie rocznych sprawozdań z działalności. Komisja odnotowuje, że wszyscy dyrektorzy generalni deklarują wystarczającą pewność co do prawidłowości transakcji. Trybunał zaobserwował w niektórych rocznych sprawozdaniach z działalności poprawę, która polegała na uznaniu wysokiego poziomu błędu i przedstawieniu ilościowych wskaźników pomiaru prawidłowości transakcji (zob. pkt 1.20 i 1.22). Trybunał podkreśla jednak, że stwierdzone poprzednio problemy pozostają nierozwiązane (zob. pkt 1.22 i **załącznik 1.2**, pkt 2).

1.26. Sprawozdanie podsumowujące odwołuje się też do drugiej opinii ogólnej audytora wewnętrznego Komisji. Opinia ta oparta jest na pracach przeprowadzonych w latach 2009–2011 przez Służbę Audytu Wewnętrznego (IAS) oraz działy audytu wewnętrznego, jak również na poświadczeniach przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2011 r. przez kadrę zarządzającą. W porównaniu z rokiem poprzednim opinia ogólna poprawiła się: przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat poruszanych kwestii. Opinia jest ponownie pozytywna; w większości przypadków odwołuje się do tych samych zastrzeżeń, które zostały już zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności. Trybunał uważa, że kwestie zidentyfikowane przez audytora wewnętrznego jako wymagające uwagi – takie jak uchybienia w obszarze pomocy zewnętrznej ⁽¹⁸⁾ – powinny zostać odpowiednio wzięte pod uwagę przez właściwe dyrekcje generalne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

— Komisja zgadza się, że zawieszenia nie powinny być uwzględniane przy obliczaniu poziomu błędu resztowego (PBR) i nie były one dotychczas uwzględniane przez żadną dyrekcję generalną.

1.23. Komisja przyznaje, że pożądane jest szersze i bardziej konsekwentne stosowanie wskaźnika PBR. Niemniej jednak przypomina się, że nie należy go wykorzystywać samodzielnie ani powszechnie. Większość dyrekcji generalnych i służb będzie nadal polegać na innych wskaźnikach w celu oceny poziomu ryzyka. Średniej wielkości dyrekcje generalne stanęłyby w szczególności w obliczu niekorzystnych wskaźników efektywności kontroli pod względem kosztów.

1.25. Zob. odpowiedź Komisji na pkt 1.22 i załącznik 1.2, pkt 2.

1.26. Audytor wewnętrzny zapewnia spójność między zastrzeżeniami wniesionymi w jego ogólnej opinii oraz zastrzeżeniami dyrektorów generalnych i szefów służb poprzez dialog trwający od momentu zakończenia jego audytów do momentu podpisania poświadczeń wiarygodności. Opinia opiera się na pracach kontrolnych przeprowadzonych w okresie trzech lat we wszystkich istotnych dziedzinach.

Wszelkie ryzyko, o którym audytor wewnętrzny powiadomił delegowanych urzędników zatwierdzających przez delegację, jest przedmiotem odpowiednich działań następczych podejmowanych przez odnośne dyrekcje generalne poprzez opracowywanie i wdrażanie planów działania, które są ściśle monitorowane przez dyrektorów generalnych i przez Komitet ds. Audytu Komisji.

⁽¹⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2009 r., pkt 1.32–1.50.

⁽¹⁷⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Trybunału Obrachunkowego – Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2011, COM(2012) 281 final z 6.6.2012.

⁽¹⁸⁾ W DG zajmujących się pomocą zewnętrzną brakuje informacji o ogólnej jakości zarządzania finansami, ale nie zgłoszono w tym zakresie zastrzeżeń (zob. sprawozdanie roczne dotyczące EFR za 2011 r., pkt 7.25 i pkt 52–53).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.27. Zwiększając kwotę płatności objętych zastrzeżeniami, Komisja uznaje wysokie ryzyko błędu (zob. pkt 1.20). Stwierdza, że składa się na niego wiele czynników, m.in.:

- wieloletni cykl realizacji większości programów z okresu programowania 2007–2013 osiągnął swój punkt kulminacyjny,
- w przypadku wielu obszarów wydatkowania dostępne są obecnie bardziej wiarygodne wskaźniki służące do pomiaru jakości zarządzania finansami,
- nowe wytyczne dotyczące tych wskaźników uniemożliwiły zaniżanie przez zaliczki średniego poziomu błędu wykrytego w płatnościach okresowych i końcowych.

1.28. W tym kontekście Komisja przyznaje też, że konieczne są dalsze starania w celu przedstawiania przejrzystych informacji na temat jakości zarządzania finansami, i proponuje podjęcie działań w tym zakresie, takich jak:

- przedstawianie we właściwych rocznych sprawozdaniach z działalności informacji o wdrażaniu, wynikach w i kontroli działań związanych z instrumentami finansowymi,
- przedstawianie we właściwych rocznych sprawozdaniach z działalności wskaźników, które odnoszą się do wieloletnich strategii kontroli, jak ma to miejsce w przypadku spójności, oraz dalsza harmonizacja kryteriów istotności w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych zajmujących się spójnością i innych dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za fundusze objęte zarządzaniem dzielonym,

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.27. Zob. odpowiedź Komisji na pkt 1.20.

1.28.

- Zmianami do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 13 grudnia 2011 r., zainicjowanymi przez Komisję w lipcu 2011 r., wprowadzono formalny wymóg przekazywania przez instytucje zarządzające informacji o instrumentach finansowych w rocznych i końcowych sprawozdaniach z realizacji programów operacyjnych. Komisja przedstawi podsumowanie tych danych w rocznym sprawozdaniu z działalności, na temat postępów w dziedzinie finansowania i wdrażania instrumentów finansowych. Sprawozdanie podsumowujące Komisji zostanie sporządzone do dnia 1 października 2012 r.

Ponadto w odpowiedzi na uwagi Trybunału, dotyczące działań w zakresie instrumentów finansowych wystosowane w jego sprawozdaniu rocznym za 2010 r., Komisja przeprowadziła w 2011 r. w tej dziedzinie specjalny audyt, którego wyniki przedstawiła w rocznych sprawozdaniach z działalności DG REGIO (strona 73) i DG EMPL (strony 45–46). Komisja zamierza kontynuować prace kontrolne w tej dziedzinie w 2012 r. i kolejnych latach.

- Wskaźniki ujęte w rocznych sprawozdaniach z działalności, takie jak wskaźnik łącznego ryzyka resztowego, będą w miarę możliwości w dalszym stopniu ujednolicane w stosunku do wskaźników innych dyrekcji zajmujących się działaniami strukturalnymi.

UWAGI TRYBUNAŁU

— propozycje zmian do rozporządzenia finansowego i rozporządzeń sektorowych na okres programowania 2014–2020 (które są obecnie przedmiotem dyskusji Parlamentu Europejskiego i Rady), mające na celu poprawę koncepcyjną programów wydatkowania, obniżenie ryzyka błędu, ograniczenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów i innych zainteresowanych stron, redukcję kosztów operacyjnych kontroli oraz otrzymywanie rocznych oświadczeń kierownictwa o uzyskanej przez nie pewności w zakresie wszystkich programów objętych zarządzaniem dzielonym.

1.29. Trybunał uważa, że inicjatywy Komisji zmierzające do wzmocnienia rozliczalności i zwiększenia przejrzystości informacji na temat jakości zarządzania finansami stanowią krok w dobrym kierunku. Trybunał zwrócił jednak niedawno uwagę, że chociaż propozycje te mogą przyczynić się do zwiększenia pewności co do legalności i prawidłowości wydatków, Komisja nie określiła, w jaki sposób zamierza wykorzystać te informacje do osiągnięcia sytuacji, w której w transakcjach nie będzie występował istotny poziom błędu⁽¹⁹⁾.

1.30. Wstrzymywanie i zawieszanie płatności mogą być użytecznymi narzędziami zapobiegania uchybieniom, które są przyczyną nieprawidłowych wydatków, ale instrumenty te należy uzupełnić działaniami korygującymi same błędy (tj. korektami i odzyskiwaniem środków). Trybunał uważa, że podając dane na temat korekt finansowych i odzyskiwania środków, Komisja powinna przedstawiać je w odpowiednim kontekście – stosowne dane z państw członkowskich są nadal niekompletne lub nie w pełni skontrolowane bądź zatwierdzone, a różnica w charakterze tych dwóch instrumentów korekcyjnych i ich wpływ nadal nie są odpowiednio brane pod uwagę.

ZARZĄDZANIE BUDŻETEM

1.31. W niniejszej sekcji przedstawiono analizę najważniejszych danych odnoszących się do zarządzania finansami w 2011 r., a w szczególności wykorzystanie środków budżetowych na pokrycie zobowiązań i płatności, stopień wykorzystania środków na płatności na koniec roku oraz poziom zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty (tzw. „RAL”).

ODPOWIEDZI KOMISJI

— Celem Komisji jest udoskonalenie mechanizmów na lata 2007–2013 przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającej ciągłości i uniknięciu gruntownego przeglądu systemów. Wzmocnione podejście zorientowane na wyniki jest jednym z nadrzędnych celów Komisji. Planowanie, wdrażanie, monitorowanie, ocena oraz kontrola i mechanizmy kontrolne zostały dostosowane lub ponownie opracowane w celu wsparcia i ułatwienia osiągania wyników, jak również w celu ich pomiaru.

1.29. Wniosek Komisji dotyczący jednolitego logicznego łańcucha zapewnienia wiarygodności wspierającego własne oświadczenia kierownictwa służb Komisji – o ile zostanie przyjęty przez władzę ustawodawczą – jest postrzegany jako ważny krok naprzód, ponieważ przyczyni się do poświadczenia wiarygodności wszystkich funduszy UE na wszystkich szczeblach zarządzania.

Właściwi kierownicy Komisji będą w pełni uwzględniać podstawowe poświadczenia przy opracowywaniu własnych oświadczeń kierownictwa, co będzie stanowić solidną bazę do poświadczenia wiarygodności oraz – w razie konieczności – działań zmierzających do zaradzenia niedociągnięciom w systemach zarządzania i kontroli.

1.30. Komisja podziela opinię, że polityka ścisłego wstrzymywania i zawieszania płatności jest skutecznym narzędziem zapobiegania niezgodnościom związanym z nieprawidłowymi wydatkami, jak wykazano w dokumencie roboczym służb Komisji [SEC(2011) 1179]. W razie konieczności Komisja dopełnia te mechanizmy prewencyjne rygorystycznymi korektami finansowymi. W odnośnych rocznych sprawozdaniach z działalności Komisja przedłożyła informacje dotyczące pierwszych wyników przeprowadzonej kontroli ryzyka w zakresie możliwości podejmowania działań naprawczych przez państwa członkowskie oraz przekazała państwom członkowskim szczegółowe wytyczne w celu poprawy sprawozdawczości danych liczbowych. Wyniki prowadzonych audytów danych liczbowych państw członkowskich zostaną wykorzystane w razie potrzeby do dalszej poprawy wytycznych oraz nastąpi wymiana dobrych praktyk z państwami członkowskimi.

⁽¹⁹⁾ Zob. opinia nr 6/2010 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej (Dz.U. C 334 z 10.12.2010, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

Środki budżetowe na pokrycie zobowiązań i płatności

1.32. Budżet UE w 2011 r. obejmował środki budżetowe na pokrycie zobowiązań ⁽²⁰⁾ w wysokości 142,5 mld euro ⁽²¹⁾ oraz środki na pokrycie płatności ⁽²²⁾ w wysokości 128,3 mld euro ⁽²³⁾. Instytucje wykonujące budżet uzyskały wysokie wskaźniki wykorzystania środków: 99,3 % środków na pokrycie zobowiązań (tak samo, jak w 2010 r.) i 98,6 % środków na pokrycie płatności (96,6 % w 2010 r.) ⁽²⁴⁾. Kwoty środków, w tym środków przeniesionych z poprzedniego roku, były niższe od pułapów określonych w ramach finansowych o 0,1 mld euro w przypadku zobowiązań i o 7,0 mld euro w przypadku płatności, z uwzględnieniem wszystkich rezerw.

1.33. Na koniec roku 2011 odnotowano nadwyżkę budżetową ⁽²⁵⁾ w wysokości 1,5 mld euro (2010: 4,5 mld euro). Wpłyne to zasadniczo na ograniczenie zasobów własnych, które zostaną pobrane od państw członkowskich w następnym roku lub następnych latach.

⁽²⁰⁾ Kwoty, na które można zaciągnąć zobowiązania w tym roku i w latach następnych.

⁽²¹⁾ W tym środki na pokrycie zobowiązań przeniesione z 2010 r. w wysokości 259 mln euro i łączny wzrost o 284 mln euro środków na pokrycie zobowiązań w następstwie siedmiu budżetów korygujących zatwierdzonych w ciągu 2011 r. Kwota ta nie obejmuje dochodów przeznaczonych na określony cel, które w 2011 r. wynoszą 6,2 mld euro w przypadku zobowiązań i 6,7 mld euro w przypadku płatności. Dochody przeznaczone na określony cel są wykorzystywane do finansowania poszczególnych pozycji wydatków (zob. art. 18 rozporządzenia finansowego – rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1605/2002). Dochody te obejmują m.in. zwroty będące wynikiem odzyskania błędnie wypłaconych kwot, ponownie przydzielone do swoich pierwotnych pozycji budżetowych, wkłady państw członkowskich EFTA zwiększające poszczególne pozycje budżetowe bądź dochody od państw trzecich, z którymi zostały zawarte umowy przewidujące wkład finansowy w działania UE.

⁽²²⁾ Kwoty dostępne na pokrycie płatności w danym roku.

⁽²³⁾ W tym środki na pokrycie płatności przeniesione z 2010 r. w wysokości 1 582 mln euro i łączny wzrost o 200 mln euro środków na pokrycie płatności w następstwie siedmiu budżetów korygujących zatwierdzonych w ciągu 2011 r.

⁽²⁴⁾ W 2011 r. środki na pokrycie zobowiązań były wyższe niż w 2010 r. o 0,6 mld euro (0,4 %), a środki na pokrycie płatności – o 3,6 mld euro (2,9 %).

⁽²⁵⁾ Nadwyżka budżetowa (wynik budżetowy) stanowi rezultat wykonania budżetu. Nie jest to jednak rezerwa: nie może być akumulowana i wykorzystywana w przyszłych latach do finansowania wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.34. W przypadku trzech największych funduszy działu 1b wieloletnich ram finansowych „Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności (FS)) pod koniec roku nastąpił napływ wniosków o płatność z państw członkowskich. W praktyce płatności mogłyby być nawet o 5 mld euro wyższe, gdyby prawidłowo oszacowano zwiększone zapotrzebowanie na środki i gdyby udostępniono wymagane środki na płatności, np. dzięki przesunięciom niewykorzystanych kwot z innych obszarów ⁽²⁶⁾.

Stopień wykorzystania środków na płatności na koniec roku

1.35. Trybunał odnotowuje, że w niektórych tytułach budżetowych dokonano nieproporcjonalnie wysokich płatności w grudniu w stosunku do łącznej kwoty płatności w pozostałej części roku ⁽²⁷⁾. Taka koncentracja istotnej części płatności w ograniczonym okresie ujemnie wpływa na skuteczność systemów nadzoru i kontroli oraz zwiększa ryzyko błęd.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.34. Zasadniczo podstawa prawna przewiduje, że wnioski o płatność składane są trzy razy w roku, przy czym ostatni wniosek składany jest do końca października. Ustalenie to nie jest jednak wiążące i państwa członkowskie mogą przysyłać swoje wnioski do końca roku w celu uniknięcia automatycznego anulowania środków, co wyjaśnia dużą liczbę wniosków składanych na koniec roku.

Ponadto decyzje o wstrzymaniu i zawieszeniu są elementami, które bardzo trudno jest uwzględnić przy prognozowaniu potrzebnych środków. Zgodnie z rozporządzeniem wstrzymanie może trwać do 6 miesięcy. Po skorygowaniu uchybień przez państwa członkowskie i zastosowaniu w razie potrzeby korekt finansowych Komisja cofa wstrzymanie i w rezultacie płatności są wznowiane.

Komisja wystosowała pismo do państw członkowskich na początku 2012 r., aby podkreślić konieczność przekazywania większości wniosków do dnia 31 października. Umożliwiłoby to Komisji, oprócz przeprowadzenia przesunięcia zbiorczego, złożenie władzy budżetowej wniosku dotyczącego budżetu korygującego, aby zwiększyć środki na płatności w celu uznania otrzymanych wniosków, na podstawie wniosków o płatność faktycznie otrzymanych, a nie na podstawie prognoz.

1.35. Koncentracja płatności zależy od częstotliwości przysyłania do Komisji wniosków o płatność przez państwa członkowskie i innych beneficjentów. Komisja jest również zdania, że nie wszystkie tytuły budżetu, o którym mowa w przypisie, stanowią wysoki odsetek płatności na koniec roku.

⁽²⁶⁾ W przypadku EFS niepełne wykorzystanie środków w 2010 r. (zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2010 r., pkt 1.41) doprowadziło do dodatkowych płatności w 2011 r. Wraz ze zwiększoną liczbą wniosków o płatność pod koniec roku spowodowało to wzrost zrealizowanych płatności do wysokości 114 % pierwotnego budżetu. Dodatkowe wnioski o płatność w ramach EFS zostały w przeważającej mierze pokryte z przesunięć środków z EFRR i FS. Jednak nieprzewidziany napływ wniosków o płatność w ramach EFRR i FS pod koniec roku nie był zgodny z prognozami i zwiększył kwotę zrealizowanych płatności do takiego poziomu, że z tych funduszy mogłyby zostać dokonane dodatkowe płatności, gdyby były na nie dostępne środki – zob. też *Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts – Financial year 2011* (Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami, dołączone do rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot – rok budżetowy 2011), s. 42–45.

⁽²⁷⁾ Wysoki odsetek płatności w grudniu w porównaniu z płatnościami zrealizowanymi w ciągu całego roku: tytuł 06 – Mobilność i transport 26 % (295 mln), tytuł 17 – Ochrona zdrowia i konsumentów 44 % (266 mln), tytuł 19 – Stosunki zewnętrzne 31 % (1 016 mln), tytuł 21 – Rozwój i stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku 27 % (403 mln), tytuł 22 – Rozszerzenie 28 % (264 mln) i tytuł 32 – Energia 23 % (219 mln).

Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty („RAL”)

1.36. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty („RAL”) ⁽²⁸⁾, w odniesieniu do których nie dokonano jeszcze płatności ani umorzeń ⁽²⁹⁾, wzrosły o 13 mld euro (6,7 %) do poziomu 207 mld euro, głównie w obszarach polityki finansowanych za pomocą środków zróżnicowanych ⁽³⁰⁾, co odpowiada kwocie zobowiązań zróżnicowanych w okresie 2,3 roku lub kwocie płatności zróżnicowanych w okresie 2,7 roku według wskaźnika wydatkowania za 2011 r.

1.37. Większość zobowiązań pozostających do spłaty dotyczy obszaru spójności ⁽³¹⁾ (zob. **wykr. 1.2**). W tym obszarze zobowiązania pozostające do spłaty wyniosły 136 mld euro ⁽³²⁾ (65,5 % łącznej kwoty), co odpowiada kwocie zobowiązań w okresie 2,7 roku lub kwocie płatności w okresie 3,2 roku w tym obszarze według wskaźnika wydatkowania za 2011 r. Zdecydowana większość tych zobowiązań pozostających do spłaty (124,6 mld euro lub 92 % łącznej kwoty) dotyczy obecnego okresu programowania 2007–2013 ⁽³³⁾.

1.36–1.37. Zobowiązania pozostające do spłaty wynikają z normalnego zarządzania programami wieloletnimi oraz ze wzrostu ogólnego poziomu nowych zobowiązań. W przypadku funduszy strukturalnych wysokość RAL kontrolowana jest przez zasadę N+2/N+3 zdefiniowaną w odnośnych rozporządzeniach. Zgodnie z tą zasadą prognozowany poziom RAL musi odpowiadać wysokości zobowiązań dwu- lub trzyletnich. W konsekwencji sytuacja w zakresie RAL jest normalna, jak pokazuje wykres 1.2 przedstawiający porównanie stanu RAL w latach 2000–2006 i w pierwszych latach wdrażania programów na lata 2007–2013.

Ważność wskaźnika „wydatkowania w 2011 r.” jest względna w stosunku do płatności z powodu braku dostępnych środków na koniec roku (zob. pkt 1.34, ostatnie zdanie).

⁽²⁸⁾ Z franc.: „Reste à liquider”.

⁽²⁹⁾ Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty są bezpośrednią konsekwencją istnienia środków zróżnicowanych (zob. przypis 28), w przypadku których realizacja programów wydatków rozłożona jest na lata, a zobowiązania zaciągane są w latach poprzedzających dokonanie związanych z nimi płatności.

⁽³⁰⁾ W budżecie rozróżnia się dwa rodzaje środków: środki niezróżnicowane i środki zróżnicowane. Środki niezróżnicowane są wykorzystywane do finansowania operacji obejmujących okres jednego roku, np. wydatków administracyjnych. Środki zróżnicowane zostały wprowadzone w celu zarządzania operacjami wieloletnimi, a związane z nimi płatności mogą być dokonywane w roku, w którym zaciągnięto zobowiązanie, i w kolejnych latach. Środki zróżnicowane są wykorzystywane głównie w przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

⁽³¹⁾ W odniesieniu do obszaru spójności w ramach finansowych na lata 2000–2006 przewidziano kwotę zobowiązań ogółem wynoszącą 261 mld euro (zob. sprawozdanie finansowe za 2006 r.), a w ramach finansowych na lata 2007–2013 – 348 mld euro (zob. sprawozdanie finansowe za 2011 r.), co stanowi wzrost o 33 %.

⁽³²⁾ W odniesieniu do obszaru spójności zob. *Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts – Financial year 2011* (Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami, dołączone do rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot – rok budżetowy 2011), s. 28, 42–45.

⁽³³⁾ W rozliczaniu zobowiązań pozostających do spłaty pomaga zasada automatycznego umarzania środków (zasada $n + 2$ / zasada $n + 3$). Nakazuje ona automatyczne umorzenie wszystkich środków niewykorzystanych lub nieobjętych wnioskiem o płatność do końca drugiego/trzeciego roku następującego po roku, w którym dane środki zostały przydzielone. Ostatnia zmiana zasady $n + 2/n + 3$ miała miejsce w ramach trzeciego pakietu środków upraszczających w odniesieniu do zobowiązań z 2007 r. w obszarze spójności (zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 26), zmienione rozporządzeniem (UE) nr 539/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 158 z 24.6.2010, s. 1)).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.38. Znacznie wyższy poziom skumulowanych zobowiązań pozostających do spłaty w okresie programowania 2007–2013 może w dużej mierze wynikać z opóźnień w realizacji programów⁽³⁴⁾. Płatności mogły być dokonywane dopiero po zatwierdzeniu przez Komisję systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich, zgodnie z wymogami stosownych rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych. Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami⁽³⁵⁾ należy zapewnić dostępność wystarczających środków na płatności w przyszłych latach, tak aby pokryć zwiększającą się różnicę między wysokością zobowiązań pozostających do spłaty a wysokością środków na pokrycie płatności (zob. też pkt 1.34).

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.38. Mechanizm uprzedniego zatwierdzenia systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich przed dokonaniem jakichkolwiek płatności okresowych, po raz pierwszy wprowadzony w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013, stanowi istotne udoskonalenie zabezpieczenia płatności UE w ramach polityki spójności. We wspomnianym okresie programowania wymogi dotyczące przedstawiania wniosku o płatność zostały zmienione w odniesieniu do zobowiązań dotyczących 2007 r. oraz wprowadzono większą elastyczność dla dużych projektów. Środki te obniżyły poziom wydatków.

Pełne wykonanie dostępnych środków budżetowych w ramach funduszy strukturalnych w 2010 r. i 2011 r. wykazuje, że wzrost RAL może również wynikać z braku dostępnych środków budżetowych na koniec roku (zob. również pkt 1.34).

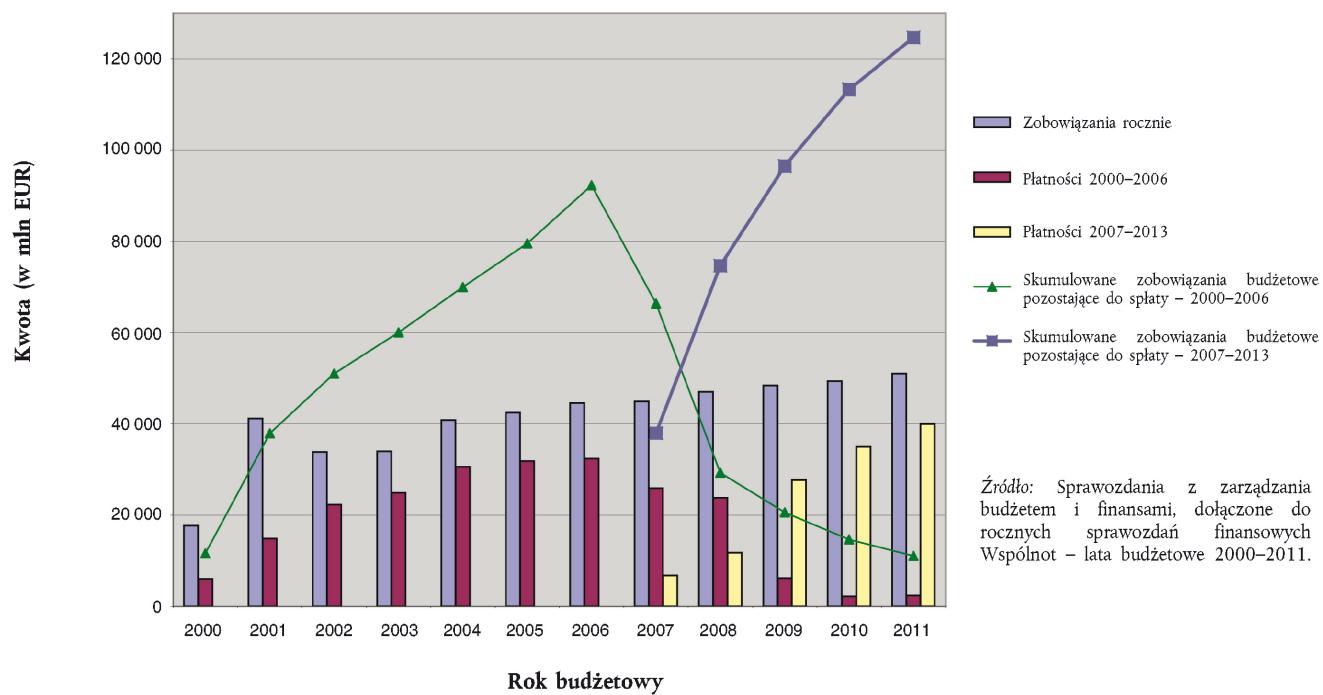
Wykres 1.2 przedstawia dane świadczące o wysokim prawdopodobieństwie absorpcji zobowiązań pozostających do spłaty, które nagromadziły się w odśrodkowym okresie programowania ram finansowych.

Wreszcie, Komisja zgadza się, że w kolejnych latach należy udostępnić wystarczające środki na płatności. Komisja jest stanowczo zdeterminowana, by przedstawić projekty budżetu pokrywające zwiększającą się różnicę między zobowiązaniami pozostającymi do spłaty i środkami na płatności.

⁽³⁴⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2008 r., pkt 6.8 i 6.26–6.28. Bliższe informacje można znaleźć w sprawozdaniu Komisji pt. „Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts – Financial year 2008” (Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami, dołączone do rocznego sprawozdania finansowego Wspólnot – rok budżetowy 2008), s. 42, jak również w sprawozdaniu Komisji pt. „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008” (Analiza wykonania budżetów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności za rok 2008), s. 5 i 13–17.

⁽³⁵⁾ Dz.U. C 139 z 14.6.2006, s. 1. Zob. też art. 3 decyzji Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17).

Wykres 1.2 – Poziom skumulowanych zobowiązań pozostających do spłaty w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – lata 2000–2006 oraz w obszarze spójności – lata 2007–2011



ZAŁĄCZNIK 1.1

PODEJŚCIE KONTROLNE I METODYKA KONTROLI

CZĘŚĆ 1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli w zakresie wiarygodności rozliczeń (kontroli finansowej)

1. Aby ocenić, czy roczne skonsolidowane sprawozdanie finansowe, składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego i ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu ⁽¹⁾, rzetelnie przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Unii Europejskiej oraz wyniki jej transakcji i przepływy pieniężne na koniec roku, przyjęto następujące kryteria oceny:

- a) *legalność i prawidłowość*: sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z obowiązującymi zasadami, a środki budżetowe są dostępne;
- b) *kompletność*: wszystkie transakcje w zakresie dochodów i wydatków oraz wszystkie aktywa i pasywa (łącznie z pozycjami pozabilansowymi) odnoszące się do danego okresu są ujęte w sprawozdaniu;
- c) *faktyczna realizacja transakcji oraz istnienie aktywów i pasywów*: każda transakcja w zakresie dochodów i wydatków jest uzasadniona wydarzeniem, które odnosi się do jednostki sprawozdawczej i jest związane z danym okresem; dane aktywa lub pasywa istnieją w dniu bilansowym i należą do jednostki;
- d) *miar i wycena*: transakcje w zakresie dochodów lub wydatków oraz aktywa lub pasywa są ujmowane w sprawozdaniu w odpowiedniej wartości, przy uwzględnieniu zasady ostrożności;
- e) *prezentacja informacji*: transakcje w zakresie dochodów lub wydatków oraz aktywa lub pasywa są ujawniane i opisywane w sprawozdaniu zgodnie z obowiązującymi zasadami i konwencjami rachunkowości oraz z zasadą przejrzystości.

2. Kontrola składa się z następujących podstawowych elementów:

- a) aktualizacji oceny środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;
- b) sprawdzenia funkcjonowania kluczowych procedur księgowych oraz procesu zamknięcia okresu rozliczeniowego;
- c) analitycznych kontroli (dotyczących spójności i racjonalności) głównych danych księgowych;
- d) analizy i uzgodnienia kont lub sald; oraz
- e) badań bezpośrednich przeprowadzonych na reprezentatywnych próbach zobowiązań, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych.

CZĘŚĆ 2 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli w zakresie prawidłowości transakcji (kontroli zgodności)

3. Przyjęte przez Trybunał podejście do kontroli prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń obejmuje:

- bezpośrednie badanie transakcji w zakresie dochodów i w każdym obszarze wydatków (**zob. tabela 1.1**) prowadzone w celu ustalenia stopnia ich prawidłowości, oraz
- ocenę skuteczności systemów nadzoru i kontroli pod względem zapewniania prawidłowości transakcji.

4. Elementami uzupełniającymi to podejście są dowody uzyskane na podstawie prac innych kontrolerów (w stosownych przypadkach) oraz analiza oświadczeń kierownictwa Komisji.

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

5. Bezpośrednie badanie transakcji w ramach każdej oceny szczegółowej (rozdziały 2–9) odbywa się na podstawie **reprezentatywnej próby** nakazów odzyskania środków (w przypadku dochodów) oraz płatności w danej grupie polityk ⁽²⁾. Na podstawie tego badania uzyskuje się statystyczny szacunek stopnia nieprawidłowości transakcji w danej populacji.

⁽¹⁾ Łącznie z informacją dodatkową.

⁽²⁾ Dodatkowo na podstawie reprezentatywnej próby horyzontalnej zobowiązań bada się zgodność z odpowiednimi zasadami i przepisami.

6. Do określenia liczebności próby koniecznej do uzyskania wiarygodnego wyniku Trybunał stosuje **model pewności uzyskiwanej na podstawie kontroli**. Obejmuje on ocenę ryzyka wystąpienia błędów w transakcjach (ryzyko nieodłączne) oraz ryzyka, że systemy nie zapobiegają tym błędom lub ich nie wykrywają i nie korygują (ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej).

7. Badanie transakcji polega na **szczegółowej analizie** każdej spośród transakcji znajdujących się w próbie i ustaleniu, czy kwoty we wniosku lub płatność zostały prawidłowo obliczone oraz czy są zgodne ze stosownymi zasadami i przepisami. Trybunał dobiera próbę transakcji zarejestrowanych na kontach budżetowych, śledzi historię danej płatności aż do poziomu końcowego odbiorcy pomocy (np. rolnika, organizatora szkolenia, promotora projektu pomocy rozwojowej) i weryfikuje na każdym poziomie jej zgodność. Gdy kwota transakcji (na dowolnym poziomie) jest nieprawidłowo obliczona lub gdy transakcja nie spełnia wymogów prawnych lub postanowień umownych, uznaje się, że zawiera ona **błąd**.

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

8. **Błędy** w transakcjach występują z różnych powodów i przybierają różne formy, w zależności od charakteru naruszenia i konkretnej zasady lub warunku umownego, których ono dotyczy. Błędy w poszczególnych transakcjach nie zawsze wpływają na ogólną wysokość wypłacanej kwoty.

9. Trybunał **klasyfikuje błędy** w następujący sposób:

- jako **kwantyfikowalne** albo **niekwantyfikowalne**, zależnie od tego, czy można zmierzyć, jakiej części kwoty wypłacanej lub otrzymanej z budżetu UE dotyczył błąd, oraz
- w zależności od ich **charakteru**: chodzi tu zwłaszcza o **kwalifikowalność** (płatność nie spełnia wymogów kwalifikowalności), **wystąpienie** (zwrot kosztu, co do którego nie udowodniono, że został faktycznie poniesiony) lub **dokładność** (płatność obliczono nieprawidłowo).

10. Trybunał często stwierdza poważne błędy w obszarze zamówień publicznych. Na unijne i krajowe prawo zamówień publicznych składa się szereg wymogów proceduralnych. W celu realizacji podstawowej zasady zachowania konkurencji przewidzianej w Traktacie, ogłoszenia o zamówieniach muszą być publikowane, oferty muszą być oceniane na podstawie ustalonych kryteriów, zamówienia nie mogą być sztucznie dzielone w celu nieprzekroczenia obowiązujących progów itp.

11. Do celów prowadzonej przez siebie kontroli Trybunał przypisuje określoną wagę każdemu uchybieniu wymogom proceduralnym. Trybunał:

- a) uznaje za „poważne” takie błędy, które stanowią przeszkodę w realizacji celów, jakim służą zasady udzielania zamówień publicznych: uczciwej konkurencji oraz udzielenia zamówienia najodpowiedniejszemu oferentowi ⁽³⁾;
- b) ocenia wpływ „poważnego” naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych jako obejmujący całą wartość płatności związanej z zamówieniem – 100 % błąd kwantyfikowalny ⁽⁴⁾;
- c) traktuje mniej poważne błędy, które nie mają wpływu na wynik postępowania przetargowego, jako błędy niekwantyfikowalne ⁽⁵⁾.

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

12. Trybunał podaje **częstość** występowania błędów, określając część procentową próby zawierającą błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne. Wskazuje to na prawdopodobny stopień rozpowszechnienia błędów w danej grupie polityk jako całości. W przypadku wystąpienia istotnego poziomu błędów informacja taka jest przedstawiana w załącznikach X.1 do rozdziałów 2–9.

13. Na podstawie skwantyfikowanych przez siebie błędów Trybunał, stosując standardowe metody statystyczne, oszacowuje **najbardziej prawdopodobny poziom błędów** (NPPB) w każdej ocenie szczegółowej oraz dla całości wydatków budżetowych. NPPB jest średnią ważoną wyrażonych procentowo poziomów błędów wykrytych w badanej próbie ⁽⁶⁾. Za pomocą standardowych metod statystycznych Trybunał szacuje także zakres, w jakim może uznać z 95 % ufnością, że poziom błędów stwierdzony w danej populacji jest prawdziwy w przypadku każdej oceny szczegółowej (i dla całości wydatków). Zakres ten odpowiada polu pomiędzy najniższym poziomem błędów (NNPB) a najwyższym poziomem błędów (NWPB) ⁽⁷⁾ (zob. rysunek poniżej).

⁽³⁾ Zamówień zazwyczaj udziela się, wybierając ofertę o najniższej cenie lub ofertę najkorzystniejszą.

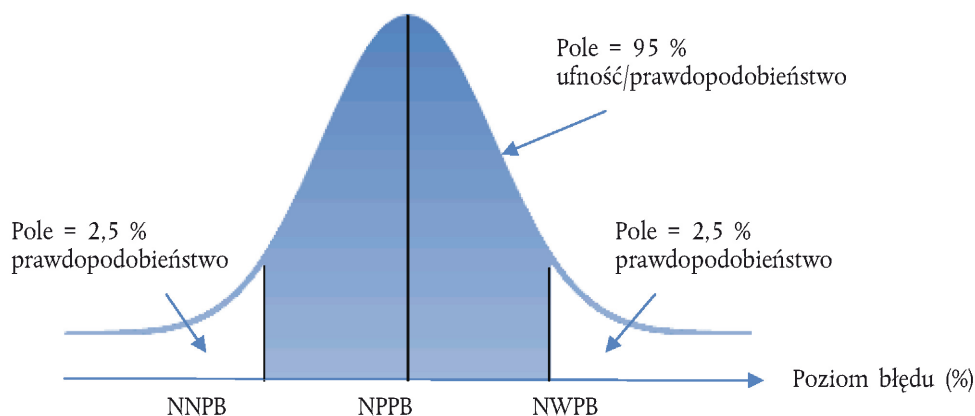
⁽⁴⁾ Przykłady błędów kwantyfikowalnych: brak konkurencji lub ograniczona konkurencja (z wyjątkiem przypadków, gdy jest to wyrażnie dozwolone w przepisach) w zakresie zamówienia głównego lub dodatkowego, niewłaściwa ocena ofert mająca wpływ na wynik postępowania przetargowego; istotna zmiana zakresu zamówienia; podzielenie zamówień według różnych placów budowy, które spełniają taką samą funkcję gospodarczą.

Zasadniczo Trybunał stosuje inne podejście w odniesieniu do niewłaściwego stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych przez instytucje UE, gdyż przedmiotowe zamówienia na ogół nadal pozostają w mocy. Błędy takie nie są kwantyfikowane w DAS.

⁽⁵⁾ Przykłady błędów niekwantyfikowalnych: niewłaściwa ocena ofert, która nie miała jednak wpływu na wynik postępowania przetargowego, uchybienia formalne w procedurze lub specyfikacji przetargowej, nieprzestrzeganie formalnych aspektów wymogów dotyczących przejrzystości.

⁽⁶⁾ $NPPB = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{\text{kwota obłędu}}{\text{kwota objęta badaniem}} \right)$, gdzie ASI jest średnim interwałem próbkowania, zaś i jest numerem transakcji w próbie.

⁽⁷⁾ $NNPB = NPPB - t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$ oraz $NWPB = NPPB + t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$, gdzie t jest rozkładem t, n jest wielkością próby, zaś s jest odchyleniem standardowym poziomów błędów.



14. Wyrażona procentowo wartość pola zaciemnionego pod krzywą oznacza prawdopodobieństwo, że rzeczywisty poziom błędów dla populacji znajduje się pomiędzy NNPB a NWPB.

15. W fazie planowania kontroli Trybunał stara się wybierać takie procedury, które umożliwią mu porównanie szacowanego poziomu błędów dla danej populacji z planowaną **istotnością** na poziomie 2 %. Podczas oceny wyników kontroli Trybunał kieruje się tym poziomem istotności, a przygotowując swoją opinię pokontrolną, uwzględnia charakter, kwotę oraz kontekst występowania błędów.

W jaki sposób Trybunał ocenia systemy i przedstawia wyniki tej oceny

16. **Systemy nadzoru i kontroli** ustanawiają Komisja oraz państwa członkowskie i państwa-beneficjenci w przypadku zarządzania dzielonego lub zdecentralizowanego, w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu, w tym ryzykiem dotyczącym prawidłowości transakcji. Ocena skuteczności systemów pod względem zapewniania prawidłowości jest zatem kluczową procedurą kontroli i jest szczególnie przydatna przy formułowaniu zaleceń mających na celu poprawę sytuacji.

17. W każdej grupie polityk, także w „Dochodach”, funkcjonuje wiele poszczególnych systemów. Co roku Trybunał typuje więc do zbadania próbę systemów. Wyniki **ocen systemów** przedstawiono w formie tabeli zatytułowanej „Ocena badania systemów”, zamieszczonej w załącznikach X.2 do rozdziałów 2–9. Systemy klasyfikuje się jako **skuteczne** w ograniczaniu ryzyka błędów w transakcjach, **częściowo skuteczne** (gdy występują w nich uchybienia ograniczające ich skuteczność operacyjną) lub **nieskuteczne** (gdy uchybienia mają szeroki zasięg i z tego względu całkowicie niweczą skuteczność operacyjną systemów).

18. Jeżeli uzyskano odpowiednie dowody, Trybunał wydaje też **ocenę ogólną** systemów w danej grupie polityki (także przedstawioną w załącznikach X.2 do rozdziałów 2–9), która uwzględnia zarówno ocenę wybranych systemów, jak i wyniki badania transakcji.

W jaki sposób Trybunał ocenia oświadczenia kierownictwa Komisji i przedstawia wyniki tej oceny

19. Zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej Trybunał odbiera oświadczenie Komisji potwierdzające, że wywiązała się ona ze swoich zobowiązań i ujawniła wszelkie informacje, które mogą być potrzebne kontrolerowi. W oświadczeniu takim znajduje się potwierdzenie, że Komisja ujawniła wszelkie informacje dotyczące oceny ryzyka nadużyć finansowych, wszelkie informacje dotyczące nadużyć finansowych lub podejrzenia takich nadużyć, na temat których Komisja uzyskała wiedzę, oraz informacje na temat wszelkich istotnych naruszeń przepisów i zasad.

20. Ponadto w rozdziałach 2–9 uwzględnia się roczne sprawozdania z działalności poszczególnych dyrekcji generalnych. W sprawozdaniach tych przedstawiono informacje na temat osiągnięcia celów polityki oraz na temat systemów zarządzania i kontroli ustanowionych w celu zapewnienia prawidłowości transakcji oraz właściwego wykorzystania zasobów. Każdemu rocznemu sprawozdaniu z działalności towarzyszy oświadczenie dyrektora generalnego mówiące m.in. o tym, w jakim stopniu środki zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem oraz o tym, czy procedury kontroli dają niezbędną gwarancję prawidłowości transakcji⁽⁸⁾.

21. Trybunał ocenia roczne sprawozdania z działalności i towarzyszące im oświadczenia, aby ustalić, do jakiego stopnia dają one rzetelny obraz zarządzania finansami w kontekście prawidłowości transakcji i określają działania, które należy podjąć, aby zaradzić ewentualnym poważnym uchybieniom w kontroli. Trybunał przedstawia wyniki swojej oceny w rozdziałach 2–9, w części pt. „Skuteczność systemów”⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Więcej informacji na temat tych procesów oraz linki do najnowszych sprawozdań można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm

⁽⁹⁾ W poprzednich latach wyniki oceny były przedstawiane w osobnej części zatytułowanej „Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji”.

Na jakiej podstawie Trybunał formułuje swoje opinie wyrażone w poświadczeniu wiarygodności

22. Trybunał formułuje swoją opinię na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń Unii Europejskiej, przedstawioną w poświadczeniu wiarygodności, na podstawie wszystkich przeprowadzonych przez siebie prac kontrolnych opisanych w rozdziałach 2–9 niniejszego sprawozdania, obejmujących również ocenę rozpowszechnienia błędów. Kluczowym elementem jest tu uwzględnienie wyników badania transakcji w zakresie wydatków. Oszacowany przez Trybunał poziom błędów w odniesieniu do całości wydatków w 2011 r. wynosi 3,9 %. Trybunał stwierdził z 95 % ufnością, że poziom błędów w zbadanej populacji wynosi między 3,0 % a 4,8 %. Poziom błąd oszacowany w poszczególnych obszarach polityki jest zróżnicowany, jak przedstawiono w rozdziałach 3–9. Trybunał ocenia, że błąd występował powszechnie, co oznacza, że dotyczył większości obszarów wydatkowania. Trybunał przedstawia ogólną opinię na temat prawidłowości zobowiązań na podstawie badania dodatkowej próby horyzontalnej.

Nieprawidłowości lub nadużycia finansowe

23. Zdecydowana większość błędów wynika z nieprawidłowego zastosowania lub niezrozumienia często złożonych zasad mających zastosowanie do programów wydatków UE. Jeżeli Trybunał ma podstawy, by podejrzewać, że miało miejsce nadużycie finansowe, zgłasza ten fakt unijnemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który odpowiada za przeprowadzenie dalszego dochodzenia. Trybunał zgłasza Urzędowi, na podstawie swoich prac kontrolnych, średnio cztery przypadki nadużyć rocznie.

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI NA TEMAT WIARYGODNOŚCI ROZLICZEŃ

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
1. Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych	1. Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych	1. Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych
W odniesieniu do zaliczek, stanu zobowiązań i procedury rozdzielania okresów sprawozdawczych Trybunał od roku budżetowego 2007 stwierdzał błędy w księgowaniu o ogólnie nieznacznym wpływie finansowym, lecz o dużej częstotliwości. Wskazuje to na potrzebę dalszej poprawy podstawowych danych księgowych na poziomie niektórych dyrekcji generalnych. W przypadku księgowania kwot zaliczek Trybunał stwierdził również: — że rozliczanie zaliczek nie zawsze odbywa się we właściwy sposób. Niektórych transakcji w ogóle nie rozliczono lub zaksięgowano je w błędnej kwocie, — że niektóre dyrekcje generalne nie przetwarzają dostępnych danych dotyczących poczynionych postępów i powiązanych z nimi poniesionych kosztów oraz nie rozliczają odnośnych kwot zaliczek wraz z postęпами, lecz stosują kwoty przybliżone podczas rozdzielania okresów rozliczeniowych,	Komisja kontynuowała swoje prace nad zwiększeniem poprawności danych księgowych, poprzez działania będące obecnie w toku, takie jak projekt dotyczący jakości księgowości oraz zatwierdzenie systemów lokalnych. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola reprezentatywnych prób zaliczek i faktur / zestawień poniesionych wydatków ponownie wykazała błędy niemające ogólnie istotnego wpływu finansowego, ale o dużej częstotliwości. Komisja powinna zatem kontynuować starania w celu poprawy podstawowych danych księgowych na poziomie niektórych dyrekcji generalnych. Pomimo starań służb księgowego Komisji, których celem była poprawa sytuacji, Trybunał stwierdził, że kilka dyrekcji generalnych w dalszym ciągu rejestruje wartości szacunkowe w rozliczeniach, nawet wtedy gdy mają wystarczające podstawy, aby rozliczyć odpowiednie zaliczki.	Komisja będzie kontynuować wysiłki zmierzające do dalszej poprawy jakości danych księgowych, a systemy lokalne są stale aktualizowane w celu spełnienia wymogów w zakresie księgowości. Służby księgowe opracowały szereg wytycznych dotyczących rozliczania zaliczek i zostaną one rozesłane po zakończeniu przeglądu rozporządzenia finansowego.

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
— po raz pierwszy w rocznym sprawozdaniu finansowym za 2010 r. – że Komisja w rosnącej liczbie przypadków nie zaksięgowała odpowiednio płatności powodujących powstanie aktywów, zwłaszcza w przypadku instrumentów inżynierii finansowej i zaliczek w ramach innych programów pomocy. Ponadto, jak zauważono już w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2009 r., niektóre dyrekcje generalne nie przestrzegały wymogu rejestrowania faktur i zestawień poniesionych wydatków w terminie pięciu dni roboczych od ich wpłynięcia. W sprawozdaniu rocznym za 2010 r. Trybunał zauważył, że zwiększone wykorzystanie w budżecie UE zaliczek oraz nowych rodzajów instrumentów finansowych wymaga dokonania przez Komisję niezwłocznego przeglądu odpowiedniej zasady rachunkowości, tak aby przedstawić odpowiednie wytyczne w odniesieniu do klasyfikowania i rozliczania zaliczek.	Opisany problem dotyczący instrumentów inżynierii finansowej został już rozwiązany w sprawozdaniu finansowym za 2010 r., po otrzymaniu informacji przekazanych dobrowolnie przez państwa członkowskie. Komisja zaproponowała też zmianę obecnych ram prawnych i sformułowała odpowiednie wnioski odnoszące się do okresu po roku 2013, tak aby przekazywanie niezbędnych informacji było obowiązkowe. W skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym za 2011 r. po raz pierwszy wykazano pozycję aktywów przedstawiającą zaliczki wypłacone państwom członkowskim z przeznaczeniem na inne programy pomocy oraz na wkłady do Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, w wysokości 2 512 mln euro. Przed 2011 r. państwa członkowskie nie przekazywały Komisji danych, które umożliwiałyby dokonanie miarodajnych szacunków. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że przedmiotowe kwoty nie były istotne. Z wyjątkiem zaliczek przeznaczonych na programy pomocy związane z Europejskim Funduszem Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich, niewykorzystane kwoty wykazane w związku ze wspomnianymi instrumentami inżynierii finansowej i innymi programami pomocy zostały ustalone na podstawie kwot wypłaconych przez Komisję, z uwzględnieniem szacunku niewykorzystanych kwot w oparciu o metodę liniową. Brak informacji na temat kwot rzeczywiście wykorzystanych znacznie ogranicza użyteczność tych informacji do celów zarządzania. Pomimo odnotowanej poprawy polegającej na skróceniu czasu rejestracji nowych zestawień poniesionych wydatków, niektóre dyrekcje generalne w dalszym ciągu nie przestrzegają w pełni wymogu niezwłocznego rejestrowania faktur i zestawień poniesionych wydatków. Odpowiednia zasada rachunkowości została w 2012 r. zaktualizowana i uwzględnia obecnie konieczność wykazywania jako aktywów niewykorzystanych kwot wkładów na rzecz instrumentów inżynierii finansowej i zaliczek wpłaconych na rzecz innych programów pomocy.	Wprowadzono podstawę prawną dla instrumentów inżynierii finansowej, jak również dla przedpłaconych kwot pomocy państwa, w tym załącznik do deklaracji wydatków (zmiana rozporządzenia Rady nr 1083/2006 z dnia 13 grudnia 2011 r.). Wskutek wprowadzenia tej zmiany Komisja Europejska dysponuje podstawą prawną do żądania wymaganych informacji od państw członkowskich. Wspomniane powyżej informacje zostaną wykorzystane do celów księgowych przy zamknięciu ksiąg za 2012 r. Niezapłacone kwoty na rzecz beneficjentów końcowych są oszacowane zgodnie z zasadą pro rata temporis. Ponieważ DG REGIO jest obecnie w szóstym roku siedmioletniego okresu programowania, nie jest wskazane wprowadzanie zmian w metodyce. Jednak podejście to ma zostać zmodyfikowane w odniesieniu do następnego okresu programowania, pod warunkiem że zostanie ono zaakceptowane przez państwa członkowskie w nowym rozporządzeniu finansowym. Po wejściu w życie podstawy prawnej dla nowego okresu programowania funduszy strukturalnych Komisja będzie uprawniona do otrzymania informacji na temat kwot faktycznie wykorzystanych, które to informacje będą wykorzystywane do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego. Te nowe wymogi powinny również doprowadzić do poprawy informacji zarządczej. Metoda zastosowana przez Komisję w odniesieniu do rocznego sprawozdania finansowego za 2011 r. jest najbardziej opłacalna i została już wykorzystana w rocznym sprawozdaniu finansowym za 2010 r. Służby Komisji będą kontynuować wysiłki w tym kierunku. W tym celu systemy lokalne są systematycznie aktualizowane, na przykład wnioski o płatność otrzymane przez DG AGRI i DG REGIO są przetwarzane w terminie. Właściwe służby wdrażają tę zasadę w kontekście instrumentów finansowych i płatności dotyczących pomocy państwa (zob. odpowiedź powyżej).

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2. Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych	2. Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych	2. Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych
Już w sprawozdaniu rocznym za 2007 r. Trybunał stwierdził, że chociaż Komisja podjęła działania zmierzające do zwiększenia ilości i poprawienia jakości informacji, które przedstawia na temat mechanizmów korekty stosowanych w odniesieniu do budżetu UE, informacje te nie są jeszcze w pełni wiarygodne, gdyż Komisja nie zawsze otrzymuje wiarygodne informacje od państw członkowskich. Ponadto należy rozważyć potrzebę uściślenia wytycznych dotyczących sprawozdawczości finansowej pod kątem tego, jakie informacje należy podawać i jak je ujmować. W sprawozdaniu rocznym za 2009 r. Trybunał po raz pierwszy poddał krytyce fakt, że w odniesieniu do niektórych obszarów wydatkowania Komisja nie przedstawia systematycznie zestawień informacji na temat roku, w którym dokonano danej płatności, roku, w którym wykryto związany z nią błąd, oraz roku, w którym odpowiednia korekta finansowa jest przedstawiana w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego.	Pomimo utrzymujących się uchybień w zakresie wiarygodności i kompletności danych przedstawianych przez państwa członkowskie, zwłaszcza w obszarze spójności, z biegiem lat nastąpiła pewna poprawa. Na początku 2011 r. Komisja rozpoczęła kontrolę stosowanych przez państwa członkowskie systemów odzyskiwania środków w obszarze spójności. Przeprowadzone przez Komisję kontrole na miejscu wykazały, że systemy księgowe i sprawozdawcze nie są jeszcze w pełni wiarygodne we wszystkich odwiedzonych państwach członkowskich. Z tego względu w uwagach do sprawozdania finansowego za 2011 r. nie zamieszczono przekazanych przez państwa członkowskie danych dotyczących obszaru spójności. Delegowani urzędnicy zatwierdzający czerpią informacje na temat danych, które należy przedkładać, z instrukcji wydanych przez księgowego Komisji. W wyniku kontroli Trybunał stwierdził poprawę w stosowaniu tych instrukcji. Konieczne są jednak dalsze starania na rzecz poprawy jakości przedstawianych danych. Informacje zestawiające powiązane płatności, błędy, procedury odzyskiwania środków i korekty finansowe nie są jeszcze przedstawiane. Trybunał podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym, o ile jest to możliwe, należy przedstawiać takie zestawienie. Należy też wprowadzić jasne powiązanie między kwotami wykazywanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności, zwłaszcza mającymi znaczenie dla określania poziomu błędu resztowego, a informacjami nt. odzyskiwania środków / korekt finansowych, przedstawianymi w rocznym sprawozdaniu finansowym.	Jeśli chodzi o rolnictwo, Komisja zaksiegowała nieuregulowane długi na poziomie państw członkowskich oraz odpowiednią redukcję wartości, jak również kwoty odzyskane przez państwa członkowskie w rocznym sprawozdaniu finansowym za 2011 r. Jeśli chodzi o politykę spójności, wiarygodność danych na temat odzyskanych środków otrzymanych od państw członkowskich poprawiła się w stosunku do poprzedniego okresu, lecz Komisja podziela zdanie Trybunału, że wymaga ona dalszej poprawy. W tym celu Komisja wszczęła na początku 2011 r. kontrolę ryzyka w systemach odzyskiwania środków w państwach członkowskich, w oparciu o coroczne sprawozdania na dzień 31 marca, mającą na celu poprawę przedstawianej Komisji sprawozdawczości w zakresie krajowych korekt finansowych oraz zapewnienie kompletności, dokładności i terminowości składania sprawozdań. Pierwsze wyniki zostały ujęte w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2011 r. dyrekcji generalnych zajmujących się działaniami strukturalnymi. Komisja będzie kontynuować wysiłki zmierzające do dalszej poprawy jakości danych sprawozdawczych. Komisja przyjmuje do wiadomości wnioski Trybunału i zwraca uwagę, że jest to rzadko możliwe. W ramach zarządzania dzielonego korekty finansowe nie mają na celu odzyskania nieprawidłowych wydatków (które pozostają w gestii państw członkowskich), lecz ochronę budżetu UE przed takimi nieprawidłowościami. Nie należy zatem łączyć poziomów błędów w danym roku z korektami finansowymi i odzyskanymi kwotami wykazanymi w rocznym sprawozdaniu finansowym za ten sam rok.

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
		Ponadto porównanie uniemożliwiają również różne terminy korekt finansowych i rzeczywistego odzyskania kwot, z jednej strony, oraz poziomów błędów, z drugiej strony. Ta ostatnia uwaga odnosi się nie tylko do zarządzania dzielonego, ale również do zarządzania bezpośredniego, w przypadku którego nakazy odzyskania środków są wydawane po zakończeniu (wieloletniego) okresu przyznawania dotacji lub nie są wydawane, gdyż beneficjent składa skorygowane zestawienie poniesionych wydatków. Komisja podtrzymuje swoją uwagę, że wydatki są kontrolowane kilka lat po roku faktycznego dokonania danej płatności, przeważnie w momencie zamknięcia programu. Ponadto korekta finansowa może wynikać z wykrycia uchybień w systemach kontroli państw członkowskich, a w takim przypadku nie można ustalić bezpośredniego powiązania z płatnościami. W konsekwencji powiązanie roku dokonania danej płatności z rokiem, w którym korekta finansowa przedstawiona została w informacjach dodatkowych do sprawozdania finansowego, jest niemożliwe i nieistotne. Co więcej, państwa członkowskie są przede wszystkim odpowiedzialne za zapobieganie błędom i nieprawidłowościom w obszarze zarządzania dzielonego oraz ich wykrywanie i korygowanie. Jeśli chodzi o rolnictwo, wszystkie kwoty w poszczególnych tabelach w informacji dodatkowej 6 można uzgodnić z danymi dostępnymi na poziomie Komisji lub z deklaracjami państw członkowskich. Jeśli chodzi o politykę regionalną, powiązanie między kwotami wykorzystanymi do obliczenia poziomu błędów resztowych w rocznym sprawozdaniu z działalności a informacjami przedstawionymi w tymczasowych sprawozdaniach finansowych jest możliwe w odniesieniu do sprawozdawczości z poprzedniego roku i do informacji przekazanych przez państwa członkowskie przed obowiązującym terminem 31 marca, który jest również terminem sporządzenia tymczasowego sprawozdania finansowego. Komisja zwróciła się do państw członkowskich o przekazanie informacji o korektach jak najwcześniej przed dniem 31 marca, aby uniknąć opisanych problemów związanych z terminami.

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
Do końca 2010 r. w obszarze spójności nadal nie wykorzystano środków na łączną kwotę 2,5 mld euro (np. poprzez dokonanie zwrotu środków przez Komisję lub wypłatę przez Komisję środków w odniesieniu do wniosku o płatność, z którego państwo członkowskie wyczołowało niekwalifikowalne wydatki). Niski wskaźnik wykorzystania środków – 71 % – wyjaśniają trwające procedury zamykania okresu programowania 2000–2006. Wnioski o płatność otrzymane pod koniec 2010 r. nie były jeszcze zatwierdzone, co oznacza, że odnośne korekty finansowe nie mogły zostać uwzględnione w danych na temat wykonania budżetu za 2010 r. W informacji dodatkowej do skonsolidowanego sprawozdania podano, że część płatności zostanie prawdopodobnie skorygowana na późniejszym etapie przez służby Komisji lub państwa członkowskie. Pomimo próśb ponawianych przez Trybunał od 2005 r. w informacji dodatkowej nadal jednak nie podaje się kwot ani obszarów wydatków, które mogą podlegać dalszym weryfikacjom i procedurom rozliczenia rachunków.	Do końca 2011 r. nie wykorzystano środków na łączną kwotę 2,5 mld euro (wskaźnik wykorzystania środków wyniósł 72 %). Kwota ta oraz wskaźnik wykorzystania środków pozostały na podobnym poziomie co w zeszłym roku, ponieważ wnioski o płatność otrzymane pod koniec 2010 r. nie mogły jeszcze zostać zatwierdzone. Kwoty, które mają być przedmiotem dalszych weryfikacji i rozliczenia, nie zostały jeszcze ujawnione w informacji dodatkowej do skonsolidowanego sprawozdania finansowego (w przeciwieństwie do możliwych do skwantyfikowania kwot podlegających ewentualnemu odzyskaniu).	Zamknięcie programów jest złożoną procedurą, w ramach której sprawdza się szereg dokumentów przedłożonych przez państwo członkowskie, a Komisja może zażądać dodatkowych informacji, aby uzyskać dowody, że państwo członkowskie rzeczywiście odliczyło ustalone korekty finansowe, szczególnie w przypadku złożonych programów operacyjnych, co jeszcze bardziej oddala moment obliczenia salda końcowego do zapłaty. Ponadto Komisja uznaje wprowadzenie korekt finansowych dopiero w chwili należytego zatwierdzenia płatności końcowej przez urzędnika zatwierdzającego, która to czynność jest wykonywana na samym końcu procedury weryfikacji. Jeśli chodzi o politykę spójności, kwota korekt zaakceptowanych przez państwa członkowskie, lecz jeszcze niewprowadzonych, odnosi się do programów z okresu 2000–2006 i jest odzwierciedlona we wnioskach o płatność końcową otrzymanych przez Komisję, lecz jeszcze niezatwierdzonych w związku z procedurą zamknięcia, w której Komisja musi ocenić wszystkie przedłożone informacje jako spójne i kompletne. Trybunał zalecił Komisji takie ostrożne podejście polegające na niezgłaszaniu takich korekt jako wprowadzonych do czasu zatwierdzenia płatności końcowych. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja może przeprowadzać kontrole ex post wszelkich wydatków przez kilka lat następujących po roku, w którym dany wydatek został poniesiony. Sprawozdanie finansowe nie powinno sugerować, że w związku z kontrolami w przyszłych latach wszystkie odnośne wydatki nadal pozostają do zatwierdzenia. W przeciwnym wypadku wszelkie wydatki budżetowe będzie się uważać za tymczasowe, dopóki nie zostanie przeprowadzona kontrola ex post lub nie skończy się wyżej wymieniony okres, w którym możliwe jest przeprowadzenie kontroli. W przypadku gdy kwoty podlegające ewentualnemu odzyskaniu można określić ilościowo, podaje się je w informacji dodatkowej 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego. W przypadku rolnictwa decyzję w sprawie rozliczenia finansowego podejmuje się około sześć miesięcy po końcu danego roku budżetowego; w decyzji Komisja ustala kwotę wydatków, które należy wpłacić do budżetu UE na dany rok. Fakt, iż w późniejszym terminie w drodze decyzji w sprawie zgodności można nałożyć na państwa członkowskie korekty finansowe, nie podważa roli decyzji w sprawie rozliczenia finansowego. Kwota wydatków, które prawdopodobnie zostaną wyłączone z finansowania przez UE w drodze przyszłych decyzji w sprawie zgodności, jest ujawniona w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego.

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
3. Przekazanie aktywów Galileo	3. Przekazanie aktywów Galileo	3. Przekazanie aktywów Galileo
Umowy o przeniesieniu prawa własności do wszelkich aktywów stworzonych, rozbudowanych lub nabytych w ramach programu Galileo na Unię Europejską nie zostały jeszcze w pełni zrealizowane. Ponieważ wszystkie poniesione od 2003 r. wydatki ujęto jako wydatki na badania naukowe, nie miało to wpływu na bilans na dzień 31 grudnia 2010 r. Komisja powinna jednak zapewnić dostępność wszystkich koniecznych informacji w momencie przekazania aktywów w celu skutecznego ich zabezpieczenia. W sprawozdaniu rocznym za 2010 r. Trybunał zwrócił uwagę na zastrzeżenie właściwego dyrektora generalnego zgłoszone w jego rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2010, które dotyczy wiarygodności sprawozdań finansowych Europejskiej Agencji Kosmicznej.	Komisja współpracuje z Europejską Agencją Kosmiczną, aby w momencie przekazania zapewnić dostępność wszelkich niezbędnych informacji rachunkowych i technicznych w celu sprawnego przekazania aktywów. Przewiduje się, że przekazanie nastąpi wraz zakończeniem fazy testów orbitalnych (najwcześniej pod koniec 2012 r.). W międzyczasie Komisja wykazała w 2011 r. kwotę 219 mln euro jako środki trwałe w budowie związane z projektem Galileo. Kwota ta odzwierciedla koszty poniesione przez Komisję od dnia 22 października 2011 r., dnia wyniesienia na orbitę pierwszych dwóch satelitów wchodzących w skład systemu. Przed tym dniem Komisja uznawała, że projekt jest na etapie badań, a wszystkie poniesione koszty były traktowane jako wydatki na badania. Przegląd Trybunału wykazał jednak uchybienia, które nie są istotne, w procedurze rozdzielania okresów sprawozdawczych, dotyczące ustalania kwoty środków trwałych w budowie. Dyrektor generalny podtrzymał swoje zastrzeżenie w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za rok 2011 i poszerzył jego zakres.	Komisja uważa, że kwoty ujęte w bilansie są wystarczająco dokładne i wiarygodne. Przyjęta metodyka i procedury rachunkowości dotyczące wyceny aktywów Galileo są w pełni zgodne z zasadami rachunkowości UE i normami IPSAS. Wycena aktywów została przeprowadzona z pomocą niezależnych zewnętrznych ekspertów w dziedzinie rachunkowości na podstawie danych dostarczonych przez Europejską Agencję Kosmiczną. Komisja przeprowadziła niezbędne kontrole w celu zapewnienia wystarczającej wiarygodności wyników. Komisja będzie kontynuować kontrolę sprawozdań finansowych przedłożonych przez Europejską Agencję Kosmiczną oraz będzie ją zachęcać i wspierać we wdrażaniu działań zmierzających do dalszej poprawy jakości sprawozdań finansowych składanych Komisji. W 2012 r. ukończono zewnętrzny przegląd systemów kontroli Europejskiej Agencji Kosmicznej, którego wyniki są zadowalające. Mając na uwadze bieżące działania, Komisja oczekuje, że kwestie te zostaną wkrótce skorygowane, co umożliwi ograniczenie, a następnie zniesienie tego zastrzeżenia.

ZAŁĄCZNIK 1.3

WYCIĄG ZE SKONSOLIDOWANEGO SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO ZA 2011 R. ⁽¹⁾

Tabela 1 – Bilans (*)

	(w mln EUR)	
	31.12.2011	31.12.2010
Aktywa trwałe:		
Wartości niematerialne i prawne	149	108
Rzeczowe aktywa trwałe	5 071	4 813
Inwestycje długoterminowe:		
Inwestycje wykazywane metodą praw własności	374	492
Aktywa finansowe: aktywa dostępne do sprzedaży	2 272	2 063
Aktywa finansowe: pożyczki długoterminowe	41 400	11 640
Należności długoterminowe	289	40
Zaliczkowanie długoterminowe	44 723	44 118
	94 278	63 274
Aktywa obrotowe:		
Zapasy	94	91
Zaliczkowanie krótkoterminowe:		
Aktywa finansowe: aktywa dostępne do sprzedaży	3 619	2 331
Należności krótkoterminowe:		
Aktywa finansowe: pożyczki krótkoterminowe	102	2 170
Inne należności	9 477	11 331
Zaliczkowanie krótkoterminowe	11 007	10 078
Środki pieniężne i inne aktywa pieniężne	18 935	22 063
	43 234	48 064
Aktywa ogółem	137 512	111 338
Zobowiązania długoterminowe:		
Świadczenia pracownicze	(34 835)	(37 172)
Rezerwy długoterminowe	(1 495)	(1 317)
Finansowe zobowiązania długoterminowe	(41 179)	(11 445)
Inne zobowiązania długoterminowe	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Zobowiązania krótkoterminowe:		
Rezerwy krótkoterminowe	(270)	(214)
Finansowe zobowiązania krótkoterminowe	(51)	(2 004)
Zobowiązania wobec wierzycieli	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Zobowiązania ogółem	(171 362)	(138 785)
Aktywa netto	(33 850)	(27 447)
Kapitały rezerwowe	3 608	3 484
Kwoty, do wniesienia których należy wezwać państwa członkowskie	(37 458)	(30 931)
Aktywa netto	(33 850)	(27 447)

(*) Bilans przedstawiono z wykorzystaniem takiego samego układu, jak w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Czytelnikom zaleca się zapoznanie się z pełnym tekstem skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za 2011 r., obejmującego zarówno skonsolidowane sprawozdanie finansowe i informację dodatkową, jak i skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu i informację dodatkową.

Tabela 2 – Rachunek wyniku ekonomicznego (*)

	(w mln EUR)	
	2011	2010
Przychody operacyjne		
Przychody z tytułu zasobów własnych i wkładów	124 677	122 328
Pozostałe przychody operacyjne	5 376	8 188
	130 053	130 516
Koszty operacyjne		
Koszty administracyjne	(8 976)	(8 614)
Koszty operacyjne	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
Nadwyżka/(deficyt) z działalności operacyjnej	(2 701)	18 138
Przychody finansowe	1 491	1 178
Koszty finansowe	(1 355)	(661)
Zmiana stanu zobowiązań z tytułu emerytur i rent oraz innych świadczeń pracowniczych	1 212	(1 003)
Udział w deficycie netto wspólnych przedsiębiorstw i jednostek stowarzyszonych	(436)	(420)
Wynik ekonomiczny za rok	(1 789)	17 232

(*) Rachunek wyniku ekonomicznego przedstawiono z wykorzystaniem takiego samego układu, jak w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

Tabela 3 – Rachunek przepływów pieniężnych (*)

	(w mln EUR)	
	2011	2010
Wynik ekonomiczny za rok	(1 789)	17 232
Działalność operacyjna		
Amortyzacja wartości niematerialnych i prawnych	33	28
Amortyzacja rzeczowych aktywów trwałych	361	358
Zmiana stanu pożyczek długoterminowych	(29 760)	(876)
Zmiana stanu zaliczkowania długoterminowego	(605)	(2 574)
Zmiana stanu należności długoterminowych	(249)	15
Zmiana stanu zapasów	(3)	(14)
Zmiana stanu zaliczkowania krótkoterminowego	(929)	(642)
Zmiana stanu należności krótkoterminowych	3 922	(4 543)
Zmiana stanu rezerw długoterminowych	178	(152)
Zmiana stanu długoterminowych zobowiązań finansowych	29 734	886
Zmiana stanu innych długoterminowych zobowiązań	(45)	(74)
Zmiana stanu rezerw krótkoterminowych	56	1
Zmiana stanu krótkoterminowych zobowiązań finansowych	(1 953)	1 964
Zmiana stanu zobowiązań wobec wierzycieli	6 944	(9 355)
Nadwyżka budżetowa za poprzedni rok ujęta jako przychód niepieniężny	(4 539)	(2 254)
Pozostałe przepływy niepieniężne	(75)	(149)
Zmiana stanu zobowiązań z tytułu emerytur i rent oraz innych świadczeń pracowniczych	(2 337)	(70)
Działalność inwestycyjna		
Zmiana stanu wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych	(693)	(374)
Zmiana stanu inwestycji długoterminowych	(91)	(176)
Zmiana stanu inwestycji krótkoterminowych	(1 288)	(540)
Przepływy pieniężne netto	(3 128)	(1 309)
Zwiększenie (zmniejszenie) stanu środków pieniężnych i innych aktywów pieniężnych netto	(3 128)	(1 309)
Środki pieniężne i inne aktywa pieniężne na początek roku	22 063	23 372
Środki pieniężne i inne aktywa pieniężne na koniec roku	18 935	22 063

(*) Rachunek przepływów pieniężnych przedstawiono z wykorzystaniem takiego samego układu, jak w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

Tabela 4 – Zestawienie zmian w aktywach netto (*)

(w mln EUR)

	Kapitał rezerwowy (A)		Kwoty, do których wniesienia należy wezwać państwa członkowskie (B)		Aktywa netto = (A) + (B)
	Kapitał rezerwowy z aktualizacji wyceny według wartości godziwej	Inne kapitały rezerwowe	Skumulowana nadwyżka/ (deficyt)	Wynik ekonomiczny za rok	
Stan na dzień 31 grudnia 2009 r.	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Zmiany kapitału rezerwowego Funduszu Gwarancyjnego		273	(273)		0
Zmiany wartości godziwej	(130)				(130)
Inne		4	(21)		(17)
Alokacja wyniku ekonomicznego za 2009 r.		14	6 873	(6 887)	0
Wynik budżetowy za 2009 r. przypisany państwom członkowskim			(2 254)		(2 254)
Wynik ekonomiczny za rok				17 232	17 232
Stan na dzień 31 grudnia 2010 r.	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Zmiany kapitału rezerwowego Funduszu Gwarancyjnego		165	(165)		0
Zmiany wartości godziwej	(47)				(47)
Inne		2	(30)		(28)
Alokacja wyniku ekonomicznego za 2010 r.		4	17 228	(17 232)	0
Wynik budżetowy za 2010 r. przypisany państwom członkowskim			(4 539)		(4 539)
Wynik ekonomiczny za rok				(1 789)	(1 789)
Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) Zestawienie zmian w aktywach netto przedstawiono z wykorzystaniem takiego samego układu, jak w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

Tabela 5 – Wynik budżetu UE (*)

(w mln EUR)		
Unia Europejska	2011	2010
Dochody za rok budżetowy	130 000	127 795
Płatności ze środków na bieżący rok	(128 043)	(121 213)
Środki na płatności przeniesione na rok N+1	(1 019)	(2 797)
Anulowanie niewykorzystanych środków na płatności przeniesionych z roku N-1	457	741
Różnice kursowe w roku budżetowym	97	23
Wynik budżetu (**)	1 492	4 549

(*) Tabela przedstawiająca wynik budżetu ma taki sam układ, jak w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

(**) Z czego środki dotyczące EFTA wynoszą ogółem (5) mln EUR w 2011 r. i 9 mln EUR w 2010 r.

ROZDZIAŁ 2

Dochody

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	2.1–2.14
Charakterystyka dochodów	2.2–2.7
Zakres kontroli i podejście kontrolne	2.8–2.14
Tradycyjne zasoby własne	2.9–2.12
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	2.13–2.14
Prawidłowość transakcji	2.15–2.18
Tradycyjne zasoby własne	2.16
Zasoby własne oparte na VAT i DNB	2.17
Inne dochody	2.18
Skuteczność systemów	2.19–2.34
Tradycyjne zasoby własne	2.20–2.22
Zasoby własne oparte na VAT	2.23–2.25
Zasoby własne oparte na DNB	2.26–2.28
Zastrzeżenia ogólne i szczegółowe	2.26–2.27
Weryfikacja wykazów DNB	2.28
Inne dochody: grzywny i kary	2.29–2.34
Egzekucja należności	2.29–2.31
Minimalne ratingi kredytowe instytucji finansowych wystawiających gwarancje	2.32–2.34
Wnioski i zalecenia	2.35–2.38
Wnioski	2.35–2.36
Zalecenia	2.37–2.38

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę szczegółową dochodów, które obejmują zasoby własne i inne dochody. Najważniejsze informacje na temat dochodów w 2011 r. przedstawiono w **tabeli 2.1**. Zasoby własne stanowią zdecydowanie największe źródło finansowania wydatków budżetowych (91 %).

Tabela 2.1 – Dochody – najważniejsze informacje za 2011 r.

Tytuł budżetowy	Rodzaj dochodów	Opis	Dochody w 2011 r.	
			w mln EUR	%
1	Tradycyjne zasoby własne (TZW)	Opłaty produkcyjne od cukru	132	0,1
		Cła	16 646	12,8
	Zasoby własne oparte na VAT	Zasoby własne z tytułu podatku VAT (podatku od wartości dodanej) za bieżący rok budżetowy	14 077	10,8
	Zasoby własne oparte na DNB	Zasoby własne oparte na DNB (dochódzie narodowym brutto) za bieżący rok budżetowy	87 258	67,1
	Korekta nierównowagi budżetowej	Rabat brytyjski	52	0,0
	Obniżka brutto rocznego wkładu opartego na DNB	Przyznana Niemcom i Szwecji	– 1	0,0
ZASOBY WŁASNE OGÓŁEM			118 164	90,9
3		Nadwyżki, salda oraz dostosowania	6 370	4,9
4		Dochody pochodzące od osób pracujących w instytucjach i innych organach Unii	1 207	0,9
5		Dochody pochodzące z działalności administracyjnej instytucji	587	0,5
6		Składki i zwroty związane z realizacją porozumień i programów unijnych/wspólnotowych	2 454	1,9
7		Odsetki od zaległych płatności i grzywny	1 183	0,9
8		Operacje zaciągania i udzielania pożyczek	1	0,0
9		Dochody różne	34	0,0
INNE DOCHODY OGÓŁEM			11 836	9,1
DOCHODY ZA ROK BUDŻETOWY OGÓŁEM			130 000	100,0

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka dochodów

2.2. Istnieją trzy kategorie zasobów własnych ⁽¹⁾: tradycyjne zasoby własne (TZW) (cła pobierane od przywozu towarów i opłaty produkcyjne od cukru), zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT), pobieranego przez państwa członkowskie, oraz zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB) państw członkowskich.

2.3. Wysokość TZW obliczają państwa członkowskie. One też pobierają należne kwoty. Trzy czwarte tych kwot wpłaca się do budżetu UE (16 778 mln euro, 12,9 % dochodów), a pozostała jedna czwarta jest zatrzymywana przez państwa na pokrycie kosztów związanych z poborem należności. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji miesięczną deklarację ustalonych należności (wyciąg z konta A) oraz kwartalną deklarację ustalonych należności nieuwjętych na koncie A (wyciąg z konta B) ⁽²⁾. Główne rodzaje ryzyka związane z TZW dotyczą kompletności, dokładności i terminowości zasobów udostępnianych Unii.

2.4. Zasoby własne oparte na VAT stanowią składki wynikające z zastosowania jednolitej stawki do hipotetycznie ujednoliconych podstaw wymiaru podatku VAT (14 077 mln euro, 10,8 % dochodów). Zasoby własne oparte na DNB wynikają z zastosowania jednolitej stawki do DNB państw członkowskich (87 258 mln euro, 67,1 % dochodów). Główne ryzyko dla prawidłowości w odniesieniu do tych zasobów własnych stanowi fakt, że leżące u ich podstaw statystyki mogą nie zostać skompilowane lub przetworzone zgodnie z zasadami Unii oraz że w rezultacie wszystkie państwa członkowskie wpłacą nieprawidłową kwotę zasobów własnych opartych na VAT i/lub DNB.

⁽¹⁾ Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17) oraz rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 105/2009 (Dz.U. L 36 z 5.2.2009, s. 1).

⁽²⁾ Jeżeli należności lub opłaty wyrównawcze nie zostały uregulowane ani zabezpieczone albo jeżeli są one zabezpieczone, ale zostały zakwestionowane, państwa członkowskie mogą wstrzymać udostępnienie tych zasobów, zapisując je na tym oddzielnym koncie.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.5. W odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa stosowany jest mechanizm korekty nierównowagi budżetowej (tzw. rabat brytyjski), co oznacza zmniejszenie wkładu tego kraju, opartego na DNB ⁽³⁾. Ponadto Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja korzystają z obniżonej stawki VAT, a Niderlandy i Szwecja – z obniżki brutto swojego rocznego wkładu opartego na DNB w okresie 2007–2013 ⁽⁴⁾. Główne ryzyko polega na tym, że Komisja może popełnić błąd w tych wyliczeniach, w szczególności w odniesieniu do złożonego wyliczenia rabatu brytyjskiego.

2.6. Po uwzględnieniu całkowitych TZW, zasobów własnych opartych na VAT i innych dochodów zasoby własne oparte na DNB wykorzystywane są do zrównoważenia budżetu. Każde zniżenie (lub zawyżenie) DNB w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego, niemające wpływu na ogólne zasoby własne oparte na DNB, skutkuje podniesieniem (lub obniżeniem) składek wnoszonych przez inne państwa członkowskie aż do momentu, kiedy problem zostanie naprawiony.

2.7. Główne ryzyko w innych dochodach obejmuje zarządzanie przez Komisję grzywnami oraz ustalanie korekt finansowych, które Komisja nakłada w przypadku wydatków na rolnictwo i spójność.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

2.8. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w **załączniku 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli dochodów należy odnotować następujące kwestie:

- a) Do celów kontroli na poziomie Komisji zbadano statystycznie dobraną reprezentatywną próbę 55 nakazów odzyskania środków ⁽⁵⁾, z uwzględnieniem wszystkich rodzajów dochodów (zob. **załącznik 2.1**).

⁽³⁾ Art. 4 decyzji 2007/436/WE. Rabat ten w 2011 r. wyniósł około 4 mld euro. Kwota 52 mln euro ujęta w **tabeli 2.1** stanowi efekt różnic kursowych.

⁽⁴⁾ Art. 2 ust. 4 i 5 decyzji 2007/436/WE. Obniżka wkładu opartego na DNB w kwocie 1 mln euro ujęta w **tabeli 2.1** stanowi efekt różnic kursowych.

⁽⁵⁾ Nakaz odzyskania środków jest procedurą, za pomocą której urzędnik zatwierdzający rejestruje prawo Komisji do odzyskania należnej kwoty.

UWAGI TRYBUNAŁU

b) Ocena systemów obejmowała:

- i) systemy w zakresie TZW oraz zasobów własnych opartych na VAT i DNB;
- ii) systemy Komisji będące podstawą do obliczenia rabatu brytyjskiego (łącznie z analizą sposobu wyliczenia ostatecznej kwoty za 2007 r.) ⁽⁶⁾;
- iii) nakładanie grzywien i kar przez Komisję;
- iv) oświadczenia kierownictwa Komisji, w szczególności roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (DG BUDG).

Tradycyjne zasoby własne

2.9. Prowadzona przez Trybunał kontrola transakcji stanowiących podstawę rozliczeń nie może uwzględnić przywozów niezgłoszonych lub pominiętych w ramach dozoru celnego.

2.10. Trybunał przeprowadził ocenę systemów nadzoru i kontroli w Niemczech, Hiszpanii i Francji, czyli w państwach, których wkład w ogólną kwotę TZW wynosi ponad jedną trzecią łącznej wysokości tych zasobów. W celu uzyskania wystarczającej pewności, że zaksięgowane kwoty są prawidłowe i kompletne, zbadał on ich systemy rachunkowości i przepływ TZW od momentu ich obliczenia do zadeklarowania Komisji. Kontrola objęła badanie kluczowych mechanizmów kontrolnych związanych ze stosowaniem preferencyjnych stawek celnych we Francji, procedurą odprawy w miejscu w Niemczech i Hiszpanii oraz składowaniem celnym i postępowaniem z kosztami frachtu i ubezpieczenia w Niemczech, Hiszpanii i Francji.

2.11. Ponadto w przypadku siedmiu nakazów odzyskania należności dotyczących TZW objętych próbą, o której mowa w pkt 2.8 lit. a), Trybunał dokonał uzgodnienia z odpowiednimi miesięcznymi deklaracjami przedstawionymi przez dane państwa członkowskie ⁽⁷⁾.

2.12. Trybunał ocenił również systemy nadzoru i kontroli w Komisji, w tym prowadzone przez nią inspekcje w państwach członkowskich, procedurę odpisywania niemożliwych do odzyskania kwot oraz procedurę monitorowania realizacji poprzednich zaleceń Komisji i Trybunału.

⁽⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 2.16.

⁽⁷⁾ Belgia, Niemcy, Hiszpania i Niderlandy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

2.13. Podstawą zasobów własnych opartych na VAT i DNB są dane statystyczne wynikające z transakcji, których nie można bezpośrednio zweryfikować. Dlatego też punktem wyjścia podczas kontroli były przekazane Komisji zagregowane dane makroekonomiczne przygotowane przez państwa członkowskie; następnie oceniono stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych służące do ustalania, jakie kwoty mają zostać ujęte na ostatecznych kontach budżetowych. Kontrola dotyczyła zatem sporządzenia budżetu UE i poprawności kwot wkładów wpłacanych przez państwa członkowskie.

2.14. Trybunał poddał ocenie systemy nadzoru i kontroli Komisji, które powinny pozwalać na uzyskanie wystarczającej pewności, że wysokość tych zasobów jest obliczana poprawnie oraz że należności są pobierane we właściwy sposób. Kontrolą objęto również postępowanie Komisji w przypadku zastrzeżeń odnoszących się do danych o VAT i DNB i prowadzoną przez nią weryfikację wykazów DNB w państwach członkowskich. Podczas kontroli Trybunał nie ocenia jakości danych dotyczących VAT i DNB, otrzymanych przez Komisję od państw członkowskich.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

2.15. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 2.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 1,8 % transakcji wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błęd wynosi 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15. Zob. odpowiedź na pkt 2.18.

Tradycyjne zasoby własne

2.16. Trybunał ustalił, że zasadniczo nakazy odzyskania środków wystawione przez Komisję pokrywają się z przekazanymi przez państwa członkowskie deklaracjami dotyczącymi kont A.

Zasoby własne oparte na VAT i DNB

2.17. W ramach kontroli Trybunał nie stwierdził błędów w wyliczeniu wkładów państw członkowskich i ich płatności.

⁽⁸⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błęd na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błęd – NPPB). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błęd w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy NNPB 0,0 % a NWBP 2,4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błęd).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Inne dochody

2.18. Trybunał stwierdził, że w jednej z sześciu transakcji zbadanych w zakresie innych dochodów wystąpił błąd. Trybunał zbadał wyliczenie korekty finansowej nałożonej przez Komisję na jedno z państw członkowskich w obszarze wydatków rolnych (**tabela 2.1**, tytuł 6). Trybunał nie podważa metodyki wykorzystywanej przez Komisję, ale wykrył on błąd w jej zastosowaniu, skutkiem którego było niedoszacowanie przez Komisję straty dla budżetu UE. Korekta finansowa powinna wynosić 30 mln euro zamiast wyliczonych 21 mln euro ⁽⁹⁾.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

2.19. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 2.2**. W systemach stwierdzono pewne uchybienia, które przedstawiono poniżej.

Tradycyjne zasoby własne

2.20. W państwach członkowskich odwiedzonych w ramach kontroli Trybunału (zob. pkt 2.10) wykryto uchybienia w krajowym dozorze celnym dotyczące:

- a) stosowania preferencyjnych stawek celnych ⁽¹⁰⁾;
- b) kontroli oraz kontroli *ex post* w zakresie procedur odprawy w miejscu ⁽¹¹⁾;

2.18. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał nie podaje w wątpliwość jej metodologii oceny straty dla budżetu UE. Oceny dokonano zgodnie z zaleceniem Trybunału, aby raczej obliczyć stratę, niż stosować korektę zryczałtowaną.

W odniesieniu do przypadku wymienionego przez Trybunał państwo członkowskie dokonało obliczenia poziomu błędu na podstawie metodologii zaaprobowanej przez Komisję i przy użyciu wszelkich dostępnych wówczas informacji. Państwo członkowskie dostarczyło później dodatkowych i bardziej precyzyjnych informacji na temat danych zagrożonych wystąpieniem błędu, a Komisja uznała za uzasadnione uwzględnienie tych informacji, rezygnując, na tak późnym etapie, z ponownego wszczęcia procedury kontroli zgodności rozliczeń w celu obliczenia po raz kolejny poziomu błędu.

2.20. Komisja zbada dogłębnie ustalenia Trybunału, biorąc pod uwagę fakt, że kontrole celne w państwach członkowskich powinny być oparte na analizie ryzyka.

- a) W przypadku dwóch zgłoszeń przywozowych z 50 Trybunał nie znalazł w zbadanych aktach żadnych dokumentów potwierdzających bezpośredni transport towarów do UE.

Dwie sprawy, w których brakowało dowodów bezpośredniego transportu, zostaną zbadane przez Komisję w celu ustalenia, czy zaistniały skutki finansowe.

- b) Analiza ryzyka przeprowadzana przez państwa członkowskie powinna we właściwy sposób uwzględniać okres przedawnienia i w niektórych przypadkach przeprowadzanie kontroli procedury w miejscu co trzy lata nie musi być konieczne.

⁽⁹⁾ W 2006 r. Komisja stwierdziła, że państwo członkowskie stosowało nieaktualne ortofotomapy. Według Komisji poziom błędu wyniósł 1,34 %, ponieważ uwzględniła ona błędnie regiony, których nie dotyczył problem nieaktualnych ortofotomap. Według Trybunału prawidłowy poziom błędu powinien być wynieść 1,91 %, stąd różnica 9 mln euro.

⁽¹⁰⁾ Francja.

⁽¹¹⁾ Niemcy i Hiszpania. Ponadto przeprowadzone przez Komisję inspekcje w zakresie procedur odprawy w miejscu doprowadziły do ujawnienia uchybień systemowych w 11 z 21 państw członkowskich poddanych inspekcji w 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) kontroli *ex post* w zakresie składowania celnego ⁽¹²⁾;
- d) analizy ryzyka stosowanej na etapie przywozu ⁽¹³⁾;
- e) postępowania z kosztami frachtu i ubezpieczenia ⁽¹⁴⁾.

Częściowo skuteczny krajowy dozór celny zwiększa ryzyko poboru nieprawidłowych kwot TZW.

2.21. W sprawozdaniu rocznym za 2010 r. Trybunał informował, że w przypadku konta A jednego z państw członkowskich ⁽¹⁵⁾ nie było możliwe uzgodnienie zadeklarowanej kwoty TZW ze stanowiącymi jej podstawę dokumentami księgowymi. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r. DG BUDG zgłoszono zastrzeżenie dotyczące wiarygodności danych księgowych tego państwa członkowskiego.

2.22. Trybunał stwierdził, że niektóre ustalenia poczynione przez niego lub przez Komisję w poprzednich latach wciąż są przez te dwie instytucje odnotowywane, a dane państwa członkowskie nie podjęły działań naprawczych (na przykład ustalenia przedstawione w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 1/2010 ⁽¹⁶⁾: „Czy kontrola uproszczonych procedur celnych dotyczących przywozu jest prowadzona skutecznie?”).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) Analiza ryzyka przeprowadzana przez państwa członkowskie powinna we właściwy sposób uwzględniać okres przedawnienia i w niektórych przypadkach przeprowadzanie kontroli składowania co trzy lata nie musi być konieczne.
- d) Komisja zajmie się tym ustaleniem wraz z odnośnymi państwami członkowskimi.
- e) Komisja zajmie się tymi poszczególnymi przypadkami wraz z odnośnymi państwami członkowskimi w celu ustalenia, czy zaistniały skutki finansowe.

2.21. Na podstawie trzech kolejnych kontroli Komisji i ustaleń Trybunału DG ds. Budżetu zgłosiła zastrzeżenie dotyczące wiarygodności procedur rozliczeniowych i księgowych oraz systemów w zakresie TZW odnośnego państwa członkowskiego.

Obecnie trwają działania naprawcze. Pod koniec listopada 2011 r. odnośne państwo członkowskie złożyło plan działania, w którym przedstawiło środki naprawcze, które zamierza podjąć. Plan zawiera cele krótkoterminowe (2012 r.), średnioterminowe (lata 2012–2013) i długoterminowe (lata 2013–2014 i kolejne). Komisja monitoruje wdrażanie planu. Pierwszy etap polega na przeprowadzeniu zewnętrznej kontroli systemu księgowości.

2.22. Ustalenia Trybunału i Komisji są dokładnie badane. Poprawienie jakości systemów może zająć państwom członkowskich więcej czasu, zwłaszcza w przypadku różnic opinii lub konieczności zmian systemowych i strukturalnych. Służby Komisji wykorzystują wszelkie dostępne środki, aby zagwarantować, że państwa członkowskie w odpowiedni sposób zajmują się ustaleniami, oraz aby w stosownych przypadkach skłonić państwa członkowskie do odzyskania niedopłaconych tradycyjnych zasobów własnych. Może to oznaczać wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku wyraźnego, wielokrotnego naruszania przepisów celnych UE. W ostatnich latach Komisja zbadała procedury uproszczone, strategię kontroli celnych i procedury w miejscu. W 2011 r. przekazano komitetowi doradczemu sprawozdanie tematyczne dotyczące strategii kontroli celnych, a w 2012 r. zostanie przedstawione sprawozdanie tematyczne dotyczące procedury w miejscu.

⁽¹²⁾ Hiszpania i Francja.

⁽¹³⁾ Niemcy i Francja.

⁽¹⁴⁾ Hiszpania i Francja.

⁽¹⁵⁾ Pkt 2.15: Belgia.

⁽¹⁶⁾ Zob. strona internetowa ETO: <http://eca.europa.eu>.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zasoby własne oparte na VAT

2.23. Zastrzeżenie jest narzędziem umożliwiającym pozostawienie do korekty, po upływie określonego przepisami terminu czterech lat, tego elementu składanych przez państwa członkowskie oświadczeń VAT, który budzi wątpliwości. Stosowanie zastrzeżeń stanowi więc część procesu kontroli wewnętrznej. Jednakże Komisja i państwa członkowskie powinny starać się jak najszybciej wyjaśniać wątpliwe elementy.

2.24. W 2011 r. Komisja zgłosiła 46 zastrzeżeń i zniosła 42. Według Komisji efektem netto było obniżenie zasobów własnych opartych na VAT o około 88 mln euro⁽¹⁷⁾. Na koniec roku zgłoszonych było łącznie 156 zastrzeżeń (zob. **tabela 2.2**). Ze wszystkich zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję 51 odnosi się do naruszenia przepisów VAT. Zastrzeżenia te mogą zostać zniesione dopiero po zamknięciu postępowania w sprawie naruszenia i ustaleniu wpływu na podstawę VAT za dane lata.

2.25. Komisja kontynuuje starania, aby znieść nierozstrzygnięte od długiego czasu zastrzeżenia dotyczące VAT. Według definicji Trybunału takie zastrzeżenia odnoszą się do roku sprzed co najmniej 10 lat, tj. zastrzeżenia wciąż nierozstrzygnięte na koniec 2011 r. dotyczące roku 2002 i lat wcześniejszych. Na koniec roku zgłoszonych było 15 takich zastrzeżeń, niektóre sięgające 1995 r., wobec 16 na koniec 2010 r. (sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 2.23).

2.24. Dane użyte w tym sprawozdaniu różnią się nieznacznie od tych podanych przez Komisję w odpowiednim załączniku do jej rocznego sprawozdania finansowego. Wynika to z faktu, że Trybunał i Komisja stosują nieco odmienne metody obliczania liczby zastrzeżeń. Trybunał używa daty notyfikacji, a Komisja daty ukończenia dodatkowych wewnętrznych procedur administracyjnych.

2.25. Odnotowano stałe zwiększanie częstotliwości konsultacji z państwami członkowskimi oraz wzmocnienie poziomów współpracy między Komisją a państwami członkowskimi, które ma być kontynuowane. Odsetek zastrzeżeń, określonych przez Komisję jako nierozstrzygnięte od długiego czasu, wciąż spada i wynosi obecnie mniej niż 10 % ogólnej liczby zastrzeżeń. Mimo wzmocnionej współpracy występowanie pewnej liczby tego typu zastrzeżeń jest nieuniknione, ponieważ niektóre z nich mają liczne konsekwencje, które należy zbadać, w tym kwestie o zasadniczym znaczeniu, i mogą one wymagać więcej niż jednej próby znalezienia rozwiązania. Przyjęta przez Trybunał definicja nierozstrzygniętych od długiego czasu zastrzeżeń niesie ze sobą ryzyko nadania nadmiernego znaczenia okresowi, który faktycznie przeznaczony jest na ich rozwiązywanie. 75 % nowych zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję w 2011 r. dotyczyło 2007 r., więc zgodnie z metodologią Trybunału minęła już prawie połowa okresu wymaganego do uznania ich za nierozstrzygnięte od długiego czasu.

⁽¹⁷⁾ Saldo wynikające ze wzrostu w wysokości 8 mln euro i obniżki w wysokości 96 mln.

Tabela 2.2 – Zastrzeżenia dotyczące VAT na dzień 31 grudnia 2011 r.

Państwo członkowskie	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2010	Zastrzeżenia zgłoszone w 2011 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2011 r.	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2011	Najbardziej odległy rok, którego dotyczą zastrzeżenia
Belgia	0	1	0	1	2007
Bułgaria	2	5	1	6	2007
Republika Czeska	8	9	4	13	2004
Dania	9	2	3	8	2005
Niemcy	1	5	0	6	2003
Estonia	9	1	0	10	2004
Irlandia	10	2	7	5	1998
Grecja	7	0	0	7	1999
Hiszpania	1	2	0	3	2003
Francja	6	1	0	7	2001
Włochy	8	2	3	7	1995
Cypr	6	0	2	4	2004
Łotwa	6	0	1	5	2004
Litwa	2	0	0	2	2005
Luksemburg	2	0	2	0	
Węgry	4	0	0	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Niderlandy	8	6	5	9	2004
Austria	6	0	0	6	2002
Polska	6	0	1	5	2004
Portugalia	14	0	9	5	2003
Rumunia	0	5	1	4	2007
Słowenia	0	0	0	0	
Słowacja	0	0	0	0	
Finlandia	8	3	1	10	1995
Szwecja	10	2	1	11	1995
Zjednoczone Królestwo	9	0	1	8	1998
OGÓŁEM	152	46	42	156	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zasoby własne oparte na DNB*Zastrzeżenia ogólne i szczegółowe*

2.26. Na koniec 2011 r. zgłoszone były zastrzeżenia ogólne⁽¹⁸⁾ na temat danych DNB państw członkowskich UE-15 za okres 2002–2007, państw członkowskich UE-10 za lata 2004–2007 oraz Bułgarii i Rumunii za 2007 r.

2.27. Na początku 2011 r. pozostawały cztery nierozstrzygnięte zastrzeżenia szczegółowe dotyczące DNB⁽¹⁹⁾, odnoszące się do okresu 1995–2001. Komisja zniosła następnie dwa zastrzeżenia dotyczące Zjednoczonego Królestwa, a zatem na koniec 2011 r. pozostały dwa zastrzeżenia⁽²⁰⁾.

Weryfikacja wykazów DNB

2.28. Na podstawie dokonanej przez Eurostat weryfikacji wykazów DNB Komitet DNB przyjął sprawozdania z oceny dotyczące państw członkowskich UE-25 w lipcu i październiku 2011 r. Nie zniesiono żadnych zastrzeżeń ogólnych i nie zgłoszono zastrzeżeń szczegółowych w odniesieniu do danych DNB za okres od 2002 r. do końca stycznia 2012 r. (zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 2.29 i 2.41 akapit czwarty).

2.26. Jak stwierdza Trybunał w pkt 2.28, sytuacja zmieniła się znacząco do stycznia 2012 r., kiedy to ogólne zastrzeżenia dotyczyły już jedynie Bułgarii i Rumunii.

2.27. Komisja czyni postępy poprzez współpracę z dwoma państwami, w odniesieniu do których nadal występują zastrzeżenia dotyczące PNB za lata 1995–2001 (1 w przypadku Grecji i 1 w przypadku Zjednoczonego Królestwa według stanu na koniec 2011 r.), mającą na celu zniesienie tych zastrzeżeń.

2.28. W konsekwencji wniosków z dwóch posiedzeń Komitetu DNB w drugiej połowie 2011 r. prace nad określeniem i dokładnym sformułowaniem zastrzeżeń szczegółowych potrzebnych do zastąpienia istniejących zastrzeżeń ogólnych trwały do końca roku. Na początku 2012 r. zakończono procedury administracyjne konieczne do równoczesnego dostarczenia każdemu z 25 państw członkowskich oficjalnych powiadomień potwierdzających zniesienie zgłoszonych w stosunku do nich zastrzeżeń ogólnych i zastrzeżeń szczegółowych.

⁽¹⁸⁾ Art. 10 ust. 7 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 ze zmianami stanowi, że po dniu 30 września czwartego roku następującego po danym roku budżetowym żadne zmiany PNB/DNB nie są już uwzględniane, z wyjątkiem kwestii zgłoszonych w tym terminie przez Komisję lub państwo członkowskie. Kwestie te zwane są zastrzeżeniami. Zastrzeżenie ogólne odnosi się do wszystkich danych pochodzących z danego państwa członkowskiego.

⁽¹⁹⁾ Zastrzeżenie szczegółowe dotyczy konkretnych elementów składowych DNB (do 2001 r. PNB, potem DNB), takich jak wartość dodana brutto wybranych obszarów działalności, spożycie ogółem lub nadwyżka operacyjna brutto i dochód mieszany.

⁽²⁰⁾ Odnosiły się one do Grecji i Zjednoczonego Królestwa i dotyczyły aspektów metodycznych i kompilacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Inne dochody: grzywny i kary*Egzekucja należności*

2.29. Przepisy wykonawcze do rozporządzenia finansowego ⁽²¹⁾ stanowią, że Komisja powinna egzekwować odzyskanie należności wszystkimi dostępnymi sposobami, w przypadku gdy dłużnik nie wpłacił tymczasowo należnych kwot ani nie złożył gwarancji obejmującej całkowitą kwotę przed upływem terminu. Na koniec 2011 r. około 2 % ⁽²²⁾ nałożonych grzywien nie zostało ani uregulowanych za pomocą płatności tymczasowej, ani objętych gwarancją po upływie terminu wymagalności.

2.30. Trybunał zbadał próbę 14 takich grzywien i stwierdził, że w przypadku ośmiu z nich Komisja nie wykorzystała wszystkich dostępnych środków, aby wyegzekwować należność.

2.31. Wszystkie te przypadki dotyczyły dłużników, którzy – według Komisji – byli w niepewnej sytuacji finansowej. DG ds. Budżetu w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r. stwierdza, że nie będzie dążyć do egzekucji należności, jeżeli w jej ocenie negocjowanie planu płatności stanowiłoby najlepszą ochronę interesów finansowych Unii. Komisja proponuje zmianę przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego, aby umożliwić ten tryb działania w „wyjątkowych okolicznościach”.

2.29. Egzekucja należności za wszelką cenę może mieć nieodwracalne skutki i przynieść straty spółkom, na które nałożono grzywny, lub doprowadzić je do bankructwa. Komisja dąży do uzyskania pokrycia tych grzywien poprzez negocjacje ze spółkami w celu zabezpieczenia grzywny albo w formie regularnych wpłat zaliczkowych albo w formie gwarancji.

Dzięki takim negocjacjom część nieuregulowanych grzywien (w tym odsetki za zwłokę) nałożonych na przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji finansowej może być pobrana lub pokryta w formie gwarancji, a w oparciu o obecne zasady można ustalić harmonogram spłat z pokryciem w gwarancji finansowej (zob. pkt 2.32). Niektóre grzywny nie mogą być jednak pobrane, ponieważ są one nałożone na przedsiębiorstwa w stanie upadłości, przedsiębiorstwa w niepewnej sytuacji finansowej lub przedsiębiorstwa założone poza Unią.

2.30. W odniesieniu do ośmiu przypadków wymienionych przez Trybunał Komisja jest zdania, że grzywny dotyczą albo przypadków, w których decyzje tymczasowe lub wnioski o stwierdzenie niewypłacalności (niewypłacalność zgodnie z pkt 35 wytycznych w sprawie grzywien z 2006 r.) oczekiwały na rozpatrzenie, lub przypadków, w których egzekucja należności spowodowałaby natychmiastową niewypłacalność danej spółki, w konsekwencji czego Komisja utraciłaby grzywnę, ponieważ nie jest wierzycielem uprzywilejowanym.

Te przykłady pokazują, że w odniesieniu do dłużników w niepewnej sytuacji finansowej Komisja zawsze dąży do otrzymania pokrycia grzywien poprzez negocjacje ze spółkami w celu zabezpieczenia pobrania grzywny.

⁽²¹⁾ Art. 84, 85 i 85a rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1), ostatnio zmienionego rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 478/2007 (Dz.U. L 111 z 28.4.2007, s. 13).

⁽²²⁾ Ok. 240 mln z 13 mld euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Minimalne ratingi kredytowe instytucji finansowych wystawiających gwarancje

2.32. Zgodnie z art. 28a rozporządzenia finansowego⁽²³⁾ ochrona mienia jest celem zarządzania Komisji. Aby uzyskać zabezpieczenie gwarancji na pokrycie grzywien, Komisja ustala minimalne wymogi ratingowe dla instytucji finansowych wystawiających te gwarancje. Trybunał wykrył przypadki, w których wymogi te nie były przestrzegane.

2.33. W dniu 13 maja 2011 r. Komisja złagodziła warunki odnoszące się do takich gwarancji, aby uwzględnić pogarszające się warunki rynkowe. Trybunał wykrył przykłady nieprzestrzegania nawet tych złagodzonych zasad.

2.34. W obecnej sytuacji sektora bankowego Komisja w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Budżetu stwierdza, że jest ona w trakcie przeglądu swojej polityki zarządzania ryzykiem.

2.32–2.35. Komisja uważa, że w bardzo niewielkiej liczbie przypadków otrzymanie gwarancji uwzględniających ustalone wymagania było niemożliwe, zważywszy na pogarszające się ogólne warunki finansowe.

2.33–2.34. Z uwagi na obecny stan europejskiego sektora finansowego Komisja musi regularnie kontrolować swoją politykę zarządzania ryzykiem dotyczącą gwarancji na pokrycie zaległych grzywien. Większość głównych banków utraciła bowiem minimalny wymagany rating wszystkich trzech najważniejszych agencji ratingowych i w znacznej większości państw członkowskich niemożliwe jest znalezienie banku z minimalnym wymaganym ratingiem, co bardzo utrudnia małym i średnim przedsiębiorstwom na przykład otrzymanie takiej gwarancji. Z powodu warunków rynkowych w dniu 13 maja 2011 r. Komisja była zobowiązana do skontrolowania wymagań dotyczących gwarancji.

W przykładach, do których odniósł się Trybunał, w odnośnych gwarancjach przestrzegano polityki dotyczącej ryzyka obowiązującej w momencie przyjęcia ich przez Komisję. Ratingi poręczycieli zostały potem obniżone, co w obliczu zmniejszonej liczby banków na rynku spełniających te kryteria skłoniło Komisję do ponownego rozważenia swojej polityki dotyczącej ryzyka w odniesieniu do gwarancji bankowych w czerwcu 2012 r. Nowa decyzja nie tylko uwzględnia ewolucję rynków finansowych, ale również zapewnia wystarczający poziom zdywersyfikowania ogólnej ekspozycji Komisji względem indywidualnych poręczycieli.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski**

2.35. Na podstawie swoich prac kontrolnych⁽²⁴⁾ Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonemu w dniu 31 grudnia 2011 r.:

- a) w deklaracjach państw członkowskich oraz ich wpłatach TZW;

⁽²³⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1081/2010 (Dz.U. L 311 z 26.11.2010, s. 9).

⁽²⁴⁾ Z przyczyn wyjaśnionych w pkt 2.13 i 2.14 wniosek ten nie zawiera oceny jakości danych dotyczących VAT lub DNB, które Komisja otrzymała od państw członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) w dokonanych przez Komisję, na podstawie przekazanych przez państwa członkowskie danych VAT i DNB, wyliczeniach wkładów państw członkowskich;
- c) w wyliczeniach rabatu brytyjskiego; oraz
- d) w innych dochodach;

nie wystąpił istotny poziom błędu.

2.36. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że zbadane systemy nadzoru i kontroli w zakresie dochodów były skuteczne. Trybunał zwraca jednak uwagę na kwestie wskazane poniżej:

- a) W ramach kontroli Trybunału wykryto uchybienia w krajowym dozorcze celnym (pkt 2.20). Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli zbadanych państw członkowskich są tylko częściowo skuteczne pod względem zapewniania kompletnego i poprawnego rejestrowania TZW.
- b) W odniesieniu do zasobów własnych opartych na VAT nadal występują nierozstrzygnięte od długiego czasu zastrzeżenia (pkt 2.25).
- c) Na koniec 2011 r. Komisja nadal nie zniosła zastrzeżeń ogólnych oraz nie zgłosiła zastrzeżeń szczegółowych w odniesieniu do państw członkowskich UE-25 za okres od 2002 r. (pkt 2.28).
- d) Na koniec 2011 r. Komisja nadal nie zniosła dwóch pozostałych zastrzeżeń szczegółowych dotyczących DNB za okres 1995–2001 (pkt 2.27).
- e) Trybunał przyjmuje do wiadomości przyczyny braku egzekucji należności we wszystkich przypadkach (pkt 2.31). Komisja proponuje zmianę przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego, aby umożliwić ten tryb działania w „wyjątkowych okolicznościach”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.36.

- a) Komisja zwróci się do odnośnych państw członkowskich w kwestiach wynikających z ustaleń Trybunału.
- b) Liczba i odsetek zastrzeżeń nierozstrzygniętych od długiego czasu według definicji Trybunału wciąż maleje i wynosi obecnie poniżej 10 % ogólnej liczby zastrzeżeń. Występowanie pewnej liczby tego typu zastrzeżeń jest nieuniknione, ponieważ mogą zaistnieć liczne konsekwencje, które będą wymagały od państw członkowskich ich zbadania i rozwiązania.

Odnotowano stałe zwiększanie częstotliwości konsultacji z państwami członkowskimi oraz wzmocnienie poziomów współpracy między Komisją a państwami członkowskimi, które ma być kontynuowane.

- c) Na początku 2012 r. zakończono procesy administracyjne konieczne do równoczesnego dostarczenia każdemu z 25 państw członkowskich oficjalnych powiadomień potwierdzających zniesienie zgłoszonych w stosunku do nich zastrzeżeń ogólnych i zastrzeżeń szczegółowych.
- d) Komisja czyni postępy poprzez współpracę z dwoma państwami, w odniesieniu do których nadal występują zastrzeżenia dotyczące PNB za lata 1995–2001 (1 w przypadku Grecji i 1 w przypadku Zjednoczonego Królestwa według stanu na koniec 2011 r.), w celu zniesienia tych zastrzeżeń.
- e) Komisja zawsze dąży do uzyskania jak najpełniejszego pokrycia nałożonych grzywien (w formie płatności tymczasowej lub w formie gwarancji), ale w niektórych przypadkach, kiedy przedsiębiorstwo ukarane grzywną jest w niepewnej sytuacji finansowej, negocjacje dotyczące jej pokrycia mogą być długotrwałe i mogą wymagać uczestnictwa innych zainteresowanych stron (udziałowców, spółek dominujących, banków). Nowa zasada pozwalająca w wyjątkowych przypadkach na odroczenie płatności bez pokrycia w gwarancji umożliwi pobranie pewnej części grzywny, nawet jeśli przedsiębiorstwo nie może otrzymać gwarancji bankowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

- f) Komisja jest także w trakcie przeglądu swojej polityki zarządzania ryzykiem w zakresie wiarygodności gwarancji obejmujących nieuregulowane grzywny i kary, aby uwzględnić sytuację sektora bankowego (pkt 2.34).

Zalecenia

2.37. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli postępu w realizacji zaleceń przedstawionych w poprzednich sprawozdaniach rocznych (za lata 2008 i 2009) przedstawiono w **załączniku 2.3**. Należy odnotować następujące kwestie:

- a) W swoich poprzednich sprawozdaniach rocznych (na przykład sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 4.14 oraz sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 2.20) Trybunał stwierdził, że wciąż istnieją problemy ze stosowaniem kont B. W 2011 r. Komisja wciąż odnotowywała takie problemy w trakcie swoich inspekcji.
- b) Jeżeli chodzi o zasoby własne oparte na DNB, Trybunał zalecił (na przykład w sprawozdaniu rocznym za 2009 r., pkt 2.38), aby Komisja (i) jasno określiła zakres opinii, którą przedstawia w swojej ocenie danych DNB państw członkowskich; oraz (ii) uwzględniła swoją ocenę systemów nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych w zakresie kompilacji rachunków narodowych. Zalecenia te nie zostały zrealizowane przez Komisję w jej ocenie danych DNB państw członkowskich UE-25 (zob. pkt 2.28).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- f) Polityka zarządzania ryzykiem została skontrolowana i dostosowana do obecnych warunków gospodarczych i finansowych, zapewniając jednocześnie najwyższy możliwy poziom bezpieczeństwa aktywów finansowych. Ratingi kredytowe stanowią wskazówkę przy szacowaniu ryzyka, ale nie są stosowane wyłącznie lub bez uwzględnienia innych kryteriów podejmowania decyzji w zakresie zarządzania ryzykiem.

2.37.

- a) Komisja bada co roku konta B w ramach przeprowadzanych kontroli. Konto B, na którym księguje się zobowiązania, które nie zostały objęte gwarancjami lub które zostały zakwestionowane, zawierają z natury rzeczy sprawy, które mogą prowadzić do problemów i z tego względu służby Komisji badają je co roku. Należy jednak zauważyć, że konto B jest obecnie skomputeryzowane w większości państw członkowskich i że liczba kwot bezzasadnie zaksięgowanych na tym koncie spada. Większość ustaleń Komisji odnosi się do odpowiedzialności finansowej państwa członkowskiego, kiedy na przykład kwota nie może być odzyskana (i jest odpisana) albo kiedy zobowiązanie zostaje umorzone z powodu pomyłki administracyjnej. W tych przypadkach samo zarządzanie kontem B nie rodzi problemów.
- b) Komisja stwierdza, że stosowane przez nią podejście (kontrola dokumentacji dotyczącej kwestionariuszy DNB, weryfikacja wykazów DNB z wykorzystaniem kwestionariuszy oceny wykazów DNB i dodatkowo weryfikacja bezpośrednia) jest odpowiednie dla zapewnienia ostatecznej oceny DNB państw członkowskich. W tym kontekście systemy nadzoru i kontroli mają charakter organizacyjny i nie zapewniają wyraźnych wskazań odnośnie do wiarygodności rachunków, która zależy głównie od zastosowanych źródeł i metod statystycznych, aczkolwiek systemy nadzoru i kontroli mogą pomóc ograniczyć ryzyko błędów w rachunkach narodowych. Uwzględniając uwagi Trybunału, Komisja będzie nadal starała się opracować w odniesieniu do tych systemów wytyczne dotyczące kompilacji rachunków narodowych przez państwa członkowskie.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.38. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- **Zalecenie 1:** zachęciła państwa członkowskie do wzmocnienia dozoru celnego, aby zmaksymalizować kwotę pobieranych TZW,
- **Zalecenie 2:** kontynuowała starania, aby zapewnić prawidłowe stosowanie kont B oraz dopilnowała, by systemy rachunkowości pozwalały wykazać w sposób jednoznaczny kompletność i poprawność kont A państw członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.38.

Komisja będzie nadal weryfikować, czy państwa członkowskie wdrożyły odpowiednie ramy kontroli w celu ochrony interesów finansowych UE w dziedzinie tradycyjnych zasobów własnych.

Komisja będzie nadal weryfikować, czy konta B są prawidłowo wykorzystywane i czy systemy księgowości umożliwiają umieszczanie pełnych i prawidłowych kwot na należących do państw członkowskich kontach A.

ZAŁĄCZNIK 2.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE DOCHODÓW

2011				2010	2009	2008
TZW	VAT/DNB, korekty w ramach tytułu budżetowego 1	Inne dochody	Ogółem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji (z czego):	7	42	6	55	55	62	60
nakazy odzyskania środków	7	42	6	55	55	62	60

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Odsetek (liczba) badanych transakcji, w których:

nie wystąpiły błędy	100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędu	0,8 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	2,4 %
Najniższy poziom błędu (NNPB)	0,0 %

⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 2.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE DOCHODÓW

Ocena zbadanych systemów

System	Kontrole Komisji w państwach członkowskich	Przeprowadzone przez Komisję obliczenia/kontrole dokumentacji oraz zarządzanie przez nią dochodami	Zarządzanie przez Komisję zastrzeżeniami	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w skontrolowanych państwach członkowskich	Ocena ogólna
TZW	skuteczne	skuteczne	nd.	częściowo skuteczne	skuteczne
VAT/DNB	skuteczne	skuteczne	skuteczne	nd.	skuteczne
Rabat brytyjski	nd.	skuteczne	nd.	nd.	skuteczne
Grzywny i kary	nd.	skuteczne	nd.	nd.	skuteczne

ZAŁĄCZNIK 2.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DOCHODY

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	Jeżeli chodzi o zasoby własne oparte na DNB, Trybunał zalecił (w sprawozdaniu rocznym za 2009 r., pkt 2.38), aby Komisja: (i) jasno określiła zakres opinii, którą przedstawia w swojej ocenie danych DNB państw członkowskich; oraz (ii) w swoich sprawozdaniach na temat państw członkowskich UE-25 Komisja dokonała oceny jakości danych DNB oraz ich zgodności z ESA95, nie objaśniając zakresu i celów prac weryfikacyjnych Eurostatu, na podstawie których sformułowano wniosek ogólny.	(i) uwzględniła swoją ocenę systemów nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych w zakresie kompilacji rachunków narodowych; (ii) ponieważ Eurostat w 2011 r. nadal nie przyjął wytycznych, które określałyby najlepsze praktyki funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli w zakresie kompilacji rachunków narodowych, w opinii Trybunału ocena ta nie mogła być przeprowadzona odpowiednio w kontekście końcowej oceny danych DNB państw członkowskich UE-25.	Komisja stwierdza, że stosowane przez nią podejście (kontrole dokumentacji dotyczącej kwestionariuszy DNB, weryfikacja wykazów DNB z wykorzystaniem kwestionariuszy oceny wykazów DNB i dodatkowo weryfikacja bezpośrednia) jest odpowiednie dla zapewnienia ostatecznej oceny DNB państw członkowskich. W tym kontekście systemy nadzoru i kontroli mają charakter organizacyjny i nie zapewniają wyraźnych wskazań odnośnie do wiarygodności rachunków, która zależy głównie od zastosowanych źródeł i metod statystycznych, aczkolwiek systemy nadzoru i kontroli mogą pomóc ograniczyć ryzyko błędów w rachunkach narodowych. Uwzględniając uwagi Trybunału, Komisja będzie nadal starała się opracować w odniesieniu do tych systemów wytyczne dotyczące kompilacji rachunków narodowych przez państwa członkowskie.
2009 i 2008	Trybunał często informował o nieprawidłowym stosowaniu kont B (na przykład sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 2.20 i sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 4.14).	Komisja bada konta B co roku i wciąż stwierdza przypadki nieodpowiedniego ich stosowania.	Komisja bada co roku konta B w ramach przeprowadzanych kontroli. Komisja będzie kontynuować tę praktykę.

ROZDZIAŁ 3

Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1–3.9
Charakterystyka badanego obszaru polityki	3.2–3.8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	3.9
Prawidłowość transakcji	3.10–3.13
Zasada wzajemnej zgodności	3.13
Skuteczność systemów	3.14–3.41
Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji	3.14–3.24
Procedury administracyjne i kontrolne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności oraz jakość baz danych	3.18–3.22
Systemy kontroli oparte na fizycznych kontrolach na miejscu	3.23
Procedury służące zapewnieniu odzyskania nienależnych płatności	3.24
Stosowany przez Komisję system nadzoru i oświadczenia jej kierownictwa	3.25–3.41
Przeprowadzona przez Komisję ocena właściwego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli	3.27–3.39
Oświadczenia kierownictwa DG AGRI – roczne sprawozdanie z działalności	3.40–3.41
Wnioski i zalecenia	3.42–3.45
Wnioski	3.42–3.43
Zalecenia	3.44–3.45

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

3.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę obejmującą zagadnienia wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolnictwa, które są częścią obszaru polityki 05 – Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2011 r. przedstawiono w **tabeli 3.1**.

3.1. Wydatki administracyjne określone w **tabeli 3.1** obejmują również działania poza zakresem EFRG. EFRG finansuje jedną pozycję w budżecie (05 01 04 01) obejmującą płatności w wysokości 7,7 mln EUR w 2011 r. w ramach wydatków administracyjnych wynoszących ogółem 133,7 mln EUR (rozdział 05 01).

Tabela 3.1 – Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia – najważniejsze informacje za 2011 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
05	Wydatki na rolnictwo finansowane przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG)	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	134	Bezpośrednie scentralizowane
		Interwencje na rynkach rolnych	3 533	Dzielone ⁽²⁾
		Pomoc bezpośrednia	40 178	Dzielone
		Inne	98	Bezpośrednie scentralizowane/ dzielone
			43 943	
Wydatki administracyjne ogółem ⁽³⁾			134	
Wydatki operacyjne ogółem			43 809	
w tym: — zaliczki			8	
— płatności okresowe/końcowe			43 801	
Płatności za rok ogółem			43 943	
Zobowiązania za rok ogółem			43 955	

⁽¹⁾ Kwota wydatków administracyjnych ogółem na cele ujęte w tytule 05.

⁽²⁾ Wartość ta obejmuje płatności w ramach zarządzania scentralizowanego na kwotę 1,5 mln euro (pozycja budżetowa 05 02 20 02).

⁽³⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanego obszaru polityki

3.2. Cele ⁽¹⁾ wspólnej polityki rolnej (WPR) są określone w Traktacie jako: zwiększenie wydajności rolnictwa i zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

3.3. Wydatki na wspólną politykę rolną są finansowane z budżetu UE głównie za pomocą dwóch funduszy ⁽²⁾: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansuje się całość pomocy bezpośredniej i środków rynkowych UE ⁽³⁾, oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), przeznaczonego na współfinansowanie programów rozwoju obszarów wiejskich. Niniejszy rozdział obejmuje wydatki EFRG, natomiast wydatki na rozwój obszarów wiejskich zostały przedstawione w rozdziale 4.

3.4. Główne działania finansowane z EFRG to:

- *pomoc bezpośrednia „system płatności jednolitych” (SPJ)*. Płatności w ramach SPJ są oparte na „uprawnieniach do płatności” ⁽⁴⁾, a każde z tych uprawnień jest aktywowane wraz z zadeklarowaniem przez rolnika jednego hektara kwalifikowalnych gruntów. W 2011 r. wydatki w ramach systemu SPJ wyniosły 31 082 mln euro (77 % pomocy bezpośredniej),
- *pomoc bezpośrednia „system jednolitej płatności obszarowej” (JPO)*: dotyczy on wypłaty jednolitych kwot na jeden kwalifikowalny hektar gruntów rolnych i jest obecnie stosowany w dziesięciu państwach członkowskich ⁽⁵⁾, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r. W 2011 r. wydatki w jego ramach wyniosły 5 084 mln euro (13 % pomocy bezpośredniej),
- *inne systemy pomocy bezpośredniej związane z określonymi rodzajami produkcji rolnej* (takimi jak chów krów mamek, uprawa bawełny itd.). W 2011 r. wydatki w ramach tych systemów wyniosły 4 012 mln euro (10 % pomocy bezpośredniej),
- *działania interwencyjne na rynkach rolnych* obejmujące np. składowanie interwencyjne i refundacje wywozowe, programy w zakresie żywności i na rzecz specjalnego wsparcia sektora owoców/warzyw i sektora wina (łącznie kwota 3 533 mln euro w 2011 r.).

⁽¹⁾ Art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1).

⁽³⁾ Z wyjątkiem pewnych działań, takich jak działania promocyjne i program „Owoce w szkole”, które podlegają współfinansowaniu.

⁽⁴⁾ Liczba i wartość uprawnień do płatności każdego rolnika zostały obliczone przez władze krajowe zgodnie z jednym z modeli przewidzianych w prawodawstwie UE.

⁽⁵⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.5. W ramach wszystkich systemów pomocy bezpośredniej EFRG ⁽⁶⁾ beneficjenci pomocy UE mają prawny obowiązek spełniać wymogi wzajemnej zgodności, które odnoszą się do ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt (wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR)) oraz do utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) ⁽⁷⁾. Jeśli rolnicy nie wypełniają tych obowiązków, pomoc dla nich jest zmniejszana ⁽⁸⁾.

3.6. Wydatki na WPR podlegają zarządzaniu dzielonemu sprawowanemu przez Komisję i państwa członkowskie. Wydatki są realizowane za pośrednictwem 81 krajowych lub regionalnych agencji płatniczych. Agencje te odpowiadają za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, a wcześniej muszą bezpośrednio albo za pomocą oddelegowanych organów upewnić się co do kwalifikowalności wniosków. Głównym systemem kontroli zapewniającym prawidłowość transakcji w ramach pomocy bezpośredniej z EFRG jest zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK). Rozliczenia i dokumentacja płatności agencji płatniczych są badane przez niezależne organy kontroli (jednostki certyfikujące), które składają Komisji roczne poświadczenia i sprawozdania.

3.7. Komisja musi uzyskać pewność, że państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli, które spełniają wymogi przewidziane przepisami, oraz że systemy te funkcjonują skutecznie.

3.8. W przypadku pomocy bezpośredniej podstawowe zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc obszarowa może być wypłacana za niekwalifikowalny grunt bądź na rzecz dwóch lub więcej beneficjentów za tę samą działkę gruntu lub że premie zwierzęce mogą być wypłacane za więcej zwierząt niż posiada wnioskodawca. W przypadku interwencji na rynkach rolnych podstawowe zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc przyznawana może być w odniesieniu do kosztów niekwalifikowalnych lub zawyżonych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.5. Według prawodawstwa UE, w przypadku stwierdzenia nieprzestrzegania tych warunków, należy nałożyć karę w odniesieniu do całkowitej kwoty płatności bezpośrednich dotyczących wniosków składanych przez danego rolnika w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia, jeżeli niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać rolnikowi i jeżeli ma ono poważniejszy charakter.

3.6. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006, oprócz sprawozdań finansowych, jednostki certyfikujące corocznie kontrolują również wewnętrzne procedury kontrolne agencji płatniczych.

⁽⁶⁾ Art. 4–6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16).

⁽⁷⁾ Standardy utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w załączniku III do rozporządzenia (WE) nr 73/2009, mają zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, natomiast wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku II do tego rozporządzenia, obowiązują jedynie w UE-15. Dla krajów UE-10 wymogi te są wprowadzane w latach 2009–2013, a w krajach UE-2 – między 2012 a 2014 r.

⁽⁸⁾ Zgodnie z art. 70 i 71 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 (Dz.U. L 316 z 2.12.2009, s. 65) poziom obniżki wynikającej z nieprzestrzegania wymogów DKR lub SMR waha się między 1 % a 5 % w przypadku zaniechania i może prowadzić do całkowitego wyłączenia z systemu pomocy w przypadku celowej niezgodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli i podejście kontrolne

3.9. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolnictwa należy odnotować następujące kwestie:

- badaniu poddano próbę 180 płatności okresowych i końcowych,
- w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności Trybunał w swoim badaniu skoncentrował się na wybranych obowiązkach związanych z utrzymaniem gruntów w DKR⁽⁹⁾ oraz na wymogach podstawowych w zakresie zarządzania (SMR)⁽¹⁰⁾. Przypadki niedopełnienia wymogów wzajemnej zgodności Trybunał potraktował jako błędy⁽¹¹⁾. Błędy te zostały uwzględnione przy obliczaniu ogólnego poziomu błędu, pod warunkiem że można było stwierdzić, iż błąd występował już w roku, w którym rolnik ubiegał się o pomoc⁽¹²⁾. Jest to zmiana w stosunku do lat poprzednich, kiedy to niedopełnienie wymogów wzajemnej zgodności nie było brane pod uwagę przy obliczaniu poziomu błędu,
- przy obliczaniu poziomu błędu Trybunał nie bierze pod uwagę obniżek płatności ani wykluczeń (stosowanych w przypadkach zawyżania przez beneficjentów we wnioskach o unijną pomoc rzeczywistej powierzchni gruntów lub liczby zwierząt⁽¹³⁾),

3.9.

- Większość wymogów związanych z zasadą wzajemnej zgodności, (tj. SMR), musi być przestrzegana przez wszystkich obywateli UE, niezależnie od faktu, czy są oni rolnikami korzystającymi ze wsparcia UE w ramach WPR. Przestrzeganie zasady wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikowalności, a zatem kontrole w celu stwierdzenia, czy te wymogi zostały spełnione, nie odnoszą się do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Rolnicy niedopełniający tych obowiązków są uprawnieni do otrzymywania płatności, lecz wobec takich rolników stosuje się sankcje przy uwzględnieniu dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności stwierdzonej niezgodności, jak również zaniedbania lub umyślnego działania ze strony danego rolnika. Świadczy o tym także fakt, że płatności dokonać można przed zakończeniem kontroli związanych z zasadą wzajemnej zgodności oraz że grzywny nakładane są raczej na płatności dokonywane w roku kalendarzowym dokonania ustaleń przez organy krajowe, a nie na płatności odnoszące się do roku kalendarzowego niedopełnienia obowiązków przez rolnika. Z powodów przedstawionych powyżej Komisja nie uwzględniła naruszenia zobowiązań wynikających z zasady wzajemnej zgodności przy obliczaniu poziomu błędu w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności.

⁽⁹⁾ Przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego rośliności na grunty rolne, zachowanie tarasów, utrzymanie gajów oliwnych i przestrzeganie minimalnych wymogów dotyczących obsady zwierząt lub obowiązku koszenia.

⁽¹⁰⁾ Wymóg 4 odnoszący się do dyrektywy w sprawie azotanów.

⁽¹¹⁾ Wymogi wzajemnej zgodności są to istotne wymogi prawne, które spełnić muszą wszyscy odbiorcy płatności bezpośrednich. Jako że są to podstawowe, a w wielu przypadkach jedyne warunki otrzymania pełnej kwoty płatności bezpośrednich, Trybunał podjął decyzję o uznawaniu przypadków niespełnienia tych wymogów za błędy.

⁽¹²⁾ W odniesieniu do każdego naruszenia do celów kwantyfikacji błędu został zastosowany krajowy system obniżenia płatności.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1122/2009 stanowi, że jeżeli okaże się, że powierzchnia obszaru zadeklarowanego jest zawyżona o więcej niż 3 % lub dwa hektary, wysokość pomocy oblicza się na podstawie obszaru zatwierdzonego, pomniejszonego o dwukrotność stwierdzonej różnicy. Jeśli różnica ta przekracza 20 %, w odniesieniu do danej grupy upraw nie przyznaje się żadnej pomocy. Podobne przepisy mają zastosowanie do premii zwierzęcych.

UWAGI TRYBUNAŁU

- ocena systemów obejmowała ZSZiK w pięciu agencjach płatniczych w państwach członkowskich stosujących SPJ – Austrii, Danii, Finlandii, Włoszech (Lombardii) i Hiszpanii (Galicji) – i w jednej agencji płatniczej w państwie członkowskim stosującym JPO (na Węgrzech),
- Trybunał poddał analizie stosowanie standardów wzajemnej zgodności (na szczeblu krajowym) oraz systemy kontroli stosowane przez państwa członkowskie. Wyniki tej analizy zostały przedstawione w rozdziale 4, w pkt 4.30–4.32, ale mają również zastosowanie do niniejszego rozdziału,
- Trybunał dokonał przeglądu prac prowadzonych przez jednostki certyfikujące Rumunii i Bułgarii w ramach nowej procedury wzmocnienia wiarygodności ⁽¹⁴⁾,
- przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji obejmował roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI w odniesieniu do kwestii związanych z EFRG,
- w kontekście przeprowadzanego przez Komisję rozliczenia rachunków Trybunał dokonał przeglądu 17 poświadczeń wydanych przez jednostki certyfikujące EFRG oraz ich sprawozdań dotyczących 17 agencji płatniczych. Wyniki przedstawiono w rozdziale 4 (zob. pkt 4.36).

⁽¹⁴⁾ Zob. pkt 3.34 i 3.35.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

3.10. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 3.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 39 % transakcji wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11. Wśród 70 transakcji zawierających błędy w 60 (86 %) przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne, które w 45 przypadkach (75 %) dotyczyły dokładności, w 14 przypadkach (23 %) – kwalifikowalności i w 1 przypadku (2 %) – występowania.

3.12. Błędy kwantyfikowalne stwierdzone przez Trybunał zilustrowano poniżej w przykładzie 3.1, a w przykładzie 3.2 przedstawiono sytuację, w której zidentyfikowano błąd niekwantyfikowalny. Błąd dokładności najczęściej polega na zawyżeniu deklarowanych powierzchni, przy czym w większości przypadków zawyżenie nie przekracza 5 %. Większy poziom błędu dokładności występuje w przypadkach, w których nieprawidłowo oceniono i zarejestrowano w systemie identyfikacji działek rolnych (LPIS) kwalifikowalne trwałe użytki zielone (zob. również pkt 3.20).

3.10. Najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał w odniesieniu do roku budżetowego 2011 r. zwiększył się w niewielkim stopniu w stosunku do roku ubiegłego, ale nadal pozostaje w normalnym zakresie zmian statystycznych z danego roku na rok następny i nie wskazuje na pogorszenie ogólnej jakości zarządzania wydatkami i ich kontroli przez państwa członkowskie. Potwierdza to fakt, że jeden z przypadków, które Trybunał uważa za 100% błąd, miał charakter wyjątkowy i nie wskazywał na nieodłączną słabość systemu. Komisja uważa, iż skumulowane poziomy błędów określone przez Trybunał w ciągu ostatnich lat dostarczają wiarygodnych dowodów na to, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu dla EFRG zbliża się do progu istotności wynoszącego 2 %.

Niski poziom błędu wskazany w statystykach kontrolnych, które Komisja otrzymała od państw członkowskich i które w bardzo dużym stopniu zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez jednostki certyfikujące, potwierdza również, że wydatki EFRG w roku budżetowym 2011 r. zarządzane były zasadniczo we właściwy sposób.

Ponadto ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio zabezpieczone poprzez procedurę rozliczania zgodności.

Zob. również odpowiedź łączną na pkt 3.11 i 3.12.

3.11 i 3.12. Komisja odnotowuje, że większość błędów kwantyfikowalnych to stosunkowo mało istotne pod względem finansowym błędy, dotyczące głównie drobnych różnic przy ponownym pomiarze działek przeprowadzonym przez Trybunał (zob. pkt 3.12); *de facto* 42 błędy wykryte przez Trybunał dotyczą bardzo niewielkich różnic w ponownych pomiarach działek (24 błędy poniżej poziomu 2 %).

⁽¹⁵⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu – NPPB). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy NNPB 1,1 % a NWPB 4,7 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 3.1**Zawyżenie deklarowanej powierzchni (przykład błędu dokładności)**

W jednym państwie członkowskim działki referencyjne zaklasyfikowane jako trwałe użytki zielone uznaje się za w pełni kwalifikowalne, chociaż na znacznej ich części występują skały lub gęste krzewy, a w związku z tym taki obszar należy traktować jako niekwalifikowalny. W przypadku dwóch transakcji w tym państwie członkowskim Trybunał stwierdził zawyżenie deklarowanej powierzchni odpowiednio o 28 % i 36 %.

Naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych (przykład błędu kwalifikowalności)

Prowadzenie działań promocyjnych służących zachęceniu do spożywania mleka powierzono krajowemu podmiotowi gospodarczemu bez publikacji ogłoszenia o procedurze przetargowej na szczeblu UE, co nakazują przepisy prawa UE i krajowego. W ten sposób ograniczony został dostęp do zamówienia dla potencjalnych podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich, co stanowi poważne naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, a w związku z tym płatność pomocy w tym przypadku była nieprawidłowa.

Wniosek o płatność w odniesieniu do nieistniejących zwierząt (przykład błędu występowania)

Hodowcy przyznano premię specjalną za 150 owiec. Trybunał stwierdził, że beneficjent w ogóle nie miał owiec. W związku z tym płatność była nieprawidłowa.

Przykład 3.2 – Przykład błędu niekwantyfikowalnego

W jednym państwie członkowskim łączna wartość uprawnień przyznanych i zarejestrowanych w bazie danych ZSiK przekroczyła pułap przewidziany w prawodawstwie UE ⁽¹⁶⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 3.1**Zawyżenie deklarowanej powierzchni (przykład błędu dokładności)**

Komisji Europejskiej znane są problemy dotyczące kwalifikowalności użytków zielonych w tym państwie członkowskim. Władze krajowe zostały wezwane do podjęcia działań w tej kwestii i w listopadzie 2010 r. przedstawiły plan naprawczy systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS), w tym w szczególności działania w celu wdrożenia stosowania współczynnika kwalifikowalności użytków zielonych oraz zagwarantowania systematycznej aktualizacji systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) na podstawie wyników kontroli na miejscu. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować realizację tego planu przez władze krajowe.

Naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych (przykład błędu kwalifikowalności)

Komisja zauważa, że państwo członkowskie nie zgadza się z ustaleniami Trybunału. Komisja oceni, czy i w jaki sposób należy kontynuować dochodzenie w przedmiotowej sprawie, w razie potrzeby poprzez procedurę rozliczania zgodności, uwzględniając również zasadę proporcjonalności.

Wniosek o płatność w odniesieniu do nieistniejących zwierząt (przykład błędu występowania)

Władze krajowe wszczęły proces odzyskania nadpłaconych kwot i Komisja podejmie działania następcze. Ponadto wszczęte zostanie postępowanie sprawdzające w celu weryfikacji zgodności systemu zarządzania i kontroli państwa członkowskiego.

Przykład 3.2 – Przykład błędu niekwantyfikowalnego

Komisja zwraca uwagę na fakt, że wspomniane państwo członkowskie ograniczyło płatności dla rolników i tym samym przestrzegało pułapu dla wszystkich płatności bezpośrednich, ustanowionego na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

Komisja oceni informacje dostarczone przez Trybunał i na tej podstawie podejmie decyzję o działaniach następczych.

⁽¹⁶⁾ Przekroczenie to wyniosło ponad 280 mln euro, ale wobec braku odpowiednich informacji dotyczących podstawy przyznania tych uprawnień Trybunał nie mógł określić w sposób wymierny wpływu na budżet UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zasada wzajemnej zgodności

3.13. Na podstawie przeprowadzonej analizy niektórych wymogów wzajemnej zgodności (zob. pkt 3.9 tiret drugie) Trybunał stwierdził naruszenia w 22⁽¹⁷⁾ z 155 płatności podlegających takim wymogom⁽¹⁸⁾. Wykryte błędy stanowią około 0,2 punktu procentowego ogólnego poziomu błędów, o którym mowa w pkt 3.10.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW**Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji**

3.14. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZiK) przedstawiono w **załączniku 3.2**⁽¹⁹⁾. Trybunał stwierdził, że we wszystkich sześciu badanych agencjach płatniczych systemy ZSZiK były częściowo skuteczne.

3.15. Z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał wynika, że na skuteczność ZSZiK w skontrolowanych agencjach płatniczych negatywny wpływ mają niedokładne dane w różnych bazach danych i nieprawidłowości w obsłudze administracyjnej wniosków przez agencje płatnicze. Ponadto w dalszym ciągu utrzymują się niektóre poważne uchybienia systemowe odnotowane w poprzednich sprawozdaniach rocznych (zob. pkt 3.19–3.22).

3.13. Zob. odpowiedź na pkt 3.9.

3.14 i 3.15. Komisja uważa, że zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK), który odpowiada za 91 % ogółu wydatków EFGR, jest zasadniczo skutecznym systemem kontroli, jeśli chodzi o ograniczanie ryzyka błędów i nieprawidłowych wydatków.

Ogólna skuteczność i ciągłe udoskonalanie systemu zarządzania i kontroli (ZSZiK) potwierdzone zostało przez wyniki kontroli zgodności prowadzonych przez Komisję w ciągu ostatnich lat we wszystkich państwach członkowskich oraz niski poziom błędów w statystykach kontroli otrzymywanych od państw członkowskich. Statystyki te zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez jednostki certyfikujące i wykazują poziom nienależnych płatności poniżej progu istotności na poziomie 2 %.

Pozostałe niedociągnięcia mają zasadniczo mniej poważny charakter. Wiele z tych niedociągnięć ma raczej ograniczony zakres, np. pastwiska alpejskie w Austrii, i nie wpływają one w sposób poważny na skuteczność programu ZSZiK. Wszystkie te nieprawidłowości korygowane są poprzez procedury rozliczania zgodności, przez co zapewniona jest stosowna ochrona budżetu EU przed ryzykiem.

Ponieważ nieprawidłowości, które Trybunał wykrył w Austrii, nie mają poważniejszego charakteru, Komisja uznaje system kontroli i nadzoru w Austrii za skuteczny.

⁽¹⁷⁾ 14 z 22 przypadków miało wpływ na kontrolowane płatności, natomiast w pozostałych 8 przypadkach taki wpływ zaznaczył się w przyszłych płatnościach.

⁽¹⁸⁾ Najczęściej występujące naruszenia wymogów wzajemnej zgodności, które zaobserwowano, polegają na braku zdolności lub niewystarczającej zdolności składowania azotanów pochodzenia zwierzęcego, przekroczeniu maksymalnej dopuszczalnej ilości azotanów na hektar i na braku rejestrów do celów bilansu składników nawozowych.

⁽¹⁹⁾ Ustalenia te, z wyjątkiem ustaleń dotyczących uprawnień, mają również zastosowanie do środków obszarowych i środków dotyczących zwierząt związanych z rozwojem obszarów wiejskich i objętych ZSZiK.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.16. ZSZiK obejmuje główne systemy finansowane przez EFRG, tzn. SPJ, JPO oraz wszelkie systemy pomocy obszarowej powiązanej z wielkością produkcji, a także systemy premii zwierzęcych. Na system ten składają się bazy danych gospodarstw rolnych i wniosków, systemy identyfikacji działek rolnych i rejestracji zwierząt, a także rejestr uprawnień do płatności w tych państwach członkowskich, w których działa system płatności jednolitych. Przewiduje on kilka kontroli kwalifikowalności, między innymi kontrole krzyżowe pomiędzy bazami danych.

3.17. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola ZSZiK objęła zarówno ocenę zgodności z przepisami stosownych rozporządzeń, jak i ocenę skuteczności systemów pod względem zapewnienia prawidłowości transakcji, a w szczególności:

- a) procedury administracyjne i kontrolne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności oraz jakości baz danych;
- b) systemy kontroli oparte na fizycznych kontrolach na miejscu;
- c) procedury służące zapewnianiu odzyskania nienależnych płatności.

Procedury administracyjne i kontrolne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności oraz jakości baz danych

3.18. Kontrole administracyjne⁽²⁰⁾ przeprowadzane przez agencje płatnicze muszą obejmować, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, kontrole krzyżowe między innymi z wszystkimi bazami danych ZSZiK. Trybunał sprawdził, czy bazy danych są kompletne i wiarygodne, czy kontrole wykazują anomalie oraz czy podejmowane są działania w celu skorygowania wykrytych błędów. Najważniejsze stwierdzone uchybienia systemowe opisano poniżej.

3.19. Prawodawstwo UE stanowi, że po upływie określonego terminu rolnicy nie mogą zgłaszać dodatkowych działek i że każda nieprawidłowość wykryta przez agencję płatniczą doprowadzi do obniżenia kwoty pomocy. Jednakże organ administracyjny może skorygować wniosek w dowolnym momencie, bez obniżania kwoty pomocy, w razie wystąpienia oczywistego błędu polegającego na niezgodności⁽²¹⁾, która w sposób wyraźny wynika z danych zawartych w samym wniosku. Trybunał stwierdził, że cztery agencje płatnicze (w Danii, Finlandii, we Włoszech (Lombardii) i w Rumunii) nieprawidłowo stosowały koncepcję oczywistego błędu, pozwalając na zastąpienie niekwalifikowalnych lub podwójnie zgłoszonych działek, w wyniku czego te agencje płatnicze nie obniżały kwot pomocy (zob. przykład 3.3).

3.19. W odniesieniu do Danii, Finlandii i Włoch organy krajowe podjęły lub podejmują odpowiednie działania naprawcze poprzez zmianę wewnętrznych instrukcji oraz procedur, jak również w razie potrzeby, poprzez odzyskanie nadpłaconych kwot.

W odniesieniu do Rumunii: w ramach kontroli własnych przeprowadzonych przez służby Komisji stwierdzono, że krajowe wytyczne dla określenia oczywistych błędów nie zawsze były prawidłowo stosowane przez regionalne urzędy płatniczych.

⁽²⁰⁾ Art. 28 i 29 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009.

⁽²¹⁾ Na przykład błędu pisarskiego, niespójności między zawartymi we wniosku informacjami w formie graficznej i alfanumerycznej, błędu odczytu mapy itd.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 3.3 – Niewłaściwe stosowanie koncepcji oczywistego błędu

W Rumunii koncepcję oczywistego błędu w sposób niewłaściwy stosowano systematycznie. Działki o zawyżonych powierzchniach deklarowanych lub zgłaszane podwójnie w znacznej liczbie przypadków zastępowano innymi działkami zlokalizowanymi w innych miejscach oraz różniącymi się wielkością i kształtem. Takiego zastępowania nie można uznawać za sprostowanie oczywistych błędów ⁽²²⁾.

3.20. Baza danych LPIS zawiera rejestr całej powierzchni użytków rolnych (działek referencyjnych) danego państwa członkowskiego i obszarów kwalifikowalnych, co ma kluczowe znaczenie dla jakości administracyjnych kontroli krzyżowych (zob. przykład 3.4).

Przykład 3.4 – Nieprawidłowe dane w LPIS

W dwóch państwach członkowskich ⁽²³⁾ (we Włoszech (Lombardii) i w Hiszpanii (w Galicji)) Trybunał wykrył przypadki, w których działki referencyjne określone jako „trwałe użytki zielone” zostały zarejestrowane w LPIS jako w 100 % kwalifikowalne, mimo że były całkowicie lub częściowo gęsto zalesione lub miały inne cechy uniemożliwiające ich kwalifikowalność. Trybunał zauważył również, że system ten nie został zaktualizowany, gdyż agencje płatnicze (na Węgrzech, we Włoszech (w Lombardii) i w Hiszpanii (w Galicji)) nie wprowadziły do niego wyników przeprowadzonych kontroli na miejscu.

3.21. W celu przyznania pomocy w ramach SPJ każde uprawnienie posiadane przez rolnika musi być zgłoszone wraz z jednym hektarem kwalifikowalnego gruntu. Trybunał odnotował, że zasada ta w pewnych okolicznościach nie jest przestrzegana w Austrii (zob. przykład 3.5).

⁽²²⁾ Trybunał już wcześniej odnotował w swoim sprawozdaniu rocznym za 2008 r. (pkt 5.38), że w Rumunii ponad 5 500 rolników skorzystało z unijnej pomocy w formie jednolitej płatności obszarowej, w łącznej wysokości 2,2 mln euro, w wyniku nieprawidłowego zastosowania koncepcji oczywistego błędu.

⁽²³⁾ Trybunał odnotował już to spostrzeżenie w odniesieniu do Hiszpanii w sprawozdaniach rocznych za 2008 r., pkt 5.36, za 2009 r., pkt 3.38 i za 2010 r., pkt 3.31, oraz do Włoch w sprawozdaniu rocznym za 2009 r., pkt 3.38.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 3.3 – Niewłaściwe stosowanie koncepcji oczywistego błędu

Począwszy od roku 2010, władze rumuńskie wdrożyły internetowy system LPIS (IPA online), który ułatwia lokalizację działek. W odniesieniu do ustaleń Trybunału dotyczących Rumunii w rocznym sprawozdaniu za rok budżetowy 2008 (pkt 5.38) oraz – jak już podkreślono w odnośnej odpowiedzi Komisji – Komisja nie podziela stanowiska Trybunału Obrachunkowego dotyczącego stosowania pojęcia oczywistego błędu w przypadku niewłaściwej lokalizacji działek.

3.20.

Przykład 3.4 – Nieprawidłowe dane w LPIS

Według włoskich władz błędy te zostały sprostowane począwszy od 2011 r. Komisja rozpatruje tę sprawę w ramach procedury rozliczenia zgodności rachunków.

Komisji Europejskiej znane są problemy dotyczące kwalifikowalności użytków zielonych w Hiszpanii. Władze hiszpańskie zostały wezwane do podjęcia działań w tej kwestii i w listopadzie 2010 r. przedstawiły plan naprawczy systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS), w tym w szczególności działania w celu wdrożenia stosowania współczynnika kwalifikowalności użytków zielonych oraz zagwarantowania systematycznej aktualizacji systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) na podstawie wyników kontroli na miejscu. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować realizację tego planu przez władze krajowe.

Komisja wykryła również niektóre przypadki braku aktualizacji LPIS na podstawie wyników kontroli na miejscu na Węgrzech i wystąpiła z pisemnym wnioskiem do władz węgierskich o podjęcie działań w tym zakresie.

3.21. W odniesieniu do Austrii Komisja do tej pory nałożyła korekty finansowe w wysokości 0,214 mln EUR dotyczące uprawnień do płatności za pastwiska położone na obszarze alpejskim za lata 2005, 2006 i 2007 w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

Zob. również wspólne odpowiedzi na pkt 3.14 i 3.15.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 3.5 – Nieprawidłowe aktywowanie uprawnień

W Austrii, gdy wnioskodawca składający wniosek w odniesieniu do pastwisk położonych w obszarze alpejskim nie ma wystarczającej liczby hektarów, aby aktywować wszystkie uprawnienia, władze krajowe, wbrew prawodawstwu UE, zmniejszają liczbę uprawnień wnioskodawcy (w celu dostosowania jej do liczby hektarów) i proporcjonalnie zwiększają ich wartość ⁽²⁴⁾.

3.22. Wszystkie uprawnienia do płatności powinny być rejestrowane w bazie danych uprawnień, a ich łączna wartość nie może przekraczać pułapu określonego w prawodawstwie UE. W przypadku dwóch państw członkowskich Trybunał wykrył niedokładne informacje w bazach danych uprawnień ze względu na nieprawidłowe postępowanie z uprawnieniami niewykorzystanymi ⁽²⁵⁾ (w Danii) oraz na różnice pomiędzy regionalną i centralną bazą danych (w Hiszpanii ⁽²⁶⁾).

Systemy kontroli oparte na fizycznych kontrolach na miejscu

3.23. Jakość pomiarów przeprowadzonych na miejscu ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego określenia kwot pomocy. Trybunał ponownie przeprowadził wiele pomiarów dokonanych wcześniej przez agencje płatnicze. W trzech państwach członkowskich wyniki pomiarów Trybunału różniły się od wyników podanych przez agencje płatnicze (w Danii w przypadku pięciu z 18 pomiarów, a w Hiszpanii (w Galicji) i Finlandii – w czterech z 21 pomiarów).

Procedury służące zapewnieniu odzyskania nienależnych płatności

3.24. Trybunał zbadał rejestry księgowe kontrolowanych agencji płatniczych w celu ustalenia, czy kwoty podlegające odzyskaniu zostały odpowiednio uwzględnione i czy kwoty te prawidłowo zgłoszono Komisji. W przypadku Danii Trybunał nie mógł uzgodnić zgłoszonych kwot z zapisami księgowymi, na podstawie których zostały one ustalone.

⁽²⁴⁾ Tę kwestię Trybunał poruszył już w swoim sprawozdaniu za 2006 r. (pkt 5.23).

⁽²⁵⁾ Prawodawstwo UE stanowi, że uprawnienia nieaktywowane w ciągu dwóch kolejnych lat wracają do rezerwy krajowej, zob. art. 42 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

⁽²⁶⁾ Tę kwestię Trybunał poruszył już w swoim sprawozdaniu za 2008 r. (pkt 5.37).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 3.5 – Nieprawidłowe aktywowanie uprawnień

Zob. odpowiedź na pkt 3.21.

3.22. W odniesieniu do Danii Komisja wykryła podobne problemy i władze duńskie zobowiązały się do podjęcia odpowiednich działań naprawczych. Komisja przeprowadzi działania następcze w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

3.23. Służby Komisji podzielają pogląd Trybunału, że jakość fizycznych kontroli na miejscu jest ważna. Kontrole przeprowadzone przez służby Komisji wykazały podobne uchybienia w odniesieniu do jakości kontroli na miejscu. Wykryte niedociągnięcia są przedmiotem działań następczych w ramach procedur rozliczania zgodności, co gwarantuje, że ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio zabezpieczone.

W następstwie kontroli przeprowadzonych przez Komisję władze hiszpańskie przedłożyły w listopadzie 2010 r. plan naprawy systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS), w tym środki mające na celu poprawę jakości kontroli na miejscu. Środki te obowiązują od roku 2012.

3.24. Komisja podziela opinię Trybunału, że cztery z sześciu skontrolowanych systemów były skuteczne i 2 częściowo skuteczne (zob. załącznik 3.2). Komisja jest także zdania, że systemy zarządzania długami i systemy odzyskiwania środków poprawiły się w ciągu ostatnich lat, zwłaszcza dzięki wprowadzeniu w 2006 r. tzw. zasady 50/50, która stanowi silny bodziec dla państw członkowskich do jak najszybszego i najskuteczniejszego odzyskiwania nienależnych płatności. Z tego też powodu na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała „zasadę 100 %” (tj. 100 % kwot, które nie zostały odzyskane po 4 lub 8 latach opóźnienia – w zależności od tego, czy sprawa rozpatrywana jest w ramach postępowania administracyjnego, czy też sądowego – stanie się wymagalnych od odpowiedniego państwa członkowskiego) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Art. 56 ust. 2 (SEC (2011 r.). 1153).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Stosowany przez Komisję system nadzoru i oświadczenia jej kierownictwa

3.25. Komisja opiera swoje oceny legalności i prawidłowości wydatków w tym obszarze polityki na czterech podstawowych aspektach:

- ocenie właściwego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli,
- wynikach kontroli własnych,
- działaniach podjętych w związku z planami działania i zastrzeżeniami z lat ubiegłych,
- poświadczeniu otrzymanym od innych urzędników zatwierdzających w przypadku subdelegacji.

3.26. Trybunał przeanalizował w szczególności ocenę Komisji dotyczącą właściwego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, zgodnie z opisem podanym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r.

Przeprowadzona przez Komisję ocena właściwego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli

3.27. Na potrzeby oceny skuteczności zarządzania na szczeblu państw członkowskich Komisja opiera się przede wszystkim na poświadczeniach wiarygodności wydanych przez szefów agencji płatniczych w zakresie legalności i prawidłowości transakcji oraz na przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące kontrolach dotyczących tych transakcji.

W konkretnym przypadku dotyczącym Danii jednostka certyfikująca wykryła także kilka problemów dotyczących rozliczeń w odniesieniu do odzyskanych kwot lub między zgłoszeniem do Komisji w formie tabeli ujętej w załączniku III oraz księgą dłużników agencji płatniczej. Komisja dokona przeglądu zgodności z kryteriami akredytacyjnymi oraz przeglądu infrastruktury i wdrożonych systemów kontrolnych.

3.27. Jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Komisja dokonuje oceny legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń na podstawie ustaleń i wskaźników, które można ująć w ramach trzech elementów dotyczących poświadczenia wiarygodności:

- 1) funkcjonowania agencji płatniczych;
- 2) wyników kontroli na poziomie beneficjentów końcowych; oraz
- 3) kontroli zgodności systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich przeprowadzanych przez służby Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.28. Komisja informuje, że w 2011 r. w odniesieniu do EFRG wszystkie 81 poświadczeń wiarygodności przekazanych przez szefów agencji płatniczych było bez zastrzeżeń i że wszystkie opinie, oprócz jednej (dotyczącej Hiszpanii (Kantabrii)), wydane przez odpowiednie jednostki certyfikujące również były bez zastrzeżeń⁽²⁷⁾. Jednostki certyfikujące przeprowadzają swoje kontrole na podstawie wytycznych Komisji w ramach procedury „standardowej” lub wybieranej dobrowolnie procedury „wzmocnienia wiarygodności” wymagającej przeprowadzenia dodatkowych kontroli.

Standardowe wymogi w zakresie kontroli dla jednostek certyfikujących

3.29. Jednostki certyfikujące sprawdzają kryteria akredytacji agencji płatniczych, oceniają system kontroli wewnętrznej, zatwierdzają kompilację statystyk kontroli i wystawiają opinię w sprawie poświadczenia wiarygodności wydawanego przez szefów agencji płatniczych.

3.30. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r. Komisja stwierdza, że 91 % jednostek certyfikujących przeprowadziło kontrole kompilacji statystyk kontroli dla EFRG-ZSZiK, a w 92 % wnioski były pozytywne, tzn. błędy w kompilacji statystyk kształtowały się na poziomie poniżej 2 %. A zatem zaledwie 84 % statystyk agencji płatniczych zostało zatwierdzonych przez jednostki certyfikujące.

3.31. Zgodnie z wytycznymi Komisji podstawą zatwierdzenia statystyk kontroli przez jednostki certyfikujące jest weryfikacja próby obejmującej 20 sprawozdań z kontroli⁽²⁸⁾. Przegląd nie obejmuje jednak kompletności statystyk kontroli ani prawidłowego przekazywania informacji o wynikach⁽²⁹⁾.

3.32. W kwestii oceny jakości kontroli na miejscu w wytycznych Komisji pozostawia się jednostkom certyfikującym wybór: ich przedstawiciele mogą współuczestniczyć w prowadzonych przez inspektorów kontrolach na miejscu lub ponownie przeprowadzić takie kontrole samodzielnie. Na podstawie własnego doświadczenia Trybunał uznał, że jakość kontroli poprawiłaby się, gdyby jednostki certyfikujące były zobowiązane do systematycznego ponownego przeprowadzania wcześniejszych kontroli⁽³⁰⁾.

3.30. W porównaniu do lat poprzednich DG AGRI przyjęła bardziej rygorystyczne podejście w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności w odniesieniu do wykonanych prac i wniosków z działań jednostek certyfikujących: tylko w przypadku, gdy jednostka certyfikująca przeprowadziła wszystkie niezbędne czynności, została ona uwzględniona w ocenie prac.

3.31. W odniesieniu do kompletności sprawozdawczości jako takiej: służby Komisji opracowują narzędzie, które dostarczy kompletne informacje umożliwiające bardziej wszechstronne sprawdzenie wyników kontroli na miejscu. Test kontrolny przewidziany jest na rok 2012 w ramach składania wniosków dotyczących pomocy obszarowej.

3.32. Komisja zgadza się, że przeprowadzenie w odpowiednim czasie kontroli sprawdzającej zapewnia lepszą ocenę jakości kontroli na miejscu, jednak nadal możliwa jest ocena środowiska kontrolnego poprzez kontrole z udziałem jednostki certyfikującej. W niektórych przypadkach ponowne przeprowadzenie kontroli w odpowiednim czasie może nie być możliwe. Ograniczenia te są nieodłącznie związane z wieloma kontrolami ex post przeprowadzanymi przez audytorów zewnętrznych. W takich sytuacjach odpowiednią alternatywą są kontrole z udziałem jednostki certyfikującej. Przynoszą one również dodatkowe korzyści polegające na ograniczeniu obciążenia administracyjnego rolników poprzez unikanie kumulacji kontroli.

⁽²⁷⁾ Nie wpłynęły sprawozdania od jednostki certyfikującej dotyczące dwóch rumuńskich agencji płatniczych.

⁽²⁸⁾ W wytycznych Komisji przewiduje się weryfikację minimalnej próby 20 sprawozdań z kontroli pomocy obszarowej objętej ZSZiK i drugiej próby 20 premii zwierzęcych objętych ZSZiK.

⁽²⁹⁾ Warunkiem miarodajnej oceny poziomu błędów resztowego w dokonywanych płatnościach jest pełna zgodność między próbami wybranymi losowo i próbami wykazanymi w statystykach.

⁽³⁰⁾ Zob. także sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 3.46.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.33. Ponadto z kilku sprawozdań jednostek certyfikujących wynika, że Komisja zażądała wyjaśnień⁽³¹⁾ od agencji płatniczych dotyczących pierwotnie przedłożonych statystyk kontroli. Ewentualne korekty statystyk kontroli, będące wynikiem tych wyjaśnień, nie są analizowane w kontekście kontroli jednostki certyfikującej.

Nowa procedura wzmocnienia wiarygodności

3.34. W 2010 r. Komisja wprowadziła na zasadzie dobrowoli⁽³²⁾ nowe ramy kontroli o nazwie „Wzmocnienie wiarygodności w zakresie legalności i prawidłowości transakcji na poziomie beneficjentów końcowych poprzez pracę jednostek certyfikujących”. W ramach tej procedury wzmocnienia wymaga się od jednostki certyfikującej ponownego przeprowadzenia, dla każdej agencji płatniczej i każdej z czterech populacji wydatków – EFRG–ZSZiK, EFRG nieobjętej ZSZiK, EFRROW–ZSZiK i EFRROW nieobjętej ZSZiK – kontroli reprezentatywnej próby transakcji, które agencja płatnicza sprawdziła na miejscu.

3.35. Jeżeli Komisja uzna, że państwa członkowskie stosują tę procedurę prawidłowo, korekty finansowe w kontekście rozliczania rachunków będą ograniczone do poziomu błędu pochodzącego z zatwierdzonych statystyk kontroli.

Niekonsekwencja koncepcji

3.36. Ostatecznym celem procedury wzmocnienia wiarygodności jest stworzenie Komisji możliwości ustalenia wiarygodnego poziomu błędu resztowego w różnych populacjach wydatków. Trybunał przeanalizował instrukcje Komisji dla jednostek certyfikujących dotyczące procedury wzmocnienia wiarygodności⁽³³⁾. Do celów badania bezpośredniego w instrukcjach przewiduje się próbę obejmującą od 110 do 180 transakcji i próg istotności w wysokości 2 %.

3.37. W instrukcjach Komisji dopuszcza się jednak 2-procentowy margines tolerancji między kwotami pomocy zatwierdzonymi przez agencję płatniczą a kwotami ustalonymi przez jednostkę certyfikującą oraz dodatkowo 2-procentowy margines tolerancji dla nieprawidłowej kompilacji statystyk kontroli przez agencję płatniczą. Te dwa marginesy tolerancji umożliwiają jednostce certyfikującej zatwierdzenie poziomów błędu resztowego, które są zaniżone nawet o 4 punkty procentowe: sytuacja taka wpływa na podważenie ustalonego progu istotności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.33. Komisja zwraca uwagę na fakt, że czynności, które mają być wykonane przez jednostkę certyfikującą muszą obejmować późniejsze przekazywanie danych statystycznych dotyczących inspekcji aż do momentu sporządzenia sprawozdania.

3.37. Instrukcje przewidują dwuprocentowy margines tolerancji dla każdej opinii, kompilacji statystyk oraz samych informacji. Skutek finansowy dwuprocentowego marginesu tolerancji nie musi być kumulatywny.

⁽³¹⁾ W sprawozdaniu jednostki certyfikującej znajduje się wyjaśnienie, że statystyki kontrolne dla Niemiec (Bawarii) były sześciokrotnie korygowane w wyniku wniosków o wyjaśnienia kierowanych przez Komisję, a w ostatecznej wersji wpłynęły w dniu 7 listopada 2011 r.

⁽³²⁾ W roku budżetowym 2011 tylko Luksemburg, Bułgaria i Rumunia zdecydowały się zastosować procedurę wzmocnienia wiarygodności.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rev1 – część A – Strategia audytu i AGRI/D(2010) 251540Rev1 – część B – Sprawozdawczość.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Błędy stosowania

3.38. Trybunał odnotował poważne uchybienia w stosowaniu procedury wzmocnienia wiarygodności w obu kontrolowanych państwach członkowskich (w Bułgarii i Rumunii, zob. przykład 3.6).

Przykład 3.6 – Niedociągnięcia w pracy jednostek certyfikujących

W Bułgarii ponowne przeprowadzenie kontroli na miejscu jednostka certyfikująca zleciła usługodawcy zewnętrznemu. W kilku przypadkach ponownie zbadanych przez Trybunał usługodawca błędnie ocenił kwalifikowalność gruntów. Ponadto jednostka certyfikująca nie zauważyła, że agencja płatnicza nie skompensowała, zgodnie z wymogami prawodawstwa UE, nadwyżek powierzchni stwierdzonych w przypadku jednej działki niedoborami stwierdzonymi w przypadku innej działki. Inny mankament niewykryty przez jednostkę certyfikującą polegał na tym, że w przypadku tego samego obszaru, w odniesieniu do którego wpłynęły wnioski od dwóch rolników (wielokrotne wnioski), agencja płatnicza, wbrew prawodawstwu UE, zastąpiła powierzchnię zgłoszoną przez jednego z rolników równoważną niezgłoszoną powierzchnią w innej części działki referencyjnej.

W Rumunii agencja płatnicza wstrzymała wszystkie płatności wytypowane przez jednostkę certyfikującą i przedstawiła tej jednostce symulacje płatności określone na podstawie wykazów działek, które nie obejmowały żadnych działek niekwalifikowalnych. Jednakże po zakończeniu kontroli i zatwierdzeniu symulacji płatności przez jednostkę certyfikującą agencja płatnicza dodała do wykazu nowe działki wskutek niewłaściwego zastosowania koncepcji oczywistego błędu⁽³⁴⁾ i wypłaciła wyższe kwoty niż te, które zostały zatwierdzone przez jednostkę certyfikującą. W rezultacie jednostka certyfikująca wydała opinię bez zastrzeżeń na temat legalności i prawidłowości płatności pomimo niedociągnięć wskazanych przez Trybunał.

3.39. Podsumowując, Trybunał uważa, że jakość pracy wykonywanej przez skontrolowane jednostki certyfikujące w ramach wzmocnienia wiarygodności jest niewystarczająca.

3.38.

Przykład 3.6 – Niedociągnięcia w pracy jednostek certyfikujących

Zob. odpowiedź na pkt 3.39.

3.39. Komisja chciałaby zwrócić uwagę na fakt, że w żadnym z wymienionych przypadków jednostka certyfikująca nie poświadczała statystyk. W związku z tym nie będą one mogły być wykorzystane do celów wymienionych w pkt 3.35.

W odniesieniu do ustaleń Trybunału Komisja podniesie te kwestie z odnośnymi państwami członkowskimi oraz będzie powracać do nich we wszystkich przyszłych wytycznych wydawanych przez Komisję.

⁽³⁴⁾ Zob. także przykład 3.3.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Oświadczenie kierownictwa DG AGRI – roczne sprawozdanie z działalności

3.40. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2011 r. znajduje się zastrzeżenie dotyczące poważnych uchybień w ZSZiK w Bułgarii i Portugalii. Jednakże Komisja uchyliła swoje wcześniejsze zastrzeżenie odnośnie do wydatków objętych ZSZiK w Rumunii. W świetle spostrzeżeń, o których mowa w pkt 3.19 i przykładzie 3.6, Trybunał uważa, że uchylenie to było przedwczesne.

3.41. Ponadto DG AGRI uważa, że anomalie wykryte przez agencje płatnicze w trakcie losowo wybranych kontroli na miejscu odzwierciedlają poziom błędu resztowego. Trybunał ponownie wyraża przedstawioną już w sprawozdaniu rocznym za 2010 r. krytykę tego podejścia, ponieważ:

- jest ono oparte na kontrolach, których jakość, jak wykazały kontrole przeprowadzone przez Komisję⁽³⁵⁾ i Trybunał (zob. pkt 3.23), jest niewystarczająca w przypadku wielu agencji płatniczych,
- jest ono oparte na statystykach kontroli obciążonych błędami kompilacji, co wynika ze sprawozdań jednostek certyfikujących (zob. pkt 3.30), oraz
- jest niekompletne, gdyż nie bierze się w nim pod uwagę błędów resztowych w administracyjnym zarządzaniu wnioskami, które, jak wskazują wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał i Komisję, jest niewydolne⁽³⁶⁾.

3.40. Należy przypomnieć, że zastrzeżenie dla Rumunii zostało wydane wyłącznie w odniesieniu do reputacji ze względu na poważne niedociągnięcia w systemie IACS, który jest najważniejszym systemem kontroli w obszarze WPR, i nie pociągało za sobą ryzyka finansowego powyżej 2% progu istotności na poziomie UE. W lutym 2012 r. na podstawie kontroli Komisji ustalono, że rumuński plan działania został ukończony, właściwie wdrożony, a system działał prawidłowo i gwarantował odpowiednią jakość w odniesieniu do roku 2011 r. W związku z tym Komisja uważa, że wycofanie zastrzeżenia było uzasadnione niezależnie od tego, czy poziom błędu znajdował się powyżej progu istotności w Rumunii. Audyt wdrażania zmienionego systemu ZSZiK zostanie przeprowadzony w ramach normalnego programu audytu w 2012 r.

3.41. Statystyki kontroli państw członkowskich podlegają weryfikacji i są zatwierdzane w większości przypadków przez jednostki certyfikujące, czyli zgodnie z procedurą, którą jako jeden z wariantów zalecał Trybunał w swoim sprawozdaniu z 2005 r. Wyniki tego procesu zostały przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI.

— Aby uniknąć ryzyka zaniżania poziomu błędów wynikających z powyższych statystyk kontroli ze względu na nieścisłości zawarte w bazach danych lub nieodpowiednie monitorowanie anomalii, na co zwrócił uwagę Trybunał, DG AGRI zastosowała margines bezpieczeństwa w postaci 25 % zwiększenia poziomów błędu, który uznała za w pełni wystarczający, aby pokryć ryzyko, o którym mowa w sprawozdaniu Trybunału.

— Zob. odpowiedź powyżej.

— Zob. odpowiedź powyżej.

⁽³⁵⁾ Sprawozdania z rozliczenia rachunków AA/2011/15 (Portugalia), pkt 3.2, AA/2011/09 (Finlandia), pkt 3.2.1, AA/2011/05 (Niemcy, Meklemburgia-Pomorze Przednie), pkt 6.2, AA/2011/12 (Włochy, Emilia-Romania), pkt 3.4.2, AA/2010/16 (Rumunia), pkt 3.3, AA/2011/17 (Słowenia), pkt 3.2, AA/2011/06 (Hiszpania, Nawarra), pkt 3.4, AA/2011/07 (Hiszpania, Kastylia i León), pkt 3.4.

⁽³⁶⁾ Na przykład sprawozdania z rozliczenia rachunków AA/2011/01 (Bułgaria), pkt 3.3, AA/2010/15 (Portugalia), pkt 3.3, AA/2011/12 (Włochy), pkt 3.2, AA/2011/06 (Hiszpania), pkt 3.2 oraz AA/2011/13 (Litwa), pkt 3.3.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

3.42. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. w zakresie wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolnictwa wystąpił istotny poziom błędu.

3.43. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że zbadane systemy nadzoru i kontroli w zakresie wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolnictwa były częściowo skuteczne.

3.42. Najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał w odniesieniu do roku budżetowego 2011 r. zwiększył się w niewielkim stopniu w stosunku do roku ubiegłego, ale nadal pozostaje w normalnym zakresie zmian statystycznych z danego roku na rok następny i nie wskazuje na pogorszenie ogólnej jakości zarządzania wydatkami i ich kontroli przez państwa członkowskie. W opinii Komisji potwierdza to fakt, że jeden z przypadków, które Trybunał uznaje za 100% błąd, miał charakter wyjątkowy i nie wskazywał na nieodłączną słabość systemu. Komisja uważa, iż skumulowane poziomy błędów określone przez Trybunał w ciągu ostatnich lat dostarczają wiarygodnych dowodów na to, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu dla EFRG jest stosunkowo blisko progu istotności wynoszącego 2 %.

Niski poziom błędu wskazany w statystykach kontrolnych, które Komisja otrzymała od państw członkowskich i które w bardzo dużym stopniu zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez jednostki certyfikujące, potwierdza również, że wydatki EFRG w roku budżetowym 2011 zarządzane były zasadniczo we właściwy sposób.

Ponadto ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio zabezpieczone poprzez procedurę rozliczania zgodności.

Zob. także odpowiedź na pkt 3.12.

3.43. Komisja uważa, że system IACS jest zasadniczo skutecznym systemem kontroli, ograniczającym ryzyko błędu lub nieprawidłowych wydatków. W oparciu o statystyki kontroli przekazane przez państwa członkowskie oraz na podstawie własnych wyników audytu Komisja uważa również, że poziom nienależnych płatności bezpośrednich objętych systemem IACS w roku 2011 był poniżej progu istotności równego 2 %. Zob. też odpowiedź do pkt 3.15. Ponadto pozostałe elementy ryzyka dla budżetu UE są odpowiednio zabezpieczone poprzez procedurę rozliczania zgodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

3.44. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń sformułowanych w poprzednich sprawozdaniach rocznych (za lata 2008 i 2009) przedstawiono w **załączniku 3.3**. Trybunał uznaje, że Komisja podjęła działania zaradcze, jeśli chodzi o wiarygodność i kompletność informacji zawartych w systemie identyfikacji działek rolnych, takie jak wprowadzenie obowiązku przeprowadzania ocen jakości przez wszystkie agencje płatnicze i planów działania w państwach członkowskich, w których stwierdzono poważne uchybienia. Jednakże Trybunał stwierdził, że Komisja nie dopilnowała, by niektóre państwa członkowskie usunęły niedociągnięcia w LPIS i niedociągnięcia administracyjne odnotowane przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych (zob. pkt 3.15).

3.45. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca Komisji i państwom członkowskim podjęcie w obecnym okresie programowania odpowiednich działań w celu:

- **Zalecenie 1:** zapewnienia prawidłowej oceny kwalifikowalności trwałych użytków zielonych, zwłaszcza w przypadkach, w których obszary są częściowo pokryte krzewami, zaroślami, gęsto rosnącymi drzewami lub skałami (zob. pkt 3.12 i 3.20),
- **Zalecenie 2:** zapewnienia, by agencje płatnicze podjęły niezwłocznie działania w przypadkach, w których stwierdzono wadliwość ich systemów administracyjnych i systemów kontroli i/lub baz danych ZSZiK (zob. pkt 3.19–3.22),
- **Zalecenie 3:** zapewnienia takiej jakości kontroli na miejscu, która jest niezbędna do wiarygodnej identyfikacji kwalifikowalnego obszaru (zob. pkt 3.23),

3.44. Począwszy od roku 2010, państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzania rocznej oceny jakości systemu LPIS według określonych procedur, których wyniki będą monitorowane przez Komisję w kolejnych latach. Ponadto w 2010 r. Komisja wprowadziła na zasadzie dobrowolności nowe ramy kontrolne pod nazwą „Wzmocnienie wiarygodności w zakresie legalności i prawidłowości operacji na poziomie beneficjentów końcowych dzięki działalności jednostek certyfikujących”. Ponadto wiele państw członkowskich opracowało plany działania, których wdrożenie będzie monitorowane przez Komisję.

3.45. Zob. wspólną odpowiedź do pkt 1.12–1.13.

Komisji Europejskiej znane są powyższe problemy i złożyła ona wniosek mający na celu doprecyzowanie kryteriów kwalifikowalności w kontekście trwającej reformy WPR do roku 2020.

W bieżącym okresie, w przypadku gdy Komisja wykryje takie uchybienia, przekazuje ona państwu członkowskiemu zalecenia dotyczące zmian, jak również dokonuje korekt finansowych w ramach procedury rozliczania zgodności w celu ochrony interesów finansowych UE.

Komisja zgadza się ze stwierdzeniami Trybunału i systematycznie zaleca państwom członkowskim usprawnianie systemów kontroli i zapewnienie bardziej energicznego ich wdrażania.

Ponadto służby Komisji wykryły podobne uchybienia w odniesieniu do jakości kontroli na miejscu. Wykryte niedociągnięcia są przedmiotem działań następczych w ramach procedury rozliczania zgodności, co zagwarantuje, że ryzyko dla budżetu UE jest odpowiednio zabezpieczone.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 4:** zapewnienia, by projekt i jakość pracy wykonywanej przez jednostki certyfikujące umożliwiały wiarygodną ocenę legalności i prawidłowości operacji w agencjach płatniczych (zob. pkt 3.29 i nast.).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja stwierdza, że ogólna struktura i wymogi sprawozdawcze w odniesieniu do kontroli na miejscu prowadzonych przez jednostki certyfikujące są odpowiednie. Dlatego też nie przewiduje się żadnych zmian w wytycznych Komisji dla jednostek certyfikujących na rok finansowy 2012 r. Komisja będzie jednak kontynuować monitorowanie jakości pracy jednostek certyfikujących.

Od jednostek certyfikujących nie wymaga się obecnie opiniowania legalności i prawidłowości operacji. W chwili obecnej taka ekspertyza możliwa jest jedynie na zasadzie dobrowolności. Propozycje Komisji dotyczące zarówno rozporządzenia finansowego i rozporządzenia horyzontalnego w sprawie finansowania, zarządzania i monitorowania WPR zawierają wymóg wydania przez jednostki certyfikujące⁽²⁾ opinii na temat legalności i prawidłowości operacji od początku nowego okresu programowania.

⁽²⁾ Art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania, zarządzania i monitorowania wspólnej polityki rolnej (COM (2011) 628 wersja ostateczna/2).

ZAŁĄCZNIK 3.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI – ROLNICTWO: WSPARCIE RYNKU I POMOC BEZPOŚREDNIA

	2011	2010	2009	2008
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY				
Łączna liczba transakcji (z czego):	180	146	148	151
zaliczki	0	0	0	0
płatności okresowe/końcowe	180	146	148	151
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾				
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:				
nie wystąpiły błędy	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy				
Analiza według rodzaju błędu				
błędy niekwantyfikowalne:	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
błędy kwantyfikowalne:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
błędy kwalifikowalności	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
błędy występowania	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
błędy dokładności	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH				
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu	2,9 %			
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	4,7 %			
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,1 %			

⁽¹⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 3.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW – ROLNICTWO: WSPARCIE RYNKU I POMOC BEZPOŚREDNIA

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli – EFRG

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	System	Wydatki związane z ZSZIK (= pułap krajowy – załącznik VIII do rozporządzenia (WE) nr 73/2009) (w tys. euro)	Procedury administ- racyjne i kontrolne stosowane w celu zapewnienia popraw- ności płatności oraz jakość baz danych	Kontrole na miejscu: metodyka, typowa- nie, realizacja, kontrola jakości i sprawozdawczość nt. indywidualnych wyników	Procedury odzyski- wania nienależnych płatności	Ocena ogólna
Austria	SPJ	745 235	częściowo skuteczne 1, 9	skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne
Dania	SPJ	1 030 478	częściowo skuteczne 1, 4, 7, 8	częściowo skuteczne b	częściowo skuteczne A	częściowo skuteczne
Finlandia	SPJ	565 520	częściowo skuteczne 3, 5, 7, 8	częściowo skuteczne b, c	skuteczne	częściowo skuteczne
Węgry	JPO	1 073 824	częściowo skuteczne 2, 6, 9	częściowo skuteczne a, b	częściowo skuteczne B	częściowo skuteczne
Włochy (Lombardia)	SPJ	4 227 177	częściowo skuteczne 2, 5, 8	skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne
Hiszpania (Galicja)	SPJ	5 108 650	częściowo skuteczne 1, 2, 3, 4	częściowo skuteczne b, c	skuteczne	częściowo skuteczne

1 Nieprawidłowości w LPIS.

2 Brak aktualizacji LPIS po przeprowadzeniu kontroli na miejscu.

3 Niewystarczająca ścieżka audytu baz danych ZSZIK.

4 Niedokładności w bazach danych uprawnień.

5 Wnioski w ramach SPJ nie zawierają informacji umożliwiających ustalenie lokalizacji działek rolnych.

6 Jedynie ograniczone retroaktywne kontrole ewentualnego zawyżania deklarowanych powierzchni w latach poprzednich.

7 Uchybienia w procedurze rejestracji wniosków.

8 Sprostowania oczywistych błędów niezgodne z koncepcją oczywistego błędu.

9 Nieprawidłowa podstawa wyliczania płatności.

a Stwierdzono brak kompensacji zawyżonych zadeklarowanych powierzchni i zaniżonych zadeklarowanych powierzchni w przypadku jednej grupy upraw.

b Niedostateczna jakość pomiarów powierzchni w czasie kontroli na miejscu.

c Nieprawidłowe lub niepełne informacje w sprawozdaniach z kontroli na miejscu.

A Niedokładności na rachunkach dłużników.

B Uchybienia w stosowaniu procedur egzekucyjnych.

ZAŁĄCZNIK 3.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EFRG

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	W odniesieniu do ZSZIK Trybunał stwierdził, że konieczna jest znaczna poprawa w szczególności w trzech z ośmiu skontrolowanych agencji płatniczych (a mianowicie na Cyprze, w Grecji, na Malcie) (pkt 3.72).	W tych trzech agencjach płatniczych zostały podjęte następujące działania naprawcze: — Grecja: władze wdrożyły plan działania w celu wyeliminowania uchybień. Wprowadzono nowy system LPIS-GIS i zmienioną procedurę składania wniosków. — Cypr: wdrożono pięcioletni plan odnowy. Począwszy od 2011 r., na nowo definiowane są działki referencyjne w oparciu o najnowsze zdjęcia metryczne. — Malta: agencja płatnicza dokonała aktualizacji LPIS w 2009 r. na podstawie ortofotomap z 2008 r. i zaplanowała zakończenie pełnej aktualizacji LPIS na podstawie obrazów z 2010 r. w roku 2011.	
	Trybunał uznał, że wytyczne Komisji dotyczące zakresu obowiązków jednostek certyfikujących muszą zostać poddane przeglądowi jeżeli chodzi o charakter, zasięg i zobowiązania w zakresie sprawozdawczości, w szczególności w odniesieniu do prac związanych z zatwierdzaniem statystyk kontroli państw członkowskich (pkt 3.75).	Komisja zaproponowała wprowadzenie nowego systemu zatwierdzania statystyk kontroli państw członkowskich o nazwie „procedura wzmocnienia wiarygodności”, począwszy od 2010 r. (zob. pkt 3.34 i 3.35). Trybunał podczas kontroli dwóch z trzech agencji płatniczych, które zdecydowały się na stosowanie tej procedury, stwierdził, że ze względu na uchybienia w interpretacji koncepcji i niedociągnięcia w stosowaniu procedury, w wyniku tych kontroli, którym poddano te dwie agencje, nie można uzyskać pewności co do wiarygodności albo można ją uzyskać jedynie w ograniczonym zakresie (zob. pkt 3.36 i nast.).	Komisja nie podziela stanowiska, że „wzmocnienie wiarygodności procedury” obarczone jest błędami pojęciowymi. Komisja zbadała również wyniki prac wykonanych przez jednostki certyfikujące w odniesieniu do statystyk kontroli dwóch odnośnych agencji płatniczych i podziela pogląd, że powyższe dwa konkretne przypadki dają tylko ograniczoną pewność.
2009 i 2008	Trybunał zalecił wyeliminowanie zidentyfikowanych uchybień systemowych. W tym zakresie najpilniejsze do usunięcia niedociągnięcia w SPJ i JPO to (pkt 3.73 (!)):		
	a) usunięcie uchybień systemowych prowadzących do błędów związanych z kwalifikowalnością gruntów lub deklarowaniem zawyżonej powierzchni, jak również do niedokładnych uprawnień do płatności, w szczególności poprzez poprawę wiarygodności i kompletności danych zapisanych w LPIS (np. najnowsze ortofotomapy);	a) Od 2010 r. rozporządzeniem Komisji (UE) nr 146/2010 wprowadzono dla państw członkowskich wymóg corocznej oceny jakości LPIS-GIS zgodnie z ustalonymi procedurami.	a) Komisja zgadza się z opinią Trybunału. W nadchodzących latach Komisja będzie nadal monitorować wyniki.
	b) dopilnowanie, by wszystkie bazy danych ZSZIK zapewniały wiarygodną i pełną ścieżkę audytu w zakresie wszystkich dokonywanych modyfikacji;	b) Nie podjęto żadnych konkretnych działań naprawczych w celu zastosowania się do zalecenia Trybunału.	b) W ramach kontroli Komisja wydaje zalecenia dla państw członkowskich w taki sposób, aby sytuacja na bieżąco ulegała poprawie. W ciągu ostatnich lat wyniki kontroli wykazały postępy w zakresie jakości informacji zawartych w bazach danych.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009 i 2008	c) lepsze objaśnienie i egzekwowanie przepisów, tak aby bezpośrednia pomoc UE nie była wypłacana wnioskodawcom, którzy nie wykorzystują gruntów do celów rolniczych ani nie utrzymują gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska;	c) W ramach reformy WPR Komisja stworzyła państwom członkowskim możliwość wyłączenia osób fizycznych lub prawnych, których główną działalnością gospodarczą nie jest działalność rolnicza lub których działalność rolnicza nie ma istotnego znaczenia. Trybunał uważa, że w dalszym ciągu istnieje ryzyko dokonywania płatności na rzecz wnioskodawców, którzy nie wykorzystują gruntów do celów rolniczych ani nie utrzymują gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W swoim wniosku dotyczącym WPR po 2013 r. Komisja wyjaśniła definicję rolnika. Trybunał uważa, że w dalszym ciągu istnieje ryzyko dokonywania płatności na rzecz beneficjentów, którzy nie prowadzą żadnej działalności rolniczej.	c) <i>w odpowiedzi na zalecenie Trybunału, Komisja przedstawiła definicję „aktywnego rolnika” w swoim wniosku w sprawie WPR po 2013 r., który negocjowany jest obecnie przez władzę ustawodawczą.</i>
	d) ustanowienie na poziomie UE minimalnych wymogów dotyczących rocznego utrzymania użytków zielonych, tak aby kwalifikowały się do uzyskania pomocy bezpośredniej UE.	d) W bieżącym okresie programowania nie osiągnięto żadnych postępów.	d) Obecny system zapewnia wspólne ramy prawne, zgodnie z którymi państwa członkowskie są odpowiedzialne za określenie kryteriów utrzymywania gruntów zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej. Pozwala to na uwzględnienie różnorodności obszarów rolnych i tradycji w UE.
2008	Trybunał, na podstawie poziomu błędów w badanych transakcjach i swojej oceny systemów, ponownie stwierdził, że ZSZIK jest zasadniczo skutecznym systemem kontroli ograniczającym ryzyko błędu lub nieprawidłowych wydatków. Niemniej jednak kontrola wykazała, że konieczne są znaczne ulepszenia w wybranych agencjach płatniczych w trzech państwach członkowskich (a mianowicie w Zjednoczonym Królestwie (w Szkocji), Bułgarii, Rumunii) (pkt 5.64).	Komisja podjęła następujące działania naprawcze: — Bułgaria: opracowano plan działania na lata 2009–2011, mający na celu przede wszystkim wyeliminowanie wysokiego poziomu błędów zaniedbania we wnioskach rolników o pomoc, nabycie nowych metrycznych obrazów powierzchni ziemi i uaktualnienia LPIS-GIS na podstawie informacji uzyskanych z nowych ortofotomap oraz wyników kontroli na miejscu. — Rumunia: opracowano plan działania na lata 2009–2011, mający na celu nabycie nowych metrycznych obrazów powierzchni ziemi i uaktualnienia LPIS-GIS na podstawie informacji uzyskanych z nowych ortofotomap oraz wyników kontroli na miejscu. — Zjednoczone Królestwo (Szkocja): władze krajowe dokonują przeglądu i aktualizacji informacji w systemie LPIS-GIS.	<i>Plany działania dla Bułgarii i Rumunii zostały zakończone odpowiednio w listopadzie 2011 r. i w lutym 2011 r.</i>

(¹) Podobne zalecenia sformułowano w pkt 5.65 sprawozdania rocznego za 2008 r.

ROZDZIAŁ 4

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.9
Charakterystyka badanej grupy polityk	4.2–4.8
Rozwój obszarów wiejskich	4.2–4.5
Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu, gospodarka morską i rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów	4.6–4.8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.9
Prawidłowość transakcji	4.10–4.19
Rozwój obszarów wiejskich	4.12–4.18
Zasady wzajemnej zgodności	4.16–4.18
Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu, gospodarka morską i rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów	4.19
Skuteczność systemów	4.20–4.50
Rozwój obszarów wiejskich	4.20–4.44
Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji	4.20–4.32
Stosowana przez Komisję procedura rozliczania rachunków i oświadczenia kierownictwa	4.33–4.44
Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu, gospodarka morską i rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów	4.45–4.50
System kontroli wewnętrznej DG MARE	4.46
Oświadczenie kierownictwa innych DG – roczne sprawozdania z działalności	4.47–4.50
Wnioski i zalecenia	4.51–4.55
Wnioski	4.51–4.52
Zalecenia	4.53–4.55

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę szczegółową dotyczącą rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia, która obejmuje rozwój obszarów wiejskich (będący elementem obszaru polityki 05 – Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich) oraz obszary polityki 07 – Środowisko i działania w dziedzinie klimatu, 11 – Gospodarka morską i rybołówstwo oraz 17 – Ochrona zdrowia i konsumentów. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2011 r. przedstawiono w **tabeli 4.1**.

Tabela 4.1 – Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie – najważniejsze informacje za 2011 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
05	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój obszarów wiejskich	12 292	Dzielone
		Środki przedakcesyjne	102	Zdecentralizowane
		Międzynarodowe aspekty obszaru polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”	5	Bezpośrednie scentralizowane
			12 399	
07	Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu	Wydatki administracyjne	92	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	240	Bezpośrednie scentralizowane/ pośrednie scentralizowane
			332	
11	Gospodarka morską i rybołówstwo	Wydatki administracyjne	41	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	731	Scentralizowane/dzielone
			772	
17	Ochrona zdrowia i konsumentów	Wydatki administracyjne	117	Bezpośrednie scentralizowane
		Wydatki operacyjne	506	Bezpośrednie scentralizowane/ pośrednie scentralizowane
			623	

Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾

250

Wydatki operacyjne ogółem

13 876

w tym: — zaliczki

566

— płatności okresowe/końcowe

13 310

Płatności za rok ogółem**14 126****Zobowiązania za rok ogółem****16 779**⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011.

Charakterystyka badanej grupy polityk

Rozwój obszarów wiejskich

4.2. Rozwój obszarów wiejskich jest częścią wspólnej polityki rolnej (WPR), której ogólne cele i źródła finansowania przedstawiono w rozdziale 3 (zob. pkt 3.2 i 3.3).

4.3. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) współfinansuje w różnym stopniu wydatki na rozwój obszarów wiejskich za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich. Wydatki obejmują 45 działań, w tym zarówno działania obszarowe (na przykład płatności rolno-środowiskowe i płatności kompensacyjne dla rolników na obszarach o utrudnionych warunkach naturalnych), jak i działania inne niż obszarowe (na przykład modernizacja gospodarstw rolnych oraz tworzenie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej) (12 394 mln euro) ⁽¹⁾.

4.4. Zarządzanie wydatkami WPR i ich kontrolę opisano w rozdziale 3 (zob. pkt 3.6 i 3.7). W ramach niektórych systemów wsparcia EFRROW ⁽²⁾ beneficjenci wsparcia UE mają prawny obowiązek spełniać warunki „wzajemnej zgodności”, o których mowa w pkt 3.5.

4.5. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2010 r. Trybunał zauważył, że wydatki na rozwój obszarów wiejskich są szczególnie narażone na błędy ⁽³⁾. Głównym źródłem zagrożenia dla prawidłowości są często złożone przepisy i warunki kwalifikowalności. Ponadto, ponieważ niektóre programy wykazują niski poziom wykorzystania środków ⁽⁴⁾, istnieje ryzyko, zwłaszcza pod koniec okresu programowania, że zgłaszane będą niekwalifikowalne wydatki w celu uniknięcia umorzeń.

4.4. Zob. odpowiedzi do pkt 3.5.

4.5. Komisja podziela opinię Trybunału co do większej częstotliwości występowania błędów w zakresie niektórych wydatków związanych z rozwojem obszarów wiejskich niż ma to miejsce w pierwszym filarze WPR. Jednak relatywnie wyższy poziom błędów w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich należy również rozpatrywać w kontekście celów polityki rozwoju obszarów wiejskich, które można osiągnąć jedynie w drodze bardziej złożonych przepisów i warunków kwalifikowalności, o których wspomina Trybunał.

⁽¹⁾ Ta kwota obejmuje wydatki na dokończenie wcześniejszych (2000–2006) programów (500 mln euro) oraz środki przedakcesyjne w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (102 mln euro).

⁽²⁾ O których mowa w art. 50a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1).

⁽³⁾ Zob. pkt 3.18 sprawozdania rocznego Trybunału za 2010 r.

⁽⁴⁾ Pięć lat po rozpoczęciu okresu programowania 2007–2013 poziom wykonania (tj. płatności wobec planu finansowego) był nadal bardzo niski w przypadku Bułgarii (29,1 %), Rumunii (34,3 %) i Włoch (36,2 %) (na podstawie danych DG AGRI z dnia 31.12.2011).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu, gospodarka morska i rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów

4.6. Polityka UE w zakresie ochrony środowiska ma przyczyniać się do ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego oraz do racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, także na szczeblu międzynarodowym. Instrument finansowy na rzecz środowiska (LIFE) ⁽⁵⁾ jest najważniejszym programem pod względem wielkości środków (wydatki wynoszące 184 mln euro w 2011 r.) na współfinansowanie projektów w państwach członkowskich na rzecz przyrody i różnorodności biologicznej, polityki środowiskowej i zarządzania środowiskowego oraz informacji i komunikacji.

4.7. Cele ogólne wspólnej polityki rybołówstwa w dziedzinie gospodarki morskiej i rybołówstwa są takie same jak w przypadku wspólnej polityki rolnej (zob. pkt 3.2). Najważniejszym instrumentem jest Europejski Fundusz Rybacki ⁽⁶⁾ (EFR) (wydatki w kwocie 441 mln euro w 2011 r.).

4.8. W obszarze „Ochrona zdrowia i konsumentów” UE przyczynia się zarówno do ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, jak i do ochrony dobra konsumentów. Większość płatności przeznaczona jest na programy zwalczania chorób zwierząt i agencje europejskie ⁽⁷⁾ (odpowiednio 186 mln euro i 171 mln euro w 2011 r.).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.9. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia należy odnotować następujące kwestie:

— kontrola objęła badanie próby 178 płatności okresowych i końcowych, w tym 160 płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz 18 płatności w zakresie środowiska i działań w dziedzinie klimatu, gospodarki morskiej i rybołówstwa oraz ochrony zdrowia i konsumentów,

4.9.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 149 z 9.6.2007, s. 1).

⁽⁶⁾ Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR) został w bieżącym okresie programowania (2007–2013) zastąpiony przez EFR – rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 (Dz.U. L 223 z 15.8.2006, s. 1).

⁽⁷⁾ Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, Europejska Agencja Leków.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- w odniesieniu do zasad wzajemnej zgodności Trybunał w swoim badaniu skoncentrował się na obowiązkach związanych z utrzymaniem dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) oraz na wymogach podstawowych w zakresie zarządzania (SMR) ⁽⁸⁾, co do których można uzyskać dowody i wyciągnąć wniosek w trakcie wizyty kontrolnej,
- przy obliczaniu poziomu błędu Trybunał nie bierze pod uwagę zmniejszeń płatności ani wykluczeń ⁽⁹⁾ (stosowanych przez państwa członkowskie w przypadkach zawyżania przez beneficjentów wsparcia UE rzeczywistej powierzchni gruntów, liczby zwierząt lub wielkości kwalifikowalnych wydatków ⁽¹⁰⁾),
- ocena systemów rozwoju obszarów wiejskich obejmowała jedną agencję płatniczą w każdym z sześciu państw członkowskich: Danii, Hiszpanii (Galicja), Włoszech (Lombardia), na Węgrzech, w Austrii i Finlandii. W przypadku obszaru „Gospodarka morska i rybołówstwo” Trybunał zbadał system kontroli wewnętrznej DG MARE,
- przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji obejmował roczne sprawozdania z działalności DG AGRI (w zakresie rozwoju obszarów wiejskich), DG CLIMA, DG ENV, DG MARE i DG SANCO,
- ponadto aby ocenić podstawy wydania przez Komisję decyzji dotyczących finansowego rozliczenia rachunków, Trybunał dokonał weryfikacji kontroli rozliczenia rachunków w DG AGRI oraz certyfikatów i sprawozdań jednostek certyfikujących EFRROW dotyczących 15 agencji płatniczych.

— Zob. odpowiedzi do pkt 4.16–4.18.

⁽⁸⁾ Wszystkie wymogi odnoszące się do SMR 6–8 (dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt) oraz oczywista niezgodność z SMR 4 (dyrektywa w sprawie azotanów) i SMR 18 (dobrostan zwierząt).

⁽⁹⁾ Z wyjątkiem przypadków, w których państwa członkowskie już wykryły nieprawidłowości, lecz nie zastosowały należnych zmniejszeń/wykluczeń.

⁽¹⁰⁾ Art. 16, 17 i 30 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. L 25 z 28.1.2011, s. 8).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

4.10. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 4.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 57 % transakcji wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11. W odniesieniu do próby 160 płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w 93 (58 %) stwierdzono błędy, z czego 61 (66 %) stanowiły błędy kwantyfikowalne. W przypadku obszarów „Środowisko i działania w dziedzinie klimatu”, „Gospodarka morska i rybołówstwo” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” w zbadanej próbie 18 transakcji 8 (44 %) zawierało błędy, z czego 2 (25 %) stanowiły błędy kwantyfikowalne.

Rozwój obszarów wiejskich

4.12. W przypadku EFRROW badanie transakcji przez Trybunał obejmowało 26 różnych działań. 75 transakcji dotyczyło działań obszarowych, a 85 – innych niż obszarowe. Znaczna część najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu, o którym mowa w pkt 4.10, dotyczyła kwalifikowalności działań innych niż obszarowe. Trybunał stwierdził również znaczną liczbę błędów w przypadkach gdy beneficjentami były organy publiczne, na przykład gminy lub same agencje płatnicze: wśród 34 zbadanych transakcji dotyczących beneficjentów publicznych stwierdzono 17 błędów (50 %) dotyczących takich kwestii, jak zgłoszenie nieuprawnionego podatku VAT lub niezgodność z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych.

4.13. Próba 160 transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich objęła 43 płatności z tytułu programów rolno-środowiskowych. Trybunał stwierdził, że w 10 przypadkach (23 %) rolnicy nie przestrzegali podjętych zobowiązań rolno-środowiskowych. W przykładzie 4.1 przedstawiono opis takiego błędu stwierdzonego przez Trybunał. W odniesieniu do działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” zbadano 21 płatności, w których Trybunał stwierdził osiem przypadków (38 %) nienależnych wydatków.

4.10 i 4.11. Komisja przyjmuje do wiadomości najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał. Chociaż Komisja w niektórych przypadkach nie podziela oceny Trybunału, jej własne szacunki poziomu nienależnych płatności na podstawie statystyk kontroli przedstawionych przez państwa członkowskie w 2011 r. również wskazują na pogorszenie sytuacji, aczkolwiek w bardziej ograniczonym stopniu. Dlatego dyrektor generalny DG AGRI zgłosił zastrzeżenie dotyczące wydatków związanych z rozwojem obszarów wiejskich w swoim poświadczeniu wiarygodności za 2011 r.

Zastrzeżeniu temu towarzyszy szereg działań korygujących, które Komisja winna określić wraz z państwami członkowskimi w celu naprawienia sytuacji.

Jednak relatywnie wyższy poziom błędów w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich w porównaniu z pierwszym filarem WPR należy również rozpatrywać w kontekście celów polityki rozwoju obszarów wiejskich, które można osiągnąć jedynie w drodze bardziej złożonych przepisów i warunków kwalifikowalności, o których mówi Trybunał w pkt 4.5.

Komisja zwraca uwagę, że połowa błędów kwantyfikowalnych to raczej błędy mało istotne pod względem finansowym (poniżej 5 %).

4.12. Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenia Trybunału, chociaż nie zawsze zbiegają się one ze statystykami kontroli z państw członkowskich, i weźmie je pod uwagę przy wdrażaniu planu działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jeśli uzna to za konieczne.

4.13.

⁽¹¹⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu – NPPB). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy NNPB 4,5 % a NWPB 10,9 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 4.1 – Nieprzestrzeganie zobowiązań rolno-środowiskowych (przykład błędu kwalifikowalności)

Beneficjent złożył wniosek o wsparcie w ramach dwóch programów rolno-środowiskowych. W przypadku pierwszego programu zobowiązał się do rezygnacji z uprawy w strefie buforowej o szerokości 1 metra na 14 działkach oraz do pozostawienia tego obszaru bez upraw, orki, nawożenia i oprysków. W trakcie kontroli stwierdzono, że tego wymogu nie przestrzegano na żadnej z 14 działek. W odniesieniu do drugiego programu rolnik zobowiązał się do stosowania właściwych technik prowadzenia sadu i dobrych praktyk rolnych, w tym oczyszczania i trzebieżenia drzew owocowych. W trakcie kontroli stwierdzono, że drzewa nie były oczyszczane, a fragmenty działek, na których rosły drzewa, były pokryte odpadami. Zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi tak znaczące naruszenie wymogów obu programów powinno skutkować zmniejszeniem płatności o 100 %.

4.14. W 31 spośród zbadanych transakcji beneficjent był zobowiązany przestrzegać przepisów dotyczących zamówień publicznych. Trybunał stwierdził, że w 12 przypadkach (39 %) co najmniej jeden z tych przepisów nie był przestrzegany (zob. przykład 4.2).

Przykład 4.2 – Naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych (przykład błędu kwalifikowalności)

Beneficjentem wsparcia w wysokości 5,1 mln euro ze środków UE była sama agencja płatnicza. Kwota była wypłacona z tytułu „pomocy technicznej” i dotyczyła części większej operacji obejmującej serwis oraz utrzymanie systemu informatycznego agencji płatniczej. Trybunał stwierdził, że dwa zamówienia na tę większą operację, o wartości ok. 58 mln euro, zostały przyznane przedsiębiorstwu w trybie negocjacji bez ogłoszenia. Agencja płatnicza nie przedstawiła niezbędnej analizy ani wymaganego uzasadnienia przyznania tych zamówień w ramach takiej procedury zamiast w drodze postępowania otwartego lub ograniczonego.

4.15. W ponad jednej trzeciej przypadków Trybunał stwierdził, że błąd stwierdzony w ramach badania transakcji miał charakter systematyczny, tzn. dotyczył większej liczby płatności niż zbadana (zob. przykład 4.3).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 4.1 – Nieprzestrzeganie zobowiązań rolno-środowiskowych (przykład błędu kwalifikowalności)

Komisja uważa, że ustalenia Trybunału dotyczą wyrywkowego przypadku nieprzestrzegania zobowiązania podjętego w ramach środka rolno-środowiskowego.

Komisja zwróci się do właściwej jednostki certyfikującej o monitorowanie odzyskania nienależnie wypłaconej kwoty.

4.14. Komisja pragnie zauważyć, że niektóre ze spostrzeżeń Trybunału dotyczą krajowych przepisów w zakresie zamówień publicznych oraz że niektóre państwa członkowskie interpretują te przepisy inaczej niż Trybunał.

Przykład 4.2 – Naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych (przykład błędu kwalifikowalności)

Komisja zwraca uwagę, że jeśli przedstawiono by odpowiednie uzasadnienie dla zastosowania opisanej procedury, beneficjent z prawnego punktu widzenia mógłby zasadniczo udzielić zamówień publicznych w drodze procedury negocjacyjnej. W takim przypadku Komisja być może nie wykluczyłaby wszystkich tych wydatków z finansowania UE w kontekście swojej procedury rozliczania zgodności w celu przestrzegania zasady proporcjonalności.

4.15.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 4.3 – Uwzględniony nienależny podatek VAT (przykład systematycznego błędu kwalifikowalności)

Jedna ze zbadanych płatności dotyczyła usług świadczonych organowi publicznemu w ramach programu szkoleń i informowania. Organ publiczny zgłosił całą kwotę płatności, w tym nienależny podatek VAT, która została w całości wypłacona i obciążyła budżet UE. Ten błąd systematyczny dotyczył wszystkich wydatków w ramach danego działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w tym państwie członkowskim, a jego łączna wartość wyniosła 0,8 mln euro.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 4.3 – Uwzględniony nienależny podatek VAT (przykład systematycznego błędu kwalifikowalności)

W ramach procedury rozliczenia finansowego służby Komisji będą monitorować ustalenia Trybunału w stosunku do organów krajowych w celu odzyskania wszelkich nienależnych płatności.

Zasady wzajemnej zgodności

4.16. Jak zauważono w rozdziale 3 (zob. pkt 3.9), błędy dotyczące zasad wzajemnej zgodności zostały po raz pierwszy uwzględnione w wyliczaniu przez Trybunał poziomu błędu.

4.17. Do celów poświadczenia wiarygodności za 2011 r. Trybunał stwierdził na podstawie przeprowadzonej analizy (zob. pkt 4.9 tiret drugie) co najmniej jedno naruszenie zasad wzajemnej zgodności w 26 ⁽¹²⁾ spośród 73 płatności podlegających tym zasadom (36 %). Aby skwantyfikować stwierdzony błąd, w przypadku każdego naruszenia Trybunał wykorzystywał krajowy system zmniejszeń płatności. We wszystkich przypadkach zmniejszenia wyniosły między 0 % a 5 %. Wykryte błędy stanowią około 0,2 punktu procentowego ogólnego poziomu błędu, o którym mowa w pkt 4.10.

4.18. Trybunał w szczególności stwierdził znaczne problemy dotyczące wdrażania wymogów wzajemnej zgodności w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt. W odniesieniu do 46 uwzględnionych w próbie gospodarstw rolnych prowadzących chów zwierząt nieprzestrzeganie wymogów stwierdzono w 16 przypadkach (35 %).

Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu, gospodarka morska i rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów

4.19. Błąd wykryty w obszarach polityki „Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu”, „Gospodarka morska i rybołówstwo” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” przedstawiono w przykładzie 4.4.

4.16–4.18. Większość wymogów związanych z zasadą wzajemnej zgodności, tj. SMR, winno być przestrzegane przez wszystkich obywateli UE, niezależnie od tego, czy są oni rolnikami korzystającymi ze wsparcia w ramach WPR. Przestrzeganie zasady wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikowalności, a zatem kontrole przestrzegania tych wymogów nie służą zbadaniu legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Rolnicy nieprzestrzegający tych wymogów są uprawnieni do otrzymywania płatności, lecz podlegają sankcjom przy uwzględnieniu dotkliwości, zasięgu, trwałości i powtarzalności stwierdzonej niezgodności, jak również zaniedbania lub umyślnego działania ze strony danego rolnika. Wskazuje na to również fakt, że płatności mogą następować przed zakończeniem kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, a kar nie stosuje się wobec płatności dotyczących roku kalendarzowego, w którym rolnik nie przestrzegał wymogów, lecz raczej wobec płatności dotyczących roku kalendarzowego, w którym organy krajowe stwierdziły nieprawidłowości. Z powyższych powodów Komisja nie uwzględnia naruszenia zobowiązań związanych z zasadą wzajemnej zgodności przy ustalaniu poziomu błędu dla celów jej własnego poświadczenia wiarygodności.

4.19.

⁽¹²⁾ 17 z tych 26 przypadków miało wpływ również na kontrolowane płatności, natomiast w pozostałych 9 przypadkach taki wpływ zaznaczył się w przyszłych płatnościach.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 4.4 – Wydatki zgłoszone po upływie okresu kwalifikowalności

Władze krajowe państw członkowskich przesyłają do Komisji w terminie do 30 kwietnia deklaracje wydatków dotyczących programów zwalczania chorób zwierząt za poprzedni rok. Deklaracja jednego z państw członkowskich za 2010 r. na kwotę 12,4 mln euro obejmowała wydatki na kwotę 0,3 mln euro poniesione po dniu 30 kwietnia 2011 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 4.4 – Wydatki zgłoszone po upływie okresu kwalifikowalności

Komisja podjęła decyzję o przelaniu pierwszej raty przed ustaleniem ostatecznego wkładu finansowego, ponieważ z uwagi na trwającą kontrolę na miejscu (C(2011) 9743, art. 1 i 2) nie było możliwości zatwierdzenia deklaracji kosztów państwa członkowskiego w 2011 r. Sprawdzenie, czy zadeklarowane wydatki zostały poniesione po dniu 30 kwietnia, przewidziano w standardowych listach kontrolnych dla kontroli na miejscu.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW**Rozwój obszarów wiejskich**

Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji

4.20. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli państw członkowskich przedstawiono w **załączniku 4.2**. W odniesieniu do sześciu zbadanych systemów nadzoru i kontroli związanych z rozwojem obszarów wiejskich Trybunał stwierdził, że jeden system kontroli był nieskuteczny (Dania), cztery były częściowo skuteczne (Hiszpania (Galicja), Włochy (Lombardia), Węgry i Finlandia), a jeden był skuteczny (Austria) w zapewnianiu prawidłowości płatności.

4.21. W odniesieniu do obszarowych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, na przykład działań rolno-środowiskowych, weryfikacja niektórych kluczowych elementów, na przykład uprawnionego obszaru, dokonywana jest za pośrednictwem Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK), opisanego w rozdziale 3 (pkt 3.16). Inne wymogi kwalifikowalności podlegają specjalnie opracowanym środkom kontroli⁽¹³⁾. Jak określono w rozdziale 3 (pkt 3.14–3.17), w odniesieniu do 2011 r. Trybunał stwierdził, że we wszystkich badanych agencjach płatniczych systemy ZSZiK były częściowo skuteczne.

4.22. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła zgodność z przepisami stosownych rozporządzeń i ocenę skuteczności systemów pod względem zapewnienia prawidłowości transakcji. Kontroli poddano w szczególności następujące elementy:

- a) procedury administracyjne i kontrolne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności;
- b) systemy kontroli oparte na fizycznych kontrolach na miejscu;

4.20. Komisja przyjmuje do wiadomości, że przedstawione wyniki są podobne do wyników ubiegłorocznych.

4.21. Komisja uważa, że system IACS stanowi zasadniczo skuteczne narzędzie kontroli mające na celu ograniczenie ryzyka błędu lub nieprawidłowego wydatku.

Zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 3.14 i 3.15.

4.22. Zob. wspólna odpowiedź do pkt 4.16–4.18.

⁽¹³⁾ W zakresie rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007–2013 szczegółowe wymogi są określone w rozporządzeniu (UE) nr 65/2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) systemy mające zapewnić wdrożenie i kontrolę przestrzegania zasad wzajemnej zgodności.

Procedury administracyjne i kontrolne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności

4.23. Kontrole administracyjne przeprowadzane przez agencje płatnicze powinny dotyczyć poprawności deklaracji składanych przez wnioskodawcę i wypełnienia wymogów kwalifikowalności do otrzymania pomocy.

4.24. Trybunał stwierdził niedociągnięcia we wdrażaniu kontroli administracyjnych związanych z warunkami kwalifikowalności i zobowiązaniami w pięciu spośród sześciu państw członkowskich objętych kontrolą (Dania, Włochy (Lombardia), Węgry, Austria i Finlandia). W przykładzie 4.5 przedstawiono taką właśnie sytuację. W jednym z państw członkowskich (Dania) Trybunał zbadał próbę pięciu losowo wybranych projektów dotyczących działań innych niż obszarowe. W kontroli stwierdzono niekwalifikowalne wydatki w czterech projektach, niewykryte przez agencję płatniczą.

4.25. Ponadto Trybunał stwierdził, że trzy spośród sześciu państw członkowskich objętych kontrolą (Dania, Włochy (Lombardia) i Finlandia) nie stosowały zmniejszeń płatności zgodnie z przepisami prawa.

4.26. Jedną z najważniejszych administracyjnych kontroli⁽¹⁴⁾ działań służących poprawie konkurencyjności sektora rolnictwa, takich jak modernizacja gospodarstw rolnych oraz poprawa i rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich, polega na ocenie racjonalności kosztów zadeklarowanych we wnioskach. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do stosowania odpowiednich systemów oceny kwot zadeklarowanych we wnioskach beneficjentów. Trybunał stwierdził, że wymóg ten nie był skutecznie stosowany przez cztery z sześciu skontrolowanych organów krajowych (Dania, Hiszpania (Galicja), Włochy (Lombardia) i Węgry). Tę sytuację potwierdza próba transakcji, w której błędy stwierdzono w 21 spośród 70 zbadanych transakcji (30 %). O podobnym ustaleniu informowano już w ubiegłym roku, ale w odniesieniu do innych agencji płatniczych (zob. pkt 3.35 w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2010 r.).

Systemy kontroli oparte na fizycznych kontrolach na miejscu

4.27. Państwa członkowskie muszą co roku przeprowadzać kontrole na miejscu obejmujące w zależności od programu pomocy co najmniej 5 % wszystkich beneficjentów lub wydatków⁽¹⁵⁾. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał skoncentrowała się na adekwatności procedur wyboru beneficjentów do takich kontroli, jakości kontroli i raportach z kontroli oraz adekwatności dokonanych korekt.

4.25. Zawsze kiedy Komisja w ramach swoich kontroli stwierdzi niedociągnięcia we wdrażaniu kontroli administracyjnych, bada je w drodze procedury rozliczania zgodności w celu ochrony interesów finansowych UE.

4.26. Komisja zgadza się z opinią, że kontrole administracyjne służące ocenie racjonalności kosztów są niezbędne w celu zagwarantowania skuteczności całego systemu kontroli. Powyższe podstawowe kontrole są systematycznie analizowane w ramach wizyt kontrolnych Komisji. Komisja zwraca jednak uwagę, że w przypadku Włoch ustalenia Trybunału dotyczą kwot (kosztów ogólnych), które są zwykle wypłacane jako ryczałt w maksymalnej wysokości 10 % lub nawet jako stała kwota, lub są poza zasięgiem wpływów beneficjenta (podatki, koszty certyfikacji systemu jakości itd.).

4.27–4.29. Kwestie poruszone przez Trybunał są także systematycznie badane w ramach wizyt kontrolnych Komisji. Stwierdzenie niedociągnięć prowadzi do korekt finansowych nakładanych na państwa członkowskie w ramach procedury rozliczenia zgodności rachunków, a także do zaleceń w zakresie poprawy systemów kontroli.

⁽¹⁴⁾ O których mowa w art. 24 rozporządzenia (UE) nr 65/2011.

⁽¹⁵⁾ Art. 12 i 25 rozporządzenia (UE) nr 65/2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.28. W pięciu spośród sześciu państw członkowskich objętych kontrolą (Dania, Hiszpania (Galicja), Włochy (Lombardia), Węgry i Finlandia) Trybunał ustalił, że realizowane kontrole nie obejmowały wszystkich zobowiązań i obowiązków beneficjentów, które można zbadać w trakcie wizyt, zgodnie z wymogami prawodawstwa.

4.29. W każdym z odwiedzonych sześciu państw członkowskich Trybunał przeprowadził cztery losowo wybrane kontrole sprawdzające. Polegały one na powtórным przeprowadzeniu przez Trybunał kontroli pierwotnie przeprowadzonych przez agencję płatniczą, w tym wszystkich kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu. W trakcie ponownego przeprowadzania kontroli na miejscu, które zostały wcześniej przeprowadzone przez agencje płatnicze, Trybunał stwierdził, że kontrole te nie zawsze zostały przeprowadzone właściwie. W przykładzie 4.5 przedstawiono taką właśnie sytuację.

Przykład 4.5 – Niezadowalająca jakość kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przeprowadzonych przez państwo członkowskie

Jedną z kontroli sprawdzających przeprowadzonych przez Trybunał we Włoszech (Lombardia) dotyczyła projektu budowy dwukondygnacyjnego budynku w gospodarstwie rolnym, obejmującego laboratorium służące przetwarzaniu owoców i innych produktów rolnych, magazyn i taras do suszenia owoców.

Po przeprowadzeniu kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu agencja płatnicza zatwierdziła pełną kwotę wniosku o płatność końcową w wysokości 221 205 euro.

Trybunał stwierdził jednak, że budynek ma głównie cechy budynku mieszkalnego, a nie rolniczego, zatem związane z nim koszty nie były kwalifikowalne. Fakt zatwierdzenia przez organy krajowe pełnej kwoty zadeklarowanych wydatków wskazuje na istotne niedociągnięcie systemowe w zakresie kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu.

Przykład 4.5 – Niezadowalająca jakość kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przeprowadzonych przez państwo członkowskie

Komisja będzie śledzić tę sprawę, w kontekście procedury rozliczania zgodności, wraz z władzami włoskimi.

Systemy mające zapewnić wdrożenie i kontrolę przestrzegania zasad wzajemnej zgodności

4.30. Kontrola struktury i wdrażania systemów dotyczących zasad wzajemnej zgodności przeprowadzona przez Trybunał ujawniła wiele istotnych niedociągnięć, które dotyczą również rozdziału 3. W żadnym z sześciu państw członkowskich objętych kontrolą nie ustanowiono ani nie prowadzono kontroli pełnego zestawu odnośnych wymogów określonych w prawodawstwie.

4.30. Komisja przeprowadziła kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w sześciu państwach członkowskich objętych kontrolą Trybunału (choć w innych regionach Hiszpanii i Włoch) i także stwierdziła poważne niedociągnięcia w zakresie definicji norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i SMR oraz kontroli ich przestrzegania. Za każdym razem gdy w tych sześciu państwach członkowskich wyraźnie stwierdzono zagrożenie dla funduszy, w ramach szeregu z tych spraw (Dania, Węgry, Austria i inne regiony Włoch i Hiszpanii) Komisja zastosowała korektę finansową lub w odniesieniu do spraw dotyczących tych sześciu państw członkowskich trwa obecnie procedura rozliczania rachunków.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.31. Ponadto w pięciu spośród sześciu państw członkowskich objętych kontrolą (Dania, Hiszpania (Galicja), Włochy (Lombardia), Węgry i Finlandia) wystąpiły niedociągnięcia w zakresie procesów planowania i terminów kontroli. Na przykład jedno państwo członkowskie (Włochy (Lombardia)) przeprowadziło wszystkie kontrole w odniesieniu do trzech SMR⁽¹⁶⁾ między październikiem a grudniem. Dlatego nie sprawdzono skutecznie wymogów, jakich należało przestrzegać poza tymi miesiącami, na przykład zakazu stosowania nawozów i innych substancji zawierających azotany na polach do dnia 28 lutego w obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami.

4.32. Trybunał ustalił, że w trzech państwach członkowskich objętych kontrolą (Włochy (Lombardia), Węgry i Finlandia) stwierdzony podczas kontroli brak zgodności nie zawsze skutkował zastosowaniem wymaganych zmniejszeń płatności. W jednym państwie członkowskim (Włochy (Lombardia)) w odniesieniu do sześciu SMR dotyczących zwierząt nie zastosowano żadnych zmniejszeń na podstawie kryteriów określonych w prawodawstwie (zasięg, dotkliwość i trwałość niezgodności). Zamiast tego w państwie tym oceniano, czy błąd jest możliwy do skorygowania i czy jest to pierwszy przypadek stwierdzenia błędu u kontrolowanego beneficjenta. Z tego względu większość przypadków niezgodności była traktowana jako drobne i zmniejszeń nie stosowano.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.31. W ramach kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności Komisja systematycznie sprawdza zgodność w zakresie planowania i terminów kontroli z wymogami kontroli na miejscu (czy państwa członkowskie realizują odpowiedni poziom kontroli w ciągu roku, czy kontrole są przenoszone na kolejny rok, czy przestrzega się terminów zgłaszania itd.). Komisja zaobserwowała te niedociągnięcia także na Węgrzech, we Włoszech i w innych państwach członkowskich i bada je w ramach procedury rozliczania zgodności.

4.32. Komisja zwraca szczególną uwagę na system oceny i sankcji ustanowiony przez państwa członkowskie dla zasady wzajemnej zgodności (łagodność systemu, właściwe stosowanie i działania następcze w związku z niewielkim brakiem zgodności, brak zgodności nieprowadzący do obniżek z uwagi na niewłaściwe stosowanie tolerancji itd.). Te niedociągnięcia Komisja zaobserwowała także w państwach członkowskich wymienionych przez Trybunał, a wynikające z nich ryzyko dla funduszy jest badane w ramach procedury rozliczania zgodności.

Komisja zaobserwowała także konkretne poważne nieprawidłowości w odniesieniu do kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w zakresie SMR dotyczących zwierząt we Włoszech i bada je w ramach procedury rozliczania zgodności.

⁽¹⁶⁾ SMR 1 (dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103 z 25.4.1979, s. 1)); SMR 4 (dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1)) oraz SMR 5 (dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7)).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Stosowana przez Komisję procedura rozliczania rachunków i oświadczenia kierownictwa***Stosowana przez Komisję procedura rozliczania rachunków**

4.33. Zarządzanie większością wydatków na rolnictwo jest dzielone między państwa członkowskie i Komisję. Środki pomocowe wypłacane są przez państwa członkowskie, które następnie uzyskują od Komisji zwrot poniesionych wydatków (co kwartał z EFRROW i co miesiąc z EFRG). Ostateczna akceptacja wydatków odbywa się w drodze dwuetapowej procedury zwanej rozliczaniem rachunków. Na te dwa etapy składają się wydawane przez Komisję roczne decyzje finansowe oraz wieloletnie decyzje o zgodności⁽¹⁷⁾.

4.34. W poprzednich sprawozdaniach rocznych oraz w sprawozdaniu specjalnym nr 7/2010 dotyczącym kontroli procedury rozliczania rachunków⁽¹⁸⁾ Trybunał krytykował obciążanie państw członkowskich, a nie beneficjentów końcowych, korektami finansowymi oraz stosowanie na szeroką skalę metody ryczałtowej w korekcie wynikającej z rozliczenia zgodności rachunków, co oznacza brak bezpośredniego związku z rzeczywistymi kwotami nieprawidłowych płatności. W 2011 r. system rozliczania zgodności rachunków był stosowany w niezmienionej postaci.

4.34. Krytycznie oceniane przez Trybunał elementy systemu kontroli rozliczania zgodności są nieodłącznie związane z tym systemem. Rozliczanie zgodności ma na celu wykluczenie z finansowania UE wydatków poniesionych niezgodnie z przepisami UE. Natomiast nie jest to mechanizm, za którego pośrednictwem odzyskiwane są nieprawidłowe płatności na rzecz beneficjentów, za co zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego wyłączną odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie.

W przypadkach, w których nienależne płatności na rzecz beneficjentów mogą być wykryte w wyniku rozliczania zgodności, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań następczych polegających na odzyskaniu płatności od tych beneficjentów. Jednak nawet w sytuacji, w której odzyskanie płatności od beneficjentów nie jest konieczne, ponieważ korekty finansowe dotyczą jedynie nieprawidłowości w systemie zarządzania i kontroli państw członkowskich, a nie nienależnych płatności, korekty te stanowią istotny środek umożliwiający poprawę systemów państw członkowskich, a tym samym również zapobieganie nieprawidłowym płatnościom lub ich wykrywanie i odzyskiwanie ich od beneficjentów.

Wykorzystanie stawek ryczałtowych zostało zaakceptowane przez Trybunał Sprawiedliwości jako zgodne z przepisami prawnymi regulującymi kontrolę zgodności oraz zatwierdzone, w niektórych okolicznościach, przez Parlament Europejski w jego rezolucji dotyczącej udzielenia absolutorium za 2007 r.⁽¹⁾

Ponadto Komisja poinformowała⁽²⁾ państwa członkowskie, że jeśli ich jednostki certyfikujące ponownie przeanalizują reprezentatywną próbę transakcji, które odnośna agencja płatnicza sprawdziła na miejscu, i na tej podstawie potwierdzą wiarygodność statystyk kontroli danego państwa członkowskiego, to Komisja przyjmuje, że wynikający z tego wskaźnik błędu stanowi maksymalne możliwe ryzyko i że korekty finansowe za dany rok nie przekroczą tego poziomu.

⁽¹⁷⁾ Rozliczenia i płatności agencji płatniczych są badane przez niezależny organ (jednostkę certyfikującą), który składa sprawozdanie Komisji w lutym następnego roku. Do dnia 30 kwietnia tego roku Komisja musi podjąć decyzję, czy zaakceptować rachunki (decyzja o rozliczeniu finansowym) czy zwrócić się o podjęcie dalszych działań lub o dodatkowe informacje. Komisja przeprowadza również kontrole służące sprawdzeniu, czy państwa członkowskie zastosowały przepisy UE w zakresie kontroli legalności i prawidłowości wydatków (kontrola zgodności). Na podstawie tych kontroli Komisja może narzucić korektę państwom członkowskim, które mają prawo wszcząć procedurę pojednawczą. Po zakończeniu tej procedury Komisja może uwzględnić korektę finansową w decyzji o zgodności.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹⁾ Zob. pkt 83 rezolucji Parlamentu Europejskiego o udzieleniu absolutorium za rok budżetowy 2007.

⁽²⁾ Dokument D/413722/2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.35. Pierwszy etap procedury rozliczania rachunków opiera się na kontrolach przeprowadzonych przez niezależne jednostki certyfikujące w państwach członkowskich. Jednostki te przedkładają Komisji sprawozdanie z certyfikacji rachunków i systemu kontroli wewnętrznej agencji płatniczej oraz opinię o poświadczeniu wiarygodności wydanym przez dyrektora agencji płatniczej.

4.36. W przeprowadzonym przez Trybunał przeglądzie próby 32 takich kontroli odnoszących się do EFRG i EFRROW okazało się, że jednostki certyfikujące ogólnie ściśle trzymają się wzoru sprawozdania zalecanego przez DG AGRI. W ramach swoich kontroli jednostki certyfikujące muszą stosować międzynarodowe standardy rewizji finansowej, obejmujące wykorzystanie innych źródeł, na przykład poprzednich kontroli⁽¹⁹⁾. Trybunał ustalił jednak, że jednostki certyfikujące rzadko biorą pod uwagę spostrzeżenia zgłaszane w ramach uprzednich kontroli przeprowadzanych przez Komisję lub Trybunał, na przykład informacje, czy agencja płatnicza podjęła skuteczne działania naprawcze w związku z poczynionymi spostrzeżeniami.

4.37. Trybunał dokonał przeglądu działań kontrolnych DG AGRI w odniesieniu do sprawozdań jednostek certyfikujących i stwierdził, że opierały się one na szczegółowych listach kontrolnych obejmujących najistotniejsze zagadnienia. DG AGRI nie sprawdza jednak, czy w sprawozdaniach jednostek certyfikujących bada się uprzednio dokonane spostrzeżenia, nawet jeżeli były one zgłoszone w ramach przeprowadzanej przez Komisję procedury rozliczenia zgodności rachunków. Obecnie w wytycznych Komisji nie określa się, że jednostki certyfikujące powinny uwzględniać w swojej strategii kontroli i w sprawozdaniach informacje z innych źródeł, na przykład z poprzednich kontroli przeprowadzanych przez Komisję lub Trybunał. Z tego względu jednostki certyfikujące nie muszą oceniać ani ryzyka poprzednio zgłaszanych spostrzeżeń, ani ich skutków finansowych, ani też podjęcia przez agencję płatniczą działań naprawczych w kontekście tych spostrzeżeń.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.36. Wytyczne DG AGRI zawierają przypomnienie, że Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej (MSRF) nr 315 „Identyfikacja i ocena ryzyka istotnych nieprawidłowości poprzez zrozumienie podmiotu i jego otoczenia” wymaga od jednostek certyfikujących oceny struktury i wdrażania kontroli oraz spojrzenia na zdolność organizacji do identyfikacji ryzyka i oceny skutków, jakie może ono mieć dla rachunków.

Zatem Komisja uznaje ustalenia audytorów UE, niezależnie od tego, czy pochodzą od Trybunału Obrachunkowego czy od służb kontrolnych Komisji, za potencjalnie bardzo wartościowe źródło informacji dla jednostek certyfikujących, pomocne im w zrozumieniu i ocenie wewnętrznych systemów kontroli agencji płatniczych. Jednostkom certyfikującym przypomina się o zasadności uwzględnienia takich ustaleń w ramach spotkań grup ekspertów tych jednostek.

4.37. Jednostki certyfikujące muszą przedstawiać informacje na temat działań następczych wykonanych przez agencję płatniczą w związku z ich wcześniejszymi ustaleniami, czy to błędami finansowymi, czy zaleceniami w sprawie naprawy niedociągnięć systemowych. Analizując sprawozdania jednostek certyfikujących, Komisja systematycznie dba o odpowiednie uwzględnienie przez jednostki certyfikujące działań następczych wynikających z ich własnych ustaleń z poprzedniego roku.

W odniesieniu do ustaleń innych audytorów Komisja uważa, że mogą one stanowić przydatne źródło informacji, które jednostka certyfikująca powinna brać pod uwagę, przygotowując strategię kontroli (zob. odpowiedź na pkt 4.36 powyżej).

Do zadań jednostek certyfikujących nie należy jednak przedstawianie systematycznych i szczegółowych informacji w sprawie działań następczych wynikających z ustaleń Komisji, Trybunału Obrachunkowego lub jakiegokolwiek innego zewnętrznego organu kontroli.

⁽¹⁹⁾ Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (MSRF) nr 200 (Ogólne cele niezależnego biegłego rewidenta oraz przeprowadzanie badania zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej) stanowią w pkt A28: „Dowody badania są niezbędne dla podbudowania opinii i sprawozdania biegłego rewidenta. Z natury rzeczy gromadzi się je i uzyskuje przede wszystkim na podstawie procedur badania przeprowadzanych podczas badania. Mogą one jednak zawierać także informacje uzyskane z innych źródeł, takich jak poprzednie badania [...]”.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.38. Trybunał dokonał również przeglądu działań podjętych przez jednostkę certyfikującą w odniesieniu do EFRROW w państwie członkowskim (Dania), w którym stwierdził najpoważniejsze niedociągnięcia w systemach nadzoru i kontroli. Trybunał ustalił, że ta jednostka certyfikująca:

- a) wbrew obowiązującym przepisom prawa nie była w pełni niezależna, ponieważ przedsiębiorstwo prowadzące działania certyfikujące brało udział również w kontroli kwalifikowalności poprzedzających dokonanie płatności w 35 % spośród 65 zbadanych spraw;
- b) w znacznej mierze opierała się na działaniach przeprowadzonych przez wydział audytu wewnętrznego agencji płatniczej, bez dokumentacji wykazującej przeprowadzenie należytego przeglądu tych działań;
- c) niedostatecznie zbadała zgodność wydatków ze wszystkimi warunkami kwalifikowalności. W siedmiu spośród 11 wybranych spraw, które zostały zbadane przez jednostkę certyfikującą, Trybunał stwierdził niekwalifikowalne wydatki stanowiące 8 % kwoty EFRROW objętej badaniem.

4.39. Drugi etap procedury rozliczania rachunków opiera się na kontrolach przeprowadzonych przez Komisję. Trybunał dokonał przeglądu wszystkich 27 kontroli przeprowadzonych przez DG AGRI w 2011 r. w odniesieniu do EFRROW i ustalił, że były one ogólnie wystarczającą podstawą dla procedury rozliczenia zgodności rachunków, z zastrzeżeniem poniższych niedociągnięć. W wyniku przeprowadzonych przez siebie kontroli Komisja stwierdziła analogiczne niedociągnięcia, jak te, o których informował Trybunał, np. dotyczące braku weryfikacji racjonalności kosztów, zamówień publicznych i kwalifikowalności wydatków.

4.40. Działania Komisji w zakresie kontroli zgodności skupiają się na systemach i nie służą zbadaniu legalności i prawidłowości transakcji. Próby dobiera się w sposób uznaniowy lub losowy i obejmują one wydatki odnoszące się do kilku lat budżetowych. Z tego względu podejmowane przez Komisję działania kontrolne nie służą obliczaniu rocznego poziomu błęd.

4.41. Trybunał ustalił, że Komisja nie zawsze dysponowała odpowiednią dokumentacją przeprowadzonych kontroli. Na przykład w przypadku 11 kontroli przeprowadzonych w odniesieniu do działań innych niż obszarowe nie wykorzystano standardowych list kontrolnych. Dodatkowo działania kontrolne zasadniczo nie podlegały przeglądowi przez podmiot niezależny.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.38.

a) i b) W ramach procedury rozliczenia finansowego Komisja sprawdzi tę kwestię z władzami duńskimi, w szczególności w celu wzmocnienia niezależności działań jednostki certyfikującej.

c) Praca, jaką jednostki certyfikujące muszą wykonać w związku z procedurą rozliczenia finansowego, ma przeważnie na celu sprawdzenie, czy rachunki są kompletne, rzetelne i prawidłowe.

4.40. Zob. wspólna odpowiedź do pkt 1.12 i 1.13.

4.41. Komisja dysponuje odpowiednimi zapisami przeprowadzonych kontroli, choć nie zawsze mają one standardową postać. Jest to związane z tym, że działania są bardzo różnorodne, a ponadto wdrażane przez państwa członkowskie w bardzo różny sposób. Służby Komisji rozważą możliwość stosowania we wszystkich przypadkach odpowiednich znormalizowanych list kontrolnych.

Wszystkie ustalenia kontrolne i wynikające z nich sprawozdania są, przed ich finalizacją, sprawdzane i zatwierdzane przez kierowników zespołów i kierowników działów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Oświadczenie kierownictwa DG AGRI – roczne sprawozdanie z działalności

4.42. Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI zawiera zastrzeżenie w odniesieniu do całości wydatków na EFRROW w 2011 r. (11,8 mld euro) przy ogólnej kwocie obciążonej ryzykiem rezydualnym wynoszącej 278 mln euro⁽²⁰⁾. Trybunał uważa, że zastrzeżenie to zasadniczo potwierdza wyżej przedstawione spostrzeżenia Trybunału dotyczące badań bezpośrednich i kontroli systemów.

4.43. Główny argument DG AGRI odnoszący się do uwzględnienia zastrzeżenia wobec EFRROW opiera się na zgłoszonym przez DG AGRI poziomie błędu resztowego wynoszącym 2,36 %, przekraczającym próg istotności wynoszący 2 %. Trybunał odnotował, że DG AGRI w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności⁽²¹⁾:

— nie przeprowadza analizy ani nie wyjaśnia, dlaczego zgłaszany przez DG AGRI poziom błędu resztowego dla EFRROW „znacznie wzrósł w porównaniu z ubiegłym rokiem”,

— informuje o przyjęciu planu działań korygujących w celu naprawienia sytuacji.

4.44. Trybunał zauważa ponadto, że zgłoszony przez DG AGRI poziom błędu opiera się na danych przekazanych przez państwa członkowskie za 2010 r. Jedną z przyczyn, dla których Trybunał stwierdził znacznie wyższy poziom błędu niż zgłoszony przez DG AGRI, jest odkrycie przez Trybunał w trakcie przeprowadzanych przez niego kontroli, że państwa członkowskie nie wykrywają ani nie zgłaszają wszystkich niekwalifikowalnych wydatków z uwagi na niedociągnięcia przeprowadzanych przez agencje płatnicze kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu, zilustrowane w przykładzie 4.2 i przykładzie 4.5 oraz przeanalizowane w pkt 4.24, 4.28, 4.29 i 4.39.

4.43.

— Wyższy poziom błędu w przypadku środków rozwoju obszarów wiejskich w porównaniu ze środkami w ramach pierwszego filara WPR finansowanymi z EFRG związany jest przede wszystkim z faktem, że wsparcie udzielane na niektóre z tych środków, takie jak np. środki rolno-środowiskowe, podlega liczniejszym wymogom, często o bardzo szczególnym charakterze, co może zwiększać ryzyko popełnienia błędów przez beneficjentów i może utrudnić przeprowadzanie kontroli przez organy krajowe.

W związku z zastrzeżeniem w kwestii wydatków na rozwój obszarów wiejskich, poczynionym przez dyrektora generalnego DG AGRI w jego poświadczeniu wiarygodności zawartym w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r., służby Komisji rozpoczęły we współpracy z państwami członkowskimi (czerwiec 2012 r.) szczegółową analizę sytuacji w celu ustalenia przyczyn leżących u podstaw wysokich poziomów błędu i określenia odpowiednich działań korygujących.

4.44. Aby uniknąć ryzyka zaniżania poziomów błędu wynikających z powyższych statystyk kontroli ze względu na nieścisłości zawarte w bazach danych lub nieodpowiednie monitorowanie anomalii, na co zwrócił uwagę Trybunał, DG AGRI, obliczając ryzyko rezydualne dla Funduszu, zastosowała margines bezpieczeństwa w wysokości 25 %. Komisja uważa go za w pełni wystarczający, aby pokryć ryzyko, o którym mowa w sprawozdaniu Trybunału.

Należy także zauważyć, że statystyki kontroli państw członkowskich podlegają weryfikacji i są zatwierdzane w większości przypadków przez jednostki certyfikujące, czyli zgodnie z procedurą, którą jako jeden z wariantów zalecał Trybunał w swoim sprawozdaniu z 2005 r. Wyniki tego procesu zostały przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI.

Komisja pragnie zauważyć, że niektóre ze spostrzeżeń Trybunału dotyczą krajowych przepisów w zakresie zamówień publicznych oraz że niektóre państwa członkowskie interpretują te przepisy inaczej niż Trybunał.

⁽²⁰⁾ Zastrzeżenie nie obejmuje wydatków na dokończenie wcześniejszych (2000–2006) programów (500 mln euro) ani środków przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (102 mln euro).

⁽²¹⁾ S. 58, 59 i 79–81 sprawozdania rocznego z działalności DG AGRI.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu, gospodarka morska i rybołówstwo, ochrona zdrowia i konsumentów

4.45. „Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu”, „Gospodarka morska i rybołówstwo” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” to obszary polityki, którymi Komisja zarządza w ramach odrębnych systemów kontroli. Trybunał zbadał system kontroli wewnętrznej DG MARE.

System kontroli wewnętrznej DG MARE

4.46. Zbadano 30 losowo wybranych płatności dotyczących głównych obszarów budżetu DG MARE. Kontrola wykazała, że najważniejsze kontrole nie zawsze zostały w pełni udokumentowane, co oznacza niebezpieczeństwo braku takich kontroli. Ponadto prowadzono niedostateczny monitoring połowów ryb w ramach międzynarodowego porozumienia połowowego, co powodowało nieprzewidziane wydatki dla Komisji, jak pokazano w przykładzie 4.6.

Przykład 4.6 – Niedostateczne monitorowanie połowów ryb

Umowa o partnerstwie w sprawie połowów między Unią Europejską a państwem trzecim – Islamską Republiką Mauretanii – zawarta na cztery lata do dnia 31 lipca 2012 r. pozwala statkom zarejestrowanym w UE łowić do 300 000 ton ryb każdego roku (kończącego się 31 lipca), w zamian za wnoszoną przez UE opłatę w wysokości 40 euro za odłowioną tonę. Protokół do tej umowy przewiduje, że jeżeli UE chce dysponować dodatkową kwotą, powinna poinformować o tym władze krajowe nie później niż do 15 lutego każdego roku oraz opłacić taką samą stawkę za tonę. W roku kończącym się 31 lipca 2010 r. służby Komisji niedostatecznie monitorowały połowy ryb w ramach umowy partnerskiej, a władze krajowe nie zostały powiadomione przed 15 lutego 2010 r. o zapotrzebowaniu na dodatkową kwotę. W październiku 2010 r. władze krajowe powiadomiły Komisję o przekroczeniu kwoty 300 000 ton na rok kończący się 31 lipca 2010 r. Komisja wypłaciła Islamskiej Republice Mauretanii 1,9 mln euro za odłowionych 47 346 ton stanowiących przekroczenie kwoty. Lepsze monitorowanie połowów ryb pozwoliłoby służbom Komisji na rozważenie podjęcia działań zapobiegawczych w celu uniknięcia konieczności dodatkowych płatności.

4.46. Poprawiono monitorowanie połowów i wprowadzono mechanizm ostrzegania przed przekroczeniem pułapu.

Przykład 4.6 – Niedostateczne monitorowanie połowów ryb

Komisja przyznaje, że wystąpiły pewne opóźnienia w odniesieniu do monitorowania połowów pelagicznych w objętym Protokołem roku 2009/2010 (1 sierpnia – 31 lipca), co skutkowało określonymi konsekwencjami w postaci dodatkowych płatności należnych Mauretanii w 2010 r.

Ta kwestia została już w pełni rozwiązana poprzez odjęcie ilości przekraczającej limit (i oczywiście odpowiedniej płatności) od dodatkowej kwoty na połowy ryb pelagicznych na rok 2011/2012. Innymi słowy, to, co złowiono i za co zapłacono w roku 2009/2010, odjęto w roku 2011/2012. Zatem nie naruszono zasad zrównoważoności i należytego zarządzania finansami.

Ponadto w celu dalszej poprawy monitorowania połowów znacząco ulepszono ogólne metody pracy, poczynając od 2010 r. Wprowadzono mechanizm ostrzegania przed przekroczeniem limitu (połowy pelagiczne, które zbliżają się do limitu połowowego, są monitorowane w trybie tygodniowym). W 2011 r., w związku z wyczerpaniem kwoty, Komisja wstrzymała połowy pelagiczne 16 dni przed końcem roku objętego Protokołem. Połowy pelagiczne były przez nią monitorowane raz na tydzień, a w ostatnim okresie także codziennie. To samo ostrożne podejście obowiązywało w 2012 r. (połowy pelagiczne zostały wstrzymane już dnia 23 kwietnia 2012 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

Oświadczenia kierownictwa innych DG – roczne sprawozdania z działalności

4.47. Trybunał zbadał roczne sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektorów generalnych DG ENV, CLIMA, MARE i SANCO Komisji.

4.48. DG ENV nie zgłosiła zastrzeżenia, ponieważ jej poziom błędu resztowego nie przekraczał progu istotności w wysokości 2 %. Trybunał zauważa, że wyliczanie poziomu błędu resztowego przez DG ENV opiera się na założeniach nie w pełni popartych reprezentatywnymi badaniami.

4.49. DG CLIMA utrzymała swoje zastrzeżenie z 2010 r. z przyczyn związanych z reputacją, wynikających z poważnego naruszenia bezpieczeństwa stwierdzonego w rejestrach krajowych systemu handlu uprawnieniami do emisji UE. Nie zgłoszono zastrzeżeń odnośnie do wydatków, z których większość wynika z zamówień publicznych.

4.50. Jedyne zastrzeżenie DG SANCO odnosiło się do dziedziny polityki żywności i pasz, z uwagi na poziom błędu resztowego wynoszący 4,3 %. Wszystkie płatności w 2011 r. w dziedzinie polityki zdrowia publicznego (za wyjątkiem wpłat na rzecz agencji regulacyjnych) odnosiły się do zamówień. DG SANCO nie przeprowadziła kontroli *ex post* tych wydatków i założyła, że z uwagi na jej kontrole *ex ante* poziom błędu w przypadku wydatków związanych z zamówieniami wynosi około 0 %.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski**

4.51. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia wystąpił istotny poziom błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.48. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w stałej instrukcji do rocznego sprawozdania z działalności DG ENV uzupełniła wyniki kontroli *ex post* analizą 245 kontroli na miejscu projektów LIFE przeprowadzonych w 2011 r. To badanie stanowi realistyczną i stosunkowo solidną podstawę oszacowania prawdopodobnego poziomu błędu.

4.49. Komisja uważa, że obowiązujące procedury udzielania zamówień publicznych są właściwe dla potrzeb ograniczenia ryzyka błędu lub nieprawidłowego wydatku.

4.50. DG SANCO udziela zamówień publicznych, w przypadku których ceny ustalone w umowie muszą być zapłacone, gdy towary i usługi zostały dostarczone zgodnie z zamówieniem. Z chwilą, gdy DG SANCO uzyskuje ofertę wykonawcy, zawierającą korzystną relację między ceną i jakością, i zapewnia dostarczenie zamawianej jakości, sprawdza, czy ceny na rachunku wykonawcy zgadzają się z cenami uzgodnionymi w umowie. Stosowne procedury udzielania zamówień publicznych, jak również kontrole techniczne i finansowe przed dokonaniem płatności pozwalają uzyskać wystarczającą pewność, że poziom błędu jest bardzo niski. W ten sposób jest mało prawdopodobne, by dodatkowe kontrole po ostatecznej płatności (*ex post*) wykryły istotne błędy i stanowiły w związku z tym nadmierne obciążenie administracyjne.

4.51. Komisja przyjmuje do wiadomości najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał. Chociaż Komisja w niektórych przypadkach nie podziela oceny Trybunału, jej własne szacunki poziomu nienależnych płatności na podstawie statystyk kontroli przedstawionych przez państwa członkowskie w 2011 r. również wskazują na pogorszenie sytuacji, aczkolwiek w bardziej ograniczonym stopniu. Dlatego dyrektor generalny DG AGRI zgłosił zastrzeżenie dotyczące wydatków związanych z rozwojem obszarów wiejskich w swoim poświadczeniu wiarygodności za 2011 r.

Zastrzeżeniu temu towarzyszy szereg działań korygujących, które Komisja winna określić wraz z państwami członkowskimi w celu naprawienia sytuacji.

Jednak relatywnie wyższy poziom błędu w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich w porównaniu z pierwszym filarem WPR należy również rozpatrywać w kontekście celów polityki rozwoju obszarów wiejskich, które można osiągnąć jedynie w drodze bardziej złożonych przepisów i warunków kwalifikowalności, o których mówi Trybunał w pkt 4.5.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.52. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że zbadane systemy nadzoru i kontroli w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia były częściowo skuteczne.

Zalecenia

4.53. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń sformułowanych w poprzednich sprawozdaniach rocznych (za lata 2008 i 2009) przedstawiono w **załączniku 4.3**. Należy odnotować, że zalecenie Trybunału dotyczące dalszego uproszczenia zasad i warunków dotyczących rozwoju obszarów wiejskich pozostaje aktualne.

4.54. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich w obecnym okresie programowania:

- **Zalecenie 1:** państwa członkowskie bardziej rygorystycznie prowadziły kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, aby zmniejszyć ryzyko zgłoszenia do UE niekwalifikowalnych wydatków.
- **Zalecenie 2:** Komisja i państwa członkowskie zapewniły lepsze przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących:
 - zamówień publicznych i przepisów dotyczących podatku VAT, kiedy beneficjentami pomocy są organy publiczne,
 - zobowiązań rolno-środowiskowych i zasad kwalifikowalności w odniesieniu do modernizacji gospodarstw rolnych.
- **Zalecenie 3:** Komisja przeanalizowała przyczyny istotnego poziomu błęd.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.52. Komisja przyjmuje do wiadomości, że przedstawione wyniki są podobne do wyników ubiegłorocznych.

4.53. Wnioski Komisji w sprawie ram prawnych regulujących kolejny okres programowania (WPR do 2020 r.; COM(2011) 627 wersja ostateczna/2) zawierają szereg propozycji uproszczeń. Komisja proponuje także dalsze zwiększanie odpowiedzialności organów państw członkowskich w odniesieniu do zapewnienia weryfikowalności i kontroli środków objętych programami rozwoju obszarów wiejskich.

4.54. Zob. wspólna odpowiedź do pkt 1.12 i 1.13.

Komisja zgadza się z Trybunałem i systematycznie zaleca państwom członkowskim usuwanie takich nieprawidłowości w ramach jej procedur rozliczania zgodności.

Egzekwowanie obowiązujących przepisów stanowi podstawę procedury rozliczania rachunków. Komisja nakłada na państwa członkowskie korekty finansowe, gdy wykryte zostały zagrożenia w odniesieniu do funduszy, a do władz krajowych kierowane są zalecenia dotyczące poprawy sytuacji. Te działania będą kontynuowane, a szczególnie nacisk położony zostanie na kwestie podkreślone przez Trybunał Obrachunkowy, ponieważ zostały one również wykryte przez Komisję podczas jej własnych kontroli.

Dyrektor generalny DG AGRI zgłosił zastrzeżenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w swoim rocznym poświadczeniu wiarygodności za rok 2011 ze względu na poziom błęd resztowego podany do wiadomości przez państwa członkowskie przekraczający próg istotności, jeśli uwzględni się margines bezpieczeństwa w wysokości 25 %. Zastrzeżeniu towarzyszą działania korygujące mające na celu wykrycie, we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi, przyczyn wyższych poziomów błęd, a także konkretne działania, które będą wdrażane podczas obecnego i przyszłego okresu programowania.

W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 państwa członkowskie są zobowiązane do wykrycia, jakie są przyczyny problemów napotykanych podczas kontroli, oraz do wdrożenia działań korygujących i zapobiegawczych.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 4:** Komisja wzięła pod uwagę ustalenia poczynione przez Trybunał przy opracowywaniu strategii kontroli w zakresie kontroli rozliczenia rachunków w DG AGRI.
 - **Zalecenie 5:** Komisja uzupełniła wytyczne dla jednostek certyfikujących o wymóg uwzględnienia przez te jednostki w swoich strategiach kontroli i sprawozdaniach ustaleń z poprzednich kontroli przeprowadzanych przez Komisję i Trybunał.
 - **Zalecenie 6:** w zakresie zasad wzajemnej zgodności państwa członkowskie powinny zapewnić przestrzeganie wymogów dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz poprawić dystrybucję kontroli w trakcie roku, by należyście sprawdzić przestrzeganie wszystkich właściwych wymogów.
- 4.55. W obszarach polityki „Środowisko naturalne”, „Gospodarka morska i rybołówstwo” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” Trybunał zaleca, by:
- **Zalecenie 7:** Komisja poprawiła monitorowanie połowów ryb w ramach umów o partnerstwie w sprawie połowów z krajami spoza UE.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja należyście uwzględniła ustalenia Trybunału i uważa je za jeden z elementów, które należy brać pod uwagę w centralnej analizie ryzyka podczas opracowywania programu kontroli.

Chociaż do zadań jednostek certyfikujących nie należy składanie szczegółowych sprawozdań na temat działań następczych podjętych w związku z ustaleniami Komisji, Trybunału Obrachunkowego czy innych zewnętrznych organów kontroli, ustalenia z wcześniejszych kontroli Komisji i Trybunału są przydatne dla jednostek certyfikujących na etapie planowania, kiedy opracowują one swoją strategię kontroli.

Komisja przypomniła jednostkom certyfikującym o zasadności uwzględnienia takich ustaleń w ramach spotkań grup ekspertów tych jednostek.

Komisja, w ramach kontroli przestrzegania zasad wzajemnej zgodności, systematycznie sprawdza, czy państwa członkowskie zapewniają przestrzeganie wymogów dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt, jak również harmonogramu kontroli na miejscu.

4.55.

W celu dalszej poprawy monitorowania połowów znacząco ulepszono ogólne metody pracy, poczynając od 2010 r. Wprowadzono mechanizm ostrzegania przed przekroczeniem pułapu (połowy pelagiczne, które zbliżają się do limitu połowowego, są monitorowane w trybie tygodniowym).

ZAŁĄCZNIK 4.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH, ŚRODOWISKA NATURALNEGO, RYBOŁÓWSTWA I ZDROWIA

	2011			2010	2009	2008
	Rozwój obszarów wiejskich	Środ. nat., ryb. i zdr.	Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji (z czego):	160	18	178	92	93	53
zaliczki	0	0	0	0	0	0
płatności okresowe/końcowe	160	18	178	92	93	53
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾						
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:						
nie wystąpiły błędy	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy						
Analiza według rodzaju błędu						
błędy niekwantyfikowalne:	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
błędy kwantyfikowalne:	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
błędy kwalifikowalności	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
błędy wystąpienia	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
błędy dokładności	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu	7,7 %					
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	10,9 %					
Najniższy poziom błędu (NNPB)	4,5 %					

⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

ZAŁĄCZNIK 4.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	Procedury administracyjne i kontrolne	Kontrole na miejscu: metodyka, typowanie, realizacja, kontrola jakości i sprawozdaw- czość nt. wyników	Wdrożenie i kontrola wymogów wzajemnej zgodności	Ocena ogólna
Dania	nieskuteczne 1, 2, 3, 4, 5	częściowo skuteczne A, B, C	częściowo skuteczne 2, A, D, a	nieskuteczne
Hiszpania (Galicja)	częściowo skuteczne 2, 3	częściowo skuteczne A, C, D	częściowo skuteczne 2, C, D, a	częściowo skuteczne
Włochy (Lombardia)	częściowo skuteczne 1, 2, 3, 4	częściowo skuteczne A, C, D	nieskuteczne 4, A, B, C, D, a, b	częściowo skuteczne
Węgry	częściowo skuteczne 1, 3	częściowo skuteczne B, C, D	częściowo skuteczne 2, 4, B, D, a, b	częściowo skuteczne
Austria	częściowo skuteczne 1, 2	skuteczne A	skuteczne a	skuteczne
Finlandia	częściowo skuteczne 1, 2, 4	częściowo skuteczne 2, C, D	częściowo skuteczne 2, 4, A, D, a	częściowo skuteczne

1 Nieskuteczne kontrole dotyczące warunków kwalifikowalności i zobowiązań (np. uwzględniony niekwalifikowalny podatek VAT, podwójne finansowanie).

2 Niedociągnięcia w zakresie kontroli związane z ich organizacją administracyjną i kontrolą wewnętrzną.

3 Brak odpowiedniego systemu oceny racjonalności kosztów proponowanych we wniosku o przyznanie pomocy.

4 Nieprawidłowe obliczenia i płatności (np. niezastosowanie zmniejszenia).

5 Niedociągnięcia systemowe w działaniach tytułu II (tj. innych niż obszarowe), powodujące akceptację nienależnych wydatków.

A Niedostateczne informacje dotyczące zakresu przeprowadzonych kontroli.

B Niespójności dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli.

C Niezadowalająca jakość kontroli: niestwierdzone niezgodności lub nieuwzględnione wszystkie zobowiązania i obowiązki.

D Niedociągnięcia w planowaniu i terminach kontroli (np. kontrole przeprowadzone po zakończeniu sezonu rolnego).

a Niekompletny zestaw wymogów (np. niedostateczne krajowe standardy DKR, brakujące wymogi wobec niektórych SMR).

b Nieprawidłowe wdrażanie dyrektywy w sprawie azotanów na szczeblu krajowym.

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH, ŚRODOWISKO NATURALNE, RYBOŁÓWSTWO I ZDROWIE

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	Trybunał zalecił podjęcie skutecznych działań wraz z odpowiednimi władzami krajowymi, aby unikać wypłacania wydatków niekwalifikowalnych w projektach dotyczących rybołówstwa (DG MARE; pkt 3.76 sprawozdania rocznego za 2009 r.).	Kontrole wydatków kwalifikowalnych wymagane w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego zostały zastrzeżone w porównaniu z kontrolami prowadzonymi w ramach poprzedniego Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa.	
	Trybunał zalecił przyjęcie jasnego podziału funkcji między działami Komisji oraz opracowanie odpowiednich formalnych procedur kontrolnych w odniesieniu do kontroli wewnętrznych w zakresie płatności na rzecz państw członkowskich w programach zwalczania i monitorowania chorób zwierząt (DG SANCO; pkt 3.76 sprawozdania rocznego za 2009 r.).	Służby Komisji sprecyzowały podział funkcji i podjęły szereg działań zaradczych, takich jak uproszczenie podstawy prawnej programów na 2012 r.	
2009 oraz 2008	Trybunał powtórzył, że konieczne są dalsze starania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w celu uproszczenia zasad i warunków (pkt 3.74 ⁽¹⁾).	Komisja przekształciła rozporządzenie (WE) nr 1975/2006 i zastąpiła je rozporządzeniem (UE) nr 65/2011 z mocą od dnia 1 stycznia 2011 r. W nowym rozporządzeniu w pewnym stopniu uściślono przepisy dotyczące procedur kontroli, zasady wzajemnej zgodności oraz zmniejszeń, wykluczeń i odzyskiwania kwot. Komisja uważa, że inicjatywa ta jest uwzględniona w WPR na okres po 2013 r., w której przyjęto szereg uproszczeń w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W swojej opinii nr 1/2012 w sprawie wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących reformy wspólnej polityki rolnej od 2014 r. Trybunał odnotował starania Komisji mające na celu uproszczenie przepisów WPR, ale stwierdził, że prawodawcze ramy polityki nadal są zbyt złożone.	
2008	Trybunał zalecił podjęcie skutecznych działań w celu rozwiązania problemów wskazanych w obszarach polityki dotyczących środowiska, rybołówstwa oraz ochrony zdrowia i konsumentów (DG ENV, MARE i SANCO; pkt 5.67 sprawozdania rocznego za 2008 r.).	Komisja podjęła szereg inicjatyw służących rozwiązaniu problemów stwierdzonych przez Trybunał (zob. analiza dotycząca roku 2009).	

⁽¹⁾ Podobne zalecenia sformułowano w pkt 5.66 sprawozdania rocznego za 2008 r.

ROZDZIAŁ 5

Polityka regionalna, energia i transport

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.27
Charakterystyka badanej grupy polityk	5.4–5.26
Cele polityki	5.4–5.5
Instrumenty polityki	5.6–5.21
Ryzyko nieprawidłowości	5.22–5.26
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.27
Prawidłowość transakcji	5.28–5.34
Skuteczność systemów	5.35–5.69
Instytucje audytowe	5.35–5.51
Przeprowadzone przez Trybunał badanie siedmiu IA	5.39–5.43
Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA	5.44–5.51
Ocena zamknięcia programów z okresu programowania 2000–2006	5.52–5.64
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	5.65–5.69
DG ds. Polityki Regionalnej	5.66–5.67
DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii	5.68–5.69
Wnioski i zalecenia	5.70–5.73
Wnioski	5.70–5.72
Zalecenia	5.73

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę szczegółową grupy polityk „Polityka regionalna, energia i transport”, która obejmuje obszary polityki 06 – Mobilność i transport, 13 – Polityka regionalna i 32 – Energia. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2011 r. przedstawiono w **tabeli 5.1**.

Tabela 5.1 – Polityka regionalna, energia i transport – najważniejsze informacje za 2011 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
06	Mobilność i transport	Wydatki administracyjne	71	Bezpośrednie scentralizowane
		Transport lądowy, lotniczy i morski	150	Bezpośrednie i pośrednie scentralizowane
		Sieci transeuropejskie	833	Bezpośrednie i pośrednie scentralizowane
		Badania naukowe związane z transportem	59	Bezpośrednie scentralizowane
			1 113	
13	Polityka regionalna	Wydatki administracyjne	84	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i inne działania w zakresie polityki regionalnej	25 841	Dzielone
		Fundusz Spójności (FS)	6 450	Dzielone
		Działania przedakcesyjne związane z polityką strukturalną	351	Zdecentralizowane
		Fundusz Solidarności	269	Pośrednie scentralizowane
			32 995	
32	Energia	Wydatki administracyjne	74	Bezpośrednie scentralizowane
		Sieci transeuropejskie	18	Bezpośrednie scentralizowane
		Energia konwencjonalna i odnawialna	591	Bezpośrednie scentralizowane/pośrednie scentralizowane/wspólne
		Energia jądrowa	121	Bezpośrednie scentralizowane/pośrednie scentralizowane/wspólne
		Badania naukowe związane z energią	159	Bezpośrednie scentralizowane
			963	
		Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	229	
		Wydatki operacyjne ogółem	34 842	
		W tym: — zaliczki	1 469	
		— płatności okresowe/końcowe	33 373	
		Płatności za rok ogółem	35 071	
Zobowiązania za rok ogółem			42 964	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.2. Polityka regionalna jest głównie finansowana za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS). Funkcjonowanie tych dwóch funduszy opiera się na tych samych zasadach, które dotyczą Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (z wyjątkami określonymi w osobnych rozporządzeniach mających zastosowanie do każdego z funduszy), często też zarządzają nimi te same organy. Niniejszy rozdział zawiera odniesienia do EFS, który jest tematem rozdziału 6, w przypadku gdy mowa jest o kwestiach dotyczących wszystkich tych funduszy.

5.3. Polityka regionalna stanowi 94 % wydatków w tej grupie polityk, natomiast pozostałe 6 % obejmuje obszary energii i transportu.

Charakterystyka badanej grupy polityk

Cele polityki

Polityka regionalna

5.4. Celem polityki regionalnej jest wzmocnienie gospodarczej i społecznej spójności w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju między różnymi regionami.

Energia i transport

5.5. Celem polityki w zakresie energii i transportu jest udostępnienie obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim bezpiecznych, konkurencyjnych i zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju systemów oraz usług energetycznych i transportowych, a także opracowanie innowacyjnych rozwiązań, które przyczyniają się do formułowania i realizacji tej polityki.

Instrumenty polityki

Polityka regionalna

5.6. Głównymi instrumentami służącymi do realizacji polityki regionalnej są EFRR i FS ⁽¹⁾. Z EFRR finansowane są prace w zakresie infrastruktury, tworzenie lub utrzymanie miejsc pracy, inicjatywy regionalnego rozwoju gospodarczego oraz działania wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) ⁽²⁾. Z FS finansuje się inwestycje w infrastrukturę w dziedzinie ochrony środowiska i transportu w tych państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na osobę jest niższy niż 90 % średniej UE.

⁽¹⁾ Instrumenty polityki regionalnej obejmują również środki współpracy regionalnej i transgranicznej stosowane w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) w krajach Bałkanów Zachodnich, Turcji i Islandii oraz Fundusz Solidarności UE, który zapewnia wsparcie w razie klęsk żywiołowych w państwach członkowskich.

⁽²⁾ EFRR i EFS wspierają MŚP za pomocą dotacji i instrumentów inżynierii finansowej. Zob. sprawozdanie specjalne nr 2/2012 „Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego” (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.7. EFRR (płatności w wysokości 26 mld euro) i FS (płatności w wysokości 6 mld euro) stanowiły w 2011 r. 98 % wydatków w ramach tytułu budżetowego 13 ⁽³⁾.

Zarządzanie wydatkami z EFRR, FS i EFS oraz ich kontrola

5.8. EFRR, FS i EFS ⁽⁴⁾ podlegają wspólnym zasadom i są objęte zarządzaniem dzielonym Komisji i państw członkowskich. Dodatkowe przepisy mające zastosowanie do każdego z funduszy są określone w osobnych rozporządzeniach. Fundusze te są wydatkowane w ramach programów wieloletnich.

5.9. Na podstawie propozycji państw członkowskich dla każdego okresu programowania Komisja zatwierdza programy operacyjne (PO) wraz z orientacyjnymi planami finansowymi, które uwzględniają wkład UE oraz wkład krajowy ⁽⁵⁾. Projekty w ramach programów operacyjnych są realizowane przez osoby prywatne, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa prywatne lub państwowe bądź organy publiczne na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym.

5.10. W państwach członkowskich za bieżące administrowanie odpowiadają wyznaczone instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące ⁽⁶⁾. Dotyczy to wyboru projektów, prowadzenia kontroli mających na celu zapobieganie błędom w zadeklarowanych wydatkach, wykrywanie ich i korygowanie oraz weryfikacji, czy projekty są faktycznie realizowane („kontrola pierwszego szczebla”). Instytucje certyfikujące sprawdzają, czy kontrole pierwszego szczebla są skutecznie prowadzone, oraz – w stosownym przypadku – podejmują dodatkowe kontrole przed złożeniem do Komisji deklaracji wydatków.

⁽³⁾ W 2011 r. kwota 29,9 mld euro, tj. 93 %, odnosiła się do okresu programowania 2007–2013, natomiast na lata 2000–2006 przeznaczona była kwota 2,4 mld euro (7 %).

⁽⁴⁾ Ustalenia i wnioski Trybunału dotyczące EFS przedstawiono w rozdziale 6.

⁽⁵⁾ Na okres programowania 2007–2013 Komisja zatwierdziła łącznie 434 programy operacyjne: 317 w ramach EFRR/FS (z których 24 PO obejmują projekty FS) oraz 117 w ramach EFS.

⁽⁶⁾ Instytucje pośredniczące to organy publiczne lub prywatne działające pod nadzorem instytucji zarządzającej i prowadzące działania w jej imieniu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.11. Instytucje audytowe (IA) w państwach członkowskich odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu prawidłowości wydatków zwracanych w ramach EFRR, EFS i FS. Instytucje audytowe w państwach członkowskich są odpowiedzialne za prowadzenie kontroli systemów i kontroli operacji (tj. projektów lub grup projektów) w celu uzyskania wystarczającej pewności co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli programów oraz prawidłowości wydatków poświadczonych dla każdego PO. Instytucje te przedstawiają Komisji informacje dotyczące tych kontroli w formie rocznych sprawozdań audytowych i rocznych opinii ⁽⁷⁾.

5.12. Na początku każdego okresu programowania Komisja wypłaca państwu członkowskiemu zaliczki ⁽⁸⁾. Finansowanie projektu zazwyczaj przybiera formę zwrotu kosztów na podstawie deklaracji wydatków sporządzonych przez promotorów projektów. Te poszczególne deklaracje zostają zagregowane w okresowych deklaracjach wydatków dla każdego PO, poświadczanych przez władze państw członkowskich i przedkładanych Komisji. Następnie część współfinansowana przez UE jest wypłacana z budżetu UE.

5.13. Zasady kwalifikowalności są określane na szczeblu krajowym lub czasem regionalnym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w szczegółowych przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za zapobieganie nieprawidłowym wydatkom, wykrywanie ich i korygowanie oraz informowanie o tym Komisji.

5.14. Komisja musi uzyskać pewność, że państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli, które spełniają przewidziane przepisami wymogi, oraz że systemy te funkcjonują skutecznie ⁽⁹⁾. Jeżeli Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie nie skorygowało nieprawidłowych wydatków, które zostały poświadczane i zadeklarowane lub że wystąpiły poważne uchybienia w systemach zarządzania i kontroli, może ona wstrzymać lub zawiesić płatności ⁽¹⁰⁾. Jeżeli państwo członkowskie nie wycofa nieprawidłowych wydatków (które mogą zostać zastąpione wydatkami kwalifikowalnymi) bądź nie usunie uchybień wykrytych w systemach, Komisja może zastosować korekty finansowe, ograniczając finansowanie UE w ujęciu netto ⁽¹¹⁾.

5.13. Określenie zasad kwalifikowalności na poziomie krajowym (art. 56 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006) było jednym z głównych elementów procesu uproszczenia wprowadzonego w okresie programowania 2007–2013. Miał on na celu zapewnienie państwu członkowskiemu większej elastyczności przy dostosowywaniu zasad kwalifikowalności do określonych potrzeb regionów lub programów oraz ujednolicenie ich z zasadami obowiązującymi dla innych krajowych programów publicznych.

5.14. W rocznym sprawozdaniu z działalności na 2011 r. Komisja przedstawiła szczegółową ocenę, w jakim stopniu uzyskała pewność, jeżeli chodzi o ustanowienie i funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli, jak również ogólną ocenę krajowych systemów kontroli.

W przypadku uchybień systemu Komisja, jako podmiot pełniący rolę nadzorczą, wstrzymuje lub zawiesza płatności. W rocznym sprawozdaniu z działalności przedstawia, w jaki sposób wykonała to zadanie. Jeśli chodzi o 2011 r. DG ds. Polityki Regionalnej zgłosiła 70 przypadków wstrzymania terminów płatności oraz wszczęcie procedury zawieszenia płatności dla 10 programów. DG ds. Zatrudnienia zgłasza w odniesieniu do 2011 r. wstrzymanie 21 wniosków o płatność okresową, a ponadto 3 decyzje o zawieszeniu płatności.

⁽⁷⁾ Ponadto IA mają obowiązek przedstawić Komisji kopie sprawozdań z kontroli systemów. W przypadku kontroli operacji zwykle nie przekazuje się Komisji sprawozdań z kontroli.

⁽⁸⁾ Zob. art. 82 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽⁹⁾ Art. 72 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ Art. 39 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 1); art. 91 i 92 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽¹¹⁾ Art. 99 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

Energia i transport

5.15. Polityka Unii Europejskiej w zakresie energii ma na celu zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom dostaw energii po przystępnej cenie, konkurencyjnych cen i zaawansowanych technologicznie usług energetycznych. W ramach tej polityki wspiera się wytwarzanie, przesyłanie i zużycie energii z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwo dostaw energii w UE i jej państwach członkowskich. Podstawowym finansowym instrumentem realizacji tej polityki jest europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG), który zapewnia finansowanie projektów, głównie w formie dotacji i subsydiów.

5.16. Polityka w zakresie transportu ma na celu rozwój rynku wewnętrznego, zwiększenie konkurencyjności i innowacji oraz integrację sieci transportowych. W tym obszarze polityki UE wspierają mobilność, zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo transportu. Program transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) stanowi główny instrument finansowania dużych projektów infrastrukturalnych.

5.17. Płatności w obszarze energii i transportu w ramach tytułów budżetowych 06 i 32 wyniosły w 2011 r. około 2 mld euro ⁽¹²⁾.

Zarządzanie wydatkami na energię i transport oraz ich kontrola

5.18. Komisja (DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii) realizuje wydatki na energię i transport w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego i pośredniego (za pośrednictwem dwóch agencji wykonawczych i wspólnego przedsięwzięcia ⁽¹³⁾), a także w trybie zarządzania wspólnego (np. w przypadku środków na zamykanie obiektów jądrowych lub Europejskiego Funduszu na rzecz Efektywności Energetycznej).

5.19. Komisja zazwyczaj finansuje projekty wyłonione w wyniku zaproszenia do składania wniosków projektowych. Komisja dokonuje płatności na zatwierdzone projekty na rzecz beneficjentów bezpośrednio, na podstawie umów o dotacje lub wydanych przez siebie decyzji finansowych. Beneficjentami są zazwyczaj władze państw członkowskich, lecz mogą to również być przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne. Prawie wszystkie płatności dokonywane są w ratach: jako zaliczki (prefinansowanie) po podpisaniu umowy o dotację lub decyzji finansowej, a następnie w formie płatności okresowych i końcowych stanowiących zwrot wydatków kwalifikowalnych zadeklarowanych przez beneficjentów.

⁽¹²⁾ Około 41 % wydatków na energię i transport jest przeznaczonych na sieci transeuropejskie (TEN), 28 % na projekty w zakresie energii konwencjonalnej i odnawialnej, a kolejne 11 % na projekty badawcze, finansowane głównie z programów ramowych w dziedzinie badań naukowych. Pozostałe dwie główne kategorie wydatków to wydatki na projekty dotyczące transportu lądowego, powietrznego i morskiego (7 %) oraz energii jądrowej (6 %).

⁽¹³⁾ Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej, Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności oraz Wspólne Przedsięwzięcie SESAR (program badań w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym w kontekście jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.20. Podstawowymi elementami sprawowanej przez Komisję kontroli wydatków są: ocena wniosków pod kątem określonych kryteriów ich wyboru i zatwierdzania; zapewnienie informacji i wytycznych dla beneficjentów oraz monitorowanie i weryfikacja realizacji projektów na podstawie sprawozdań z postępów finansowych i technicznych przedkładanych przez beneficjentów. Jeżeli wymaga tego umowa finansowa, wnioski o zwrot kosztów muszą być poświadczone przez niezależnego audytora zewnętrznego lub właściwy organ krajowy.

5.21. Ponadto Komisja przeprowadza kontrole *ex post* mające na celu wykrycie i skorygowanie błędów, którym mogły nie zapobiec wcześniejsze kontrole, oraz uzyskanie wystarczającej pewności co do prawidłowości wydatków.

*Ryzyko nieprawidłowości***Polityka regionalna**

5.22. W przypadku wydatków z EFRR i FS główne ryzyko polega na finansowaniu projektów, w przypadku których nie przestrzegano unijnych lub krajowych zasad udzielania zamówień publicznych lub które nie spełniają kryteriów kwalifikowalności określonych w rozporządzeniach UE lub PO. Ponadto istnieje ryzyko, że beneficjenci zadeklarują pewne koszty, które są niekwalifikowane.

5.23. Przy realizacji PO władze państw członkowskich muszą godzić ze sobą różne priorytety. Z jednej strony wydatkowanie musi być poddane odpowiednim kontrolom prawidłowości, z drugiej natomiast konieczne jest zapewnienie terminowego wykorzystania dostępnych środków UE. W praktyce chęć realizacji programu w terminie może niekorzystnie wpłynąć na konsekwentne stosowanie solidnych mechanizmów kontrolnych.

5.24. Niewykrycie przypadków niezgodności i nieskorygowanie ich na różnych szczeblach kontroli w państwie członkowskich lub przez Komisję prowadzi do zwrotu niekwalifikowalnych wydatków z budżetu UE.

5.22. Komisja podziela tę opinię, co zostało szczegółowo przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji „Analysis of Errors in Cohesion Policy for the Years 2006–2009” (Analiza błędów w polityce spójności za lata 2006–2009), SEC(2011) 1179 z dnia 5 października 2011 r.). W dokumencie tym Komisja wskazuje na konkretne działania mające na celu zmniejszenie tego ryzyka (w szczególności udzielenie dodatkowych wskazówek instytucjom zarządzającym oraz przeprowadzenie dla nich szkoleń dotyczących wykrytego ryzyka, terminowej realizacji korekt finansowych, procedur wstrzymywania i zawieszania płatności oraz bardziej ukierunkowanych działań audytowych w obszarach najwyższego ryzyka).

5.23. Komisja zgadza się ze stwierdzeniem, że solidny system zarządzania i kontroli to system umożliwiający certyfikację zgodnych z prawem i prawidłowych wydatków przy jednoczesnym zapewnieniu terminowego wykorzystania środków.

5.24. Ze względu na wieloletni charakter systemu zarządzania i kontroli zawyżenie płatności wykryte we wniosku o płatność zwróconą przez Komisję mogło nie podlegać jeszcze pełnemu cyklowi kontroli na poziomie krajowym i unijnym w czasie certyfikacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

Energia i transport

5.25. W przypadku wydatków na energię i transport główne ryzyko polega na tym, że zadeklarowane przez beneficjentów koszty niekwalifikowalne nie zostaną wykryte przez Komisję przed dokonaniem ich zwrotu. Podobnie jak w przypadku EFRR i FS, istnieje także ryzyko związane z nieprzestrzeganiem zasad udzielania zamówień publicznych. W przypadku TEN-T potencjalny wpływ tego ryzyka na budżet UE minimalizuje fakt, że wydatki kwalifikowalne często przekraczają pułap ustanowiony w umowach finansowych.

5.26. Koncentracja istotnej części płatności w ograniczonym okresie ujemnie wpływa na skuteczność systemów nadzoru i kontroli oraz zwiększa ryzyko błędów (zob. pkt 1.35). W 2011 r. 32 % płatności EPENG pod względem wartości miało miejsce w grudniu. Ponadto program ma na celu szybką wypłatę środków, co może mieć także negatywny wpływ na stosowanie odpowiednich mechanizmów kontrolnych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.27. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli grupy polityk „Polityka regionalna, energia i transport” należy odnotować następujące kwestie:

a) kontrola objęła badanie próby 180 płatności okresowych i końcowych ⁽¹⁴⁾ w państwach członkowskich i Komisji;

b) ocena systemów obejmowała:

— instytucje audytowe dla EFRR, EFS i FS w okresie programowania 2007–2013 ⁽¹⁵⁾,

⁽¹⁴⁾ Próba obejmuje 180 płatności na rzecz 129 projektów EFRR, 39 projektów FS, 8 projektów w zakresie energii oraz 4 projektów w zakresie transportu. 148 płatności na rzecz projektów EFRR/FS odnosi się do okresu programowania 2007–2013, a 20 do lat 2000–2006. Próba została dobrana na podstawie wszystkich płatności, z wyjątkiem zaliczek, które w 2011 r. wyniosły 1,4 mld euro.

⁽¹⁵⁾ Prace kontrolne Trybunału dotyczące IA obejmowały: a) badanie wybranych siedmiu IA (oraz w stosownym przypadku delegowanych organów kontroli) w siedmiu państwach członkowskich (Republika Czeska, Grecja, Włochy (Sycylia), Łotwa, Węgry, Portugalia i Rumunia); oraz b) przegląd przeprowadzonych przez Komisję działań nadzorczych w stosunku do IA jako całości. Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 4.37–4.44.

UWAGI TRYBUNAŁU

- procedury wdrożone na poziomie Komisji i państwa członkowskiego w odniesieniu do zamknięcia programów z okresu programowania 2000–2006,
- przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji załączonych do rocznych sprawozdań z działalności DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.28. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 5.1**. Na podstawie badania próby transakcji Trybunał stwierdził, iż 59 % ze skontrolowanych 180 płatności zawiera błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29. Trybunał uważa, że w przypadku 62 % transakcji w ramach polityki regionalnej, w których wystąpiły błędy, władze państw członkowskich dysponowały informacjami, które umożliwiały wykrycie i korektę przynajmniej niektórych błędów przed poświadczeniem wydatków Komisji.

5.30. W przypadku polityki regionalnej uchybienia w kontrolach przeprowadzanych przez władze krajowe zostały wykryte w szczególności w kontrolach pierwszego szczebla przeprowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.28. Komisja odnotowuje, że trzeci rok z rzędu poziom błędu (najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynoszący 6,0 %) utrzymuje się wyraźnie poniżej poziomów stwierdzonych przez Trybunał w latach 2006–2008. Te pozytywne zmiany wynikają z wprowadzenia przepisów o wzmocnionej kontroli na okres programowania 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji dotyczącej wstrzymywania/zawieszania płatności przy wykryciu uchybień, zgodnie z jej planem działania na 2008 r.

Jak przedstawiono w **tabeli 1.3** w rozdziale 1, łączny najbardziej prawdopodobny poziom błędu dla polityki regionalnej, transportu, energii oraz zatrudnienia i spraw społecznych również znacznie się obniżył w porównaniu z 2010 r., z 7,7 % do 5,1 %.

Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na programach lub państwach członkowskich o najwyższym ryzyku.

5.29. Komisja uważnie monitoruje te sprawy, aby zagwarantować, że w przyszłości przedmiotowe systemy będą lepiej zapobiegać błędom przed certyfikacją wydatków.

Instytucje zarządzające mają obowiązek dokonywać kontroli dokumentacji w odniesieniu do wszystkich wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów przed certyfikacją wydatków. Niemniej jednak na dalszym etapie realizacji projektu, po dokonaniu certyfikacji i przed zamknięciem programu, mogą również wystąpić kontrole na miejscu operacji, co tłumaczy, dlaczego część z tych błędów w próbie Trybunału nie mogła zostać wykryta (zob. również odpowiedź Komisji na uwagi w pkt 5.22 i 5.24). Wpływ systemu kontroli na obniżenie poziomów błędu z reguły uwidacznia się dopiero w kolejnych latach, po wdrożeniu wszystkich aspektów mechanizmów kontroli.

⁽¹⁶⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy NNPB 3,0 % a NWPB 9,0 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W jednej czwartej transakcji stwierdzono przypadki nieprzestrzegania zasad udzielania zamówień publicznych

5.31. Kontrole przeprowadzone w ubiegłych latach wykazały, że procedury udzielania zamówień publicznych są szczególnie narażone na błędy⁽¹⁷⁾. W 2011 r. Trybunał skontrolował 298 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty lub usługi, stanowiących podstawę poświadczonych Komisji wydatków związanych z 180 transakcjami⁽¹⁸⁾. Łączna szacowana wartość zamówień udzielonych w wyniku skontrolowanych postępowań wynosi 6,7 mld euro⁽¹⁹⁾.

5.32. Trybunał stwierdził, że w przypadku 25 % ze 180 skontrolowanych transakcji nie przestrzegano unijnych i krajowych zasad udzielania zamówień publicznych. W przypadku 9 % skontrolowanych transakcji wykryto poważne naruszenia tych zasad (zob. przykład 5.1). Błędy takie stanowią 44 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 58 % szacowanego poziomu błędów w tej grupie polityk.

5.31. Błędy związane z udzielaniem zamówień publicznych dotyczą nieprzestrzegania zasad rynku wewnętrznego i nie odnoszą się wyłącznie do polityki spójności, co wykazano w innych rozdziałach niniejszego sprawozdania.

5.32. Choć Komisja i Trybunał w ten sam sposób przeprowadzają audyt zgodności z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych, w odniesieniu do polityki spójności Komisja stosuje proporcjonalne korekty według stawek ryczałtowych, tym samym eliminując ryzyko wystąpienia szkody dla budżetu UE oraz uwzględniając charakter i wagę nieprawidłowości.

Te stawki ryczałtowe są stosowane przez Komisję i przez większość władz krajowych przy nakładaniu korekt finansowych za naruszenie zasad dotyczących zamówień publicznych, między innymi przy podejmowaniu działań w związku z wszelkimi błędami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych wykrytymi przez Trybunał.

Przykład 5.1 – Przypadki poważnego naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych

- a) *Nieuzasadnione udzielenie zamówienia z wolnej ręki:* W przypadku projektu EPENG dotyczącego budowy gazociągu zamówień na roboty w drugim i trzecim etapie projektu udzielono – bez przeprowadzenia procedury przetargowej – konsorcjum, któremu pięć lat wcześniej udzielono zamówienia na pierwszy etap budowy gazociągu. Jest to niezgodne z obowiązującymi unijnymi i krajowymi zasadami udzielania zamówień publicznych.
- b) *Udzielenie zamówienia z wolnej ręki na roboty dodatkowe, niezwiązane z wystąpieniem nieprzewidzianych okoliczności:* W przypadku projektu FS dotyczącego budowy drogi, roboty dodatkowe związane ze zmianami dokonanymi w stosunku do pierwotnego planu powierzono, w trybie z wolnej ręki, temu samemu wykonawcy. Te roboty dodatkowe nie były wynikiem wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności, a zatem naruszono zasady udzielania zamówień publicznych.

⁽¹⁷⁾ Zob. Komisja Europejska. *Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009* (Analiza błędów w polityce spójności za lata 2006–2009) (SEC(2011) 1179 z 5.10.2011).

⁽¹⁸⁾ W 41 % z 298 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, skontrolowanych przez Trybunał, wartość zamówienia przekraczała próg wymagający zastosowania zasad udzielania zamówień publicznych UE, zgodnie z transpozycją do prawa krajowego.

⁽¹⁹⁾ Kwota ta stanowi łączne wydatki na udzielone zamówienia, z których część została poświadczona w skontrolowanych deklaracjach wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) *Zamówienia udzielono jednemu oferentowi, pomimo bezskutecznych negocjacji na temat obniżki ceny:* W przypadku projektu FS dotyczącego budowy stacji oczyszczania osadów wpłynęła tylko jedna oferta. Beneficjent ocenił ofertę jako nieakceptowalną z powodu wysokiej ceny, która ponaddwukrotnie przekraczała założony budżet. Beneficjent rozpoczął negocjacje z tym jedynym oferentem. W wyniku tych negocjacji zamówienia udzielono, mimo iż cena została obniżona zaledwie o 1 %. Biorąc pod uwagę niepowodzenie negocjacji w zakresie uzyskania lepszej ceny, beneficjent powinien był unieważnić postępowanie.
- d) *Sztuczny podział zamówienia:* W przypadku projektu EFRR dotyczącego świadczenia usług doradztwa dla krajowego ministerstwa na podobne lub identyczne usługi udzielono z wolnej ręki kilku mniejszych zamówień. Zgodnie z unijnymi i krajowymi zasadami udzielania zamówień publicznych usługi te powinny być objęte jednym zamówieniem jako jedna usługa, a z uwagi na fakt, że łączna wartość zamówienia przekroczyłaby ustalony próg, zamówienie powinno zostać udzielone wyłącznie w trybie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co umożliwiłoby udział większej liczby oferentów.
- e) *Istotne zmiany zakresu robót objętych zamówieniem:* W przypadku projektu FS dotyczącego budowy nowej linii metra, zakres i budżet odnośnego zamówienia na usługi zostały znacznie zmienione w wyniku zaangażowania ekspertów, których udziału początkowo nie przewidziano. Dodatkowe zadania, które należało przeprowadzić, nie były spowodowane nieprzewidzianymi okolicznościami, ale wynikały raczej ze sposobu zaplanowania projektu przez zamawiającego.

5.33. Ponadto Trybunał stwierdził inne błędy niekwantyfikowalne związane z procedurami przetargowymi i procedurami udzielania zamówień w przypadku kolejnych 16 % ze 180 skontrolowanych transakcji. Błędy te obejmowały przypadki nieprzestrzegania wymogów w zakresie informacji (np. spóźniona publikacja ogłoszenia o udzieleniu zamówienia), niedociągnięcia w specyfikacji przetargowej i niedociągnięcia proceduralne w ocenie ofert. Błędy te nie zostały uwzględnione w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów (zob. pkt 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33. Komisja podejmie działania związane z błędami wykrytymi przez Trybunał i zastosuje korekty finansowe w przypadkach, w których jest to właściwe i możliwe z prawnego punktu widzenia.

⁽²⁰⁾ Dodatkowe informacje dotyczące podejścia Trybunału do kwantyfikacji błędów związanych z zamówieniami publicznymi przedstawiono w **załączniku 1.1**, pkt 10 i 11.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Koszty niekwalifikowalne składają się na ponad połowę wszystkich błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał

5.34. Trybunał wykrył zadeklarowanie kosztów niekwalifikowalnych w przypadku 12 % skontrolowanych transakcji. Stanowią one 56 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 42 % szacowanego poziomu błędów w tej grupie polityk (zob. przykład 5.2).

5.34. Komisja próbuje zagwarantować, aby beneficjenci i instytucje zarządzające programami byli wystarczająco poinformowani o zasadach kwalifikowalności. Może to nastąpić poprzez organizowanie szkoleń i udzielanie wskazówek, a ponadto w przypadku polityki regionalnej instytucje zarządzające powinny przekazywać uzyskane informacje wszystkim organom odpowiedzialnym za zarządzanie funduszami. W odniesieniu do polityki regionalnej, w przypadku gdy Komisja wykryje złożone zasady na poziomie programu, zaleca państwu członkowskiemu ich uproszczenie.

Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na organach odpowiedzialnych za program, w przypadku których wykryto istnienie ryzyka (zob. również odpowiedzi do pkt 5.24 i 5.28).

Przykład 5.2 – Koszty niekwalifikowalne

- a) *Nieprzestrzeganie warunków decyzji o zatwierdzeniu projektu:* W ramach instrumentu inżynierii finansowej ze środków EFRR przeznaczonego na wsparcie MSP przewidziano także finansowanie dużych przedsiębiorstw. Nie było to dozwolone w ramach krajowej decyzji o zatwierdzeniu tego projektu.
- b) *Dochód ze sprzedaży starych maszyn, które zostały zastąpione ze środków EFRR, nie został uwzględniony:* W przypadku projektu EFRR dotyczącego zakupu maszyn do obróbki metalu dochód ze sprzedaży starych maszyn, które zostały wymienione, powinien być zostać uwzględniony, co zmniejszyłoby wydatki zadeklarowane na zakup nowych maszyn.
- c) *Nieprzestrzeganie krajowych zasad kwalifikowalności:* W przypadku projektu FS dotyczącego budowy autostrady dokonano zwrotu kosztów związanych z usługami finansowymi i ubezpieczeniowymi. Koszty takie według krajowych zasad nie kwalifikują się do zwrotu.
- d) *Wielokrotne deklarowanie kosztów niekwalifikowalnych w projekcie:* W przypadku projektu TEN-T dotyczącego analiz przygotowawczych do budowy tunelu jedna z faktur została zadeklarowana dwukrotnie. Ponadto brakowało podstawowych dokumentów dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (takich jak sprawozdanie komisji oceniającej oraz wybrana oferta). Niemniej jednak, ponieważ ogólne zadeklarowane koszty były znacznie wyższe niż maksymalny wkład UE, to zawyżenie nie ma wpływu na budżet UE (zob. pkt 5.25).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW**Instytucje audytowe**

5.35. Rozporządzenia określające zasady funkcjonowania EFRR, EFS i FS na okres programowania 2007–2013 wprowadzają istotne zmiany, jeżeli chodzi o rolę i zadania instytucji audytowych (IA) w państwach członkowskich⁽²¹⁾.

5.36. W 27 państwach członkowskich ustanowiono 112 IA dla 434 PO w okresie programowania 2007–2013. Ponad połowa tych IA jest odpowiedzialna za kontrolowanie PO realizowanych w ramach wszystkich trzech funduszy w swoim regionie (tj. EFRR, FS i EFS), a pozostałe IA kontrolują szczegółowe programy operacyjne⁽²²⁾ w ramach jednego funduszu.

5.37. Roczne sprawozdania audytowe zawierają informacje na temat prawidłowości wydatkowania UE w ramach EFRR, EFS i FS na okres programowania 2007–2013⁽²³⁾. Skuteczna weryfikacja dokładności i wiarygodności informacji jest konieczna, aby rezultaty zgłoszone przez IA w rocznym sprawozdaniu audytowym mogły być wykorzystane przez Komisję jako jedno z głównych źródeł uzyskiwanej pewności. W 2011 r. Komisji przekazano łącznie 204 roczne sprawozdania audytowe i roczne opinie⁽²⁴⁾ w zakresie EFRR i FS oraz 117 rocznych sprawozdań audytowych i rocznych opinii w zakresie EFS.

5.35. Instytucje audytowe rzeczywiście odgrywają kluczową rolę w procesie poświadczania wiarygodności od początku okresu programowania i ustanowienia systemów. W związku z tym co roku przedstawiają Komisji opinię pokontrolną dotyczącą funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, w oparciu o audyty systemów zarządzania i kontroli oraz próby statystyczne dotyczące wykonanych zadań, zgodnie ze strategią audytu. Z tego powodu Komisja ściśle współpracuje z tymi instytucjami i prowadzi wraz z nimi działania koordynacyjne, ponadto już w 2009 r. rozpoczęła przegląd stosowanych przez nie metod oraz osiągniętych wyników audytu, co opisano poniżej. Przyczyniło się to do budowania zdolności poprzez doradztwo, udzielanie wskazówek i zaleceń instytucjom audytowym w ramach powtórzonych działań Komisji. Rozporządzenie umożliwia Komisji korzystanie pod pewnymi warunkami z wyników prac instytucji audytowej, w celu uzyskania zapewnienia (art. 73).

5.37. W rocznych sprawozdaniach z działalności na 2011 r. DG ds. Polityki Regionalnej i DG ds. Zatrudnienia przedstawiły szczegółowe oceny dokładności i wiarygodności informacji dotyczących audytu oraz wyników zgłoszonych przez instytucje audytowe w sporządzonych przez nie rocznych sprawozdaniach audytowych na 2011 r. (zob. s. 63–66 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Polityki Regionalnej na 2011 r. oraz s. 42–45 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia na 2011 r.).

⁽²¹⁾ IA zastąpiły organy kontroli odpowiedzialne za kontrole w ramach art. 10 oraz poświadczenia zamknięcia pomocy w ramach art. 15. Zob. art. 10 i 15 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 (Dz.U. L 63 z 3.3.2001, s. 21).

⁽²²⁾ 63 z tych IA jest wspólnych dla wszystkich trzech funduszy, 18 IA jest ustanowionych tylko dla PO realizowanych w ramach EFRR/FS, a 31 IA dla PO realizowanych w ramach EFS.

⁽²³⁾ Każda IA może sporządzić jedno roczne sprawozdanie audytowe lub więcej takich sprawozdań, które z kolei mogą odnosić się do jednego PO lub do większej ich liczby.

⁽²⁴⁾ Roczne sprawozdania audytowe oraz roczne opinie są oparte na ustaleniach kontroli przeprowadzanych przez instytucje audytowe w odniesieniu do wydatków poświadczonych Komisji w poprzednim roku budżetowym UE (zob. art. 62 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.38. W odniesieniu do 2011 r. Trybunał przeprowadził własne badanie dotyczące siedmiu IA oraz ocenił prace zrealizowane przez Komisję w zakresie nadzoru nad IA ⁽²⁵⁾.

Przeprowadzone przez Trybunał badanie siedmiu IA

5.39. W **załączniku 5.2** przedstawiono wyniki badania poszczególnych wymogów podstawowych oraz ogólną ocenę zbadanych IA. Przy formułowaniu ogólnego wniosku Trybunał zwrócił szczególną uwagę na roczne sprawozdania audytowe oraz roczne opinie, a także na tę część prac IA, która miała bezpośredni i istotny wpływ na przedstawione w tych dokumentach wnioski ⁽²⁶⁾.

5.40. W przypadku każdej z siedmiu IA objętych próbą Trybunał skontrolował:

- a) zasady organizacyjne i metodykę kontroli;
- b) dokumenty robocze dotyczące nie więcej niż czterech kontroli systemów;
- c) dokumenty robocze odnoszące się do zrealizowanych kontroli operacji – na podstawie próby obejmującej nie więcej niż 25 kontroli operacji, przy czym Trybunał przeprowadził ponownie co najmniej pięć z tych 25 kontroli; oraz
- d) roczne sprawozdania audytowe i opinie za 2011 r. wraz ze związanymi z nimi dokumentami roboczymi.

5.41. Z siedmiu skontrolowanych IA Trybunał ocenił cztery jako skuteczne. W przypadku tych czterech IA roczne sprawozdania audytowe i roczne opinie uznano za wiarygodne, a wszystkie podstawowe wymogi lub ich większość zostały spełnione.

5.42. W przypadku trzech pozostałych IA:

- a) dwie IA zostały ocenione jako „częściowo skuteczne” z uwagi na problemy związane z niektórymi kluczowymi wymogami, a poziom błędu podany w rocznym sprawozdaniu audytowym był zaniżony; oraz

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.38. Jeśli chodzi o obszar polityki regionalnej, na skutek sporządzonej w 2009 r. i aktualizowanej co roku analizy ryzyka Komisja przeprowadziła pełne lub częściowe kontrole mające na celu dokonanie przeglądu pracy 34 instytucji audytowych do końca 2011 r. (29 kontroli zakończono, a 5 jest jeszcze w toku).

5.39. Przy ocenie krajowych instytucji audytowych Komisja uwzględniła ustalenia Trybunału, aby zachęcić do udoskonalenia, tam gdzie są one konieczne, oraz zapewnić warunki dla pojedynczego audytu w nadchodzących latach.

5.40. Komisja stwierdza, że metoda audytu stosowana przez nią do przeglądu prac instytucji audytowych jest spójna z metodą Trybunału.

5.41. Komisja podziela opinię Trybunału w odniesieniu do tych czterech instytucji audytowych i doszła do podobnych wniosków, przeprowadzając własne kontrole.

5.42. Komisja zgadza się z oceną Trybunału i przeprowadza działania naprawcze i prewencyjne.

- a) W przypadku dwóch instytucji audytowych (IA), które oceniono jako częściowo skuteczne, Komisja w jednym przypadku zaakceptowała zgłoszoną opinię pokontrolną jako zapewnienie wiarygodności, jako że była to opinia z zastrzeżeniem. W drugim przypadku Komisja wykryła i skorygowała niepoprawną ekstrapolację błędów na potrzeby procesu uzyskania zapewnienia, jak to wykazano w rocznym sprawozdaniu z działalności.

⁽²⁵⁾ Ocena Komisji jest oparta na wynikach oceny ryzyka wewnętrznego oraz na łącznej kwocie współfinansowania przez UE PO kontrolowanego przez tę IA. W 2010 r. osiem IA zostało poddanych ocenie szczegółowej Trybunału. Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 4.37–4.44.

⁽²⁶⁾ W szczególności, jak wskazano w **załączniku 5.2**, IA oceniono jako „nieskuteczne”, jeżeli Trybunał stwierdził znaczne niedociągnięcia w rocznych sprawozdaniach audytowych i/lub rocznych opiniach bądź jeżeli w podstawowych elementach prac IA stwierdzono szeroki zasięg uchybień, które podważały wiarygodność rocznych sprawozdań audytowych i rocznych opinii.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

b) jedna IA została oceniona jako „nieskuteczna” z uwagi na istotne problemy związane z niemal wszystkimi kluczowymi wymogami, w rezultacie czego poziom błędu podany w rocznym sprawozdaniu audytowym uznaje się za niewiarygodny. Komisja odnotowała te same problemy w tej IA, a także inne aspekty systemów zarządzania i kontroli dotyczących programów operacyjnych, za które odpowiedzialna była ta IA (zob. pkt 5.49 lit. b)).

5.43. Trybunał stwierdził następujące możliwości poprawy:

a) w przypadku czterech IA stosowane listy kontrolne nie obejmowały w odpowiedni sposób ryzyka nieprawidłowości wydatków. Dotyczy to w szczególności zakresu weryfikacji i zasięgu kontroli w odniesieniu do zamówień publicznych, zasad pomocy państwa, projektów generujących dochód i procedur wyboru projektów. W przypadku instrumentów inżynierii finansowej wytyczne wydane przez Komisję nie zostały jeszcze włączone do list kontrolnych stosowanych przez IA;

b) w przypadku dwóch IA kontrola jakości dotycząca kontroli systemów lub operacji była niezgodna z własnym podręcznikiem kontroli IA, a w przypadku kolejnych dwóch AA nie została ona udokumentowana; oraz

c) w przypadku dwóch IA zastosowana metodyka doboru próby projektów do kontroli nie była odpowiednia, jeżeli chodzi o zgodność z wytycznym określonymi przez komitet koordynujący fundusze (COCOF)⁽²⁷⁾ lub też metodyka doboru próby była niepoprawnie stosowana przez IA, co oznaczało, że rezultaty ich kontroli nie mogły być ekstrapolowane zgodnie z wymogami.

5.43.

a) W wyniku szeroko zakrojonej kontroli instytucji audytowych w latach 2009–2011 Komisja stwierdziła również konieczność udoskonalenia, w niektórych przypadkach i w odniesieniu do poszczególnych kwestii, istniejących list kontrolnych stosowanych przez krajowe instytucje audytowe przy audycie operacji. W ramach działań następczych w październiku 2011 r. Komisja udostępniła instytucjom audytowym państw członkowskich własną listę kontrolną wykorzystywaną przy audycie operacji.

Listy te obejmują kwestie poruszone przez Trybunał: zamówienia publiczne, zasady pomocy państwa, projekty generujące dochód oraz procedury wyboru projektów. W odniesieniu do zamówień publicznych Komisja udostępniła państwom członkowskim analizę rodzajów błędów wykrytych przed audytorów UE w polityce spójności w poprzednich latach i zainicjowała działanie polegające na gromadzeniu informacji o najlepszych praktykach i uzyskiwaniu odpowiedzi od państw członkowskich w celu korygowania takich błędów i zmniejszenia częstotliwości ich występowania (zob. również pkt 6.29 lit. a)).

c) Komisja wykryła podobne uchybienia podczas prowadzonych przez siebie kontroli i obecnie koncentruje swoje działania na dostarczeniu wskazówek dotyczących doboru próby.

⁽²⁷⁾ COCOF jest stałym komitetem Komisji Europejskiej. Jego zadaniem jest omawianie tematów związanych ze stosowaniem rozporządzeń regulujących EFRR, EFS i FS. Spotkaniom komitetu przewodniczy Komisja Europejska, a uczestniczą w nich urzędnicy z państw członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA

5.44. W 2011 r. Komisja przeprowadziła badania wybranych IA⁽²⁸⁾ i oceniła, na podstawie kontroli dokumentacji, realizację ich strategii kontroli oraz wiarygodność poziomów błędów przedstawianych w rocznych sprawozdaniach audytowych.

Ocena przeprowadzonych przez Komisję badań wybranych IA

5.45. Trybunał dokonał przeglądu dokumentów roboczych Komisji oraz dokumentacji poświadczającej w przypadku DG ds. Polityki Regionalnej w odniesieniu do 14 IA obejmujących 39 PO oraz w przypadku DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego w odniesieniu do siedmiu IA obejmujących siedem PO⁽²⁹⁾.

5.46. Komisja stwierdziła uchybienia podobne do odnotowanych przez Trybunał podczas jego własnych kontroli IA (zob. pkt 5.42 i 5.43).

5.47. Trybunał stwierdził, że we wszystkich przypadkach, w których Komisja stwierdziła uchybienia, państwa członkowskie zostały poinformowane o konieczności podjęcia działań naprawczych.

5.44. W latach 2009–2011 Komisja przeprowadziła 127 kontroli obejmujących 34 IA w ramach EFRR i FS oraz 78 kontroli obejmujących 67 IA w ramach EFS. Na koniec 2011 r. sfinalizowano prace audytowe – zarówno kontrolę dokumentacji, jak i kontrole na miejscu obejmujące przegląd audytów systemów, metodykę audytów, powtórzenie audytów systemów oraz audytów operacji na miejscu – w przypadku 29 instytucji audytowych w ramach EFRR i FS oraz 67 instytucji audytowych w ramach EFS.

Komisja oceniła także, poprzez kontrolę dokumentacji zrealizowaną w stosownych przypadkach za pośrednictwem misji informacyjnych na miejscu, wdrożenie strategii audytu oraz wiarygodność poziomów błędów zgłoszonych w rocznych sprawozdaniach audytowych dla wszystkich instytucji audytowych.

5.46. Komisja podziela opinię Trybunału dotyczącą zgodności i skuteczności prac instytucji audytowych.

5.47. Podczas rozległej kontroli instytucji audytowych Komisja rzeczywiście udzieliła konkretnych zaleceń instytucjom audytowym w celu zaradzenia wykrytym uchybieniom, jeśli było to konieczne.

Zalecenia te przyczyniły się do wzmocnienia procesu budowania zdolności, co umożliwiło usprawnienie prac oraz zwiększenie jakości wyników kontroli jako całości w odniesieniu do instytucji audytowych, które zostały poddane kontroli, pozwalając tym samym Komisji na zawarcie umów zgodnie z art. 73 oraz wyciągnięcie dalszych wniosków i przekazanie dobrych praktyk wszystkim instytucjom audytowym.

⁽²⁸⁾ W 2011 r. DG ds. Polityki Regionalnej zakończyła badanie 14 IA w odniesieniu do EFRR i FS. DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego podjęła szczegółowe badania 42 PO w ramach EFS. Obejmowało ono także przegląd IA odpowiedzialnych za badane PO.

⁽²⁹⁾ Te 14 IA podlegających DG ds. Polityki Regionalnej oraz 7 IA podlegających DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego to inne IA niż te zbadane przez Trybunał w 2010 r. (zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 4.42).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena przeprowadzonych przez Komisję kontroli dokumentacji w zakresie rocznych sprawozdań audytowych

5.48. W przypadku wszystkich 112 IA Komisja sprawdziła, czy roczne sprawozdania audytowe i roczne opinie były zgodne z wymogami rozporządzeń pod względem treści i formy. Kontrola Komisji polegała na analizie istotnych informacji przekazanych przez IA na temat funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli oraz na sprawdzeniu wyliczenia zgłoszonego poziomu błędu. W analizie tej uwzględniono także inne dostępne dla Komisji informacje dotyczące systemów nadzoru i kontroli w zakresie PO.

5.49. W odniesieniu do 2011 r. Komisja stwierdziła, że poziomy błąd zgłoszony przez IA w rocznych sprawozdaniach audytowych były:

- a) wiarygodne dla 363 z 434 PO (84 %). Wspomniane 363 PO składają się na 67 % szacowanych wydatków w ramach okresu programowania 2007–2013;
- b) niewiarygodne w przypadku 71 PO (16 %). Wspomniane 71 PO składa się na 33 % szacowanych wydatków w ramach okresu programowania 2007–2013. W przypadku tych PO na podstawie własnej oceny funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli Komisja ponownie wyliczyła poziom błędu lub zastosowała stały poziom błędu. Te skorygowane poziomy błędy zostały następnie zastosowane do oszacowania kwoty „zagrożonych płatności”, ujawnionych przez DG ds. Polityki Regionalnej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego w ich rocznych sprawozdaniach z działalności⁽³⁰⁾ (zob. pkt 5.66 i 6.24).

5.50. Trybunał uważa, że zasadniczo podejście stosowane przez Komisję jest odpowiednie. Możliwość zatwierdzania przez Komisję oraz w razie konieczności korygowania poziomów błędu zgłaszanych przez IA w ich rocznych sprawozdaniach audytowych jest jednak ograniczona, gdyż przepisy nie nakładają na IA obowiązku informowania Komisji o kontrolach operacji. W przypadku rocznych sprawozdań audytowych za 2011 r. DG ds. Polityki Regionalnej zorganizowała w związku z tym wizyty w 12 IA w 11 państwach członkowskich, aby wyjaśnić, w jaki sposób wyliczano poziom błędu zgłaszany w rocznych sprawozdaniach audytowych. Także DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego przeprowadziła dodatkowe badania 12 PO w następstwie własnego przeglądu rocznych sprawozdań audytowych.

5.48. Analiza rocznych sprawozdań kontrolnych oraz opinii pokontrolnych to rozległe zadanie przeprowadzane na początku każdego roku. W analizie uwzględnia się istotnie wyniki wszystkich krajowych audytów otrzymane przez instytucje audytowe w ciągu roku, jak również wyniki pozostałych audytów przeprowadzonych przez Komisję i Trybunał Obrachunkowy. Ponadto w 2012 r. służby Komisji przeprowadziły misje informacyjne na miejscu w 11 państwach członkowskich w celu zebrania dalszych dowodów lub uzyskania wyjaśnień dotyczących przedstawionych rocznych sprawozdań z kontroli, a w szczególności metodyki obliczania poziomów błędów. Wyniki tej analizy są głównym źródłem uzyskania zapewnienia, jak wyjaśniono w rocznym sprawozdaniu z działalności.

5.49.

- b) Jeżeli Komisja mogła ponownie wyliczyć poziom błędu, oznacza to, że uzyskała dodatkowe wiarygodne informacje albo z samego rocznego sprawozdania z działalności albo po skontaktowaniu się z instytucją audytową. Komisja przedstawiła ponownie wyliczone poziomy przedmiotowy instytucjom audytowym, które w związku z tym będą w stanie dostarczyć bardziej wiarygodne informacje podczas kolejnych kontroli.

Z tego powodu Komisja przedstawia oddzielnie w odpowiednim rocznym sprawozdaniu z działalności poziomy błąd, które mogła ponownie wyliczyć, oraz te poziomy, które uznała za niewiarygodne. Jedynie w przypadku tych niewiarygodnych poziomów błędów ryzyko oszacowano w oparciu o poziomy jednolite. Poziomy te wyniosły odpowiednio 9% i 7% całkowitych płatności dokonanych w 2011 r. w odniesieniu do DG ds. Polityki Regionalnej i DG ds. Zatrudnienia.

5.50. Komisja drugi rok z rzędu z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, jako że analiza rocznego sprawozdania z kontroli i opinie pokontrolne stanowią kluczowy element procesu uzyskiwania zapewnienia w rocznych sprawozdaniach z działalności. Misje informacyjne zorganizowane przez DG ds. Polityki Regionalnej i DG ds. Zatrudnienia umożliwiły, na podstawie wykrytych wątpliwości lub zagrożeń, zwiększenie wiarygodności zgłaszanych poziomów błędów, lub – w niektórych przypadkach – stworzenie wspólnie uzgodnionej z instytucją audytową solidnej podstawy do ponownego wyliczenia poziomów błędów.

⁽³⁰⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Polityki Regionalnej, tabela „Zarządzanie dzielone: Ocena krajowych systemów kontroli”, s. 121, oraz roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, s. 76.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.51. Trybunał jest zdania, że Komisja wyciągnęła odpowiednie wnioski z przeglądu rocznych sprawozdań audytowych i na podstawie własnej oceny w razie konieczności skorygowała zgłoszony poziom błędu.

Ocena zamknięcia programów z okresu programowania 2000–2006

5.52. Płatności odnoszące się do każdego okresu programowania zwykle są nadal realizowane przez kilka lat po zakończeniu danego okresu. W odniesieniu do okresu programowania 2000–2006 beneficjenci końcowi mogli dokonywać wydatków do końca czerwca 2009 r. (z pewnymi wyjątkami).

5.53. Zamknięcie programu operacyjnego jest to finansowe rozliczenie wszelkich pozostających do spłaty zobowiązań budżetowych UE wobec programu, dokonane w drodze płatności salda końcowego na rzecz państwa członkowskiego, anulowania pozostałych zobowiązań związanych z niewykorzystanymi kwotami lub odzyskania kwot nienależnie wypłaconych.

5.54. W niedawno wydanym sprawozdaniu specjalnym Trybunał stwierdził, że w przypadku programów, w których Komisja nie może w pełni polegać na skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli, ostateczna ocena pozostałego ryzyka błędu w programach musi być dokonywana przez Komisję w trakcie procesu zamknięcia ⁽³¹⁾.

5.55. Państwa członkowskie mają obowiązek przedstawić Komisji trzy dokumenty na potrzeby zamknięcia każdego programu:

- a) *końcowe sprawozdanie z realizacji* sporządzone przez instytucję zarządzającą i dotyczące stopnia, w jakim program spełnił swoje cele, oraz wykorzystanych zasobów finansowych;
- b) *poświadczenie instytucji poświadczającej zamknięcie pomocy* podsumowujące wyniki kontroli przeprowadzonych w okresie programowania oraz oceniające zasadność wniosku o płatność końcową i prawidłowość transakcji objętych poświadczonym zestawieniem poniesionych wydatków;
- c) *poświadczone zestawienie poniesionych wydatków* sporządzone przez instytucję płatniczą wraz z wnioskiem o płatność końcową, o ile końcowe saldo wypada na korzyść państwa członkowskiego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.54. Pewność Komisji co do programów w latach 2000–2006 zwiększała się na przestrzeni lat dzięki intensywnym działaniom kontrolnym prowadzonym przez służby Komisji.

W rezultacie służby Komisji zdobyły rozległą wiedzę na temat wyników kontroli oraz ryzyka związanego z każdym państwem członkowskim, która stanowi istotną podstawę analizy poświadczeń zamknięcia pomocy.

⁽³¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/2012, pkt 65: „Fundusze strukturalne – czy Komisja skutecznie rozwiązała problem braków, jakie wykryto w systemach zarządzania i kontroli w państwach członkowskich?” (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.56. Po zatwierdzeniu końcowego sprawozdania i przeglądzie dokumentów zamknięcia pomocy Komisja oblicza końcową kwotę do wypłaty, do zwrotu lub do anulowania. Jeżeli ostateczny poziom błędu zatwierdzony przez Komisję przekracza 2 % całkowitych kosztów kwalifikowalnych, Komisja nakłada korekty finansowe przed wypłaceniem salda końcowego lub wnioskowaniem o zwrot.

5.57. Jeżeli zamknięcie ma być skuteczne, poświadczenia zamknięcia pomocy powinny być wiarygodne, a Komisja powinna zaradzić wszelkim istotnym uchybieniom w tych dokumentach. Trybunał ocenił, czy dokumenty zamknięcia składane przez państwa członkowskie były wiarygodne oraz czy Komisja odpowiednio postępowała z tymi dokumentami.

5.58. Badanie Trybunału objęło początkową fazę procesu zamknięcia i było oparte na:

- a) przeglądzie procedur, podręczników, list kontrolnych, narzędzi monitorowania i sprawozdawczości w DG ds. Polityki Regionalnej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego;
- b) badaniu przeprowadzonej przez Komisję oceny dokumentów zamknięcia dla próby 31 PO (EFRR i EFS) w ośmiu państwach członkowskich ⁽³²⁾, z których żaden nie był oficjalnie zamknięty w momencie kontroli;
- c) wizytach kontrolnych w dziewięciu instytucjach poświadczających zamknięcie pomocy w dwóch państwach członkowskich; dotyczyły one 14 z 31 programów z próby i obejmowały analizę danych stanowiących podstawę informacji zawartych w dokumentach zamknięcia.

5.59. Trybunał stwierdził, że Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, podjęła działania takie jak wydanie na wczesnym etapie wytycznych i regularne dyskusje na temat zamykania pomocy, co sprawiło, że proces zamykania pomocy był lepiej przygotowany niż w poprzednich okresach programowania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.56. Zgodnie z ramami prawnymi na lata 2000–2006 państwa członkowskie miały obowiązek przeprowadzenia kontroli próby operacji wybranej na podstawie analizy ryzyka i zapewniającej reprezentatywność głównych instytucji i beneficjentów.

Dlatego też poziom błędu zgłaszany w momencie zamknięcia pomocy przez instytucję poświadczającą zamknięcie pomocy musi być poddany dokładnej analizie: przed dokonaniem oceny ewentualnych dodatkowych korekt należy wziąć pod uwagę wszystkie działania naprawcze podjęte przez państwa członkowskie i Komisję w trakcie realizacji w celu ustalenia częstotliwości występowania błędów oraz ryzyka resztowego (zob. wytyczne Komisji dotyczące zamknięcia pomocy, pkt 3.6, 3.7 i 4.2 załącznika 2).

Jeżeli na podstawie tej analizy Komisja ustali, że ryzyko resztowe przekracza 2%, zostanie zastosowana korekta finansowa.

Łączna odpowiedź dotycząca pkt 5.57 i 5.58. Trybunał zbadał przeprowadzoną przez Komisję początkową ocenę dokumentów zamknięcia przedłożonych przez państwa członkowskie w próbie Trybunału, ponieważ w czasie kontroli Trybunału proces zamknięcia tych programów dopiero się rozpoczynał. Komisja zidentyfikowała i przeanalizowała zgłoszone przez Trybunał uchybienia w poświadczeniach zamknięcia pomocy, zanim Trybunał przeprowadził kontrolę. Komisja zajęła się tymi uchybieniami w trakcie procesu zamknięcia już po zakończeniu kontroli przez Trybunał; w następstwie początkowej oceny dokumentów zamknięcia zostały zrealizowane lub są realizowane dodatkowe działania kontrolne służące stwierdzeniu, w stosownych przypadkach, występowania ryzyka resztowego. W stosownych przypadkach dokonano korekt finansowych.

5.59. Komisja ściśle monitorowała również systemy zarządzania i kontroli oraz działania kontrolne w trakcie realizacji programów dotyczących okresu programowania 2000–2006 aż do rozpoczęcia procesu zamknięcia.

⁽³²⁾ Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Włochy, Niderlandy, Austria i Zjednoczone Królestwo. We Włoszech kontrola została przeprowadzona we współpracy z włoskim najwyższym organem kontroli (Corte dei Conti Italiana) na podstawie protokołu ustaleń oraz wspólnej deklaracji podpisanych przez prezesów Corte dei Conti i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W przypadku tej kontroli wspólne działania obejmowały zasadniczo gromadzenie dowodów kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.60. Trybunał wykazał jednak uchybienia podważające wiarygodność niektórych dokumentów zamknięcia składanych przez państwa członkowskie do Komisji i uwidocznił uchybienia w procedurach Komisji dotyczących wstępnej oceny dokumentów zamknięcia. Składanie niewiarygodnych dokumentów przez państwa członkowskie nakłada na Komisję dodatkową presję poprzez zwiększenie nakładu prac, które musi ona przeprowadzić, aby upewnić się, że w zamykanych programach nie pozostaje istotny poziom błędu.

5.61. W niektórych dokumentach zamknięcia skontrolowanych przez Trybunał odnotowano następujące problemy:

- a) w prowadzonych w państwach członkowskich kontrolach drugiego szczebla, mających zasadnicze znaczenie dla poświadczenia zamknięcia pomocy, wystąpił szereg uchybień;
- b) poświadczenia zamknięcia pomocy zawierały niepełne informacje;
- c) instytucje poświadczające zamknięcie pomocy w niektórych państwach członkowskich złożyły poświadczenia, w których w sposób nieuzasadniony obniżono ostateczne poziomy błędu, i opinie, które nie były zgodne z wynikami kontroli (zob. **tabela 5.2**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

W celu usprawnienia procesów zamknięcia programów z okresu programowania 2000–2006 w sierpniu 2006 r. opublikowano wytyczne dla państw członkowskich dotyczące zamykania funduszy strukturalnych, co nastąpiło w odpowiednim czasie w kontekście rozpoczęcia procesu zamknięcia. Komisja omówiła kwestie dotyczące zamknięcia z organami kontrolnymi państw członkowskich podczas regularnie odbywanych corocznych spotkań dwustronnych. We wrześniu 2008 r. i grudniu 2009 r. Komisja zorganizowała seminaria dla państw członkowskich na temat zamknięcia, opracowała wykaz najczęściej zadawanych pytań oraz odbyła spotkania techniczne z organami odpowiedzialnymi za sporządzenie poświadczeń zamknięcia.

5.60. Komisja uważa, że oceniła wszystkie przypadki zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej jeszcze przed audytem przeprowadzonym przez Trybunał oraz podjęła stosowne działania w odniesieniu do wszelkiego wykrytego ryzyka.

5.61.

- a) Komisja zgadza się z oceną Trybunału w odniesieniu do 5 z 10 przypadków będących przedmiotem uwag Trybunału.

Ocena Trybunału zasadniczo opierała się na analizie poświadczeń zamknięcia pomocy, przeprowadzonej przez Komisję podczas kontroli. Komisja podjęła następnie odpowiednie działania w celu rozwiązania tych problemów i ograniczenia ryzyka resztoowego w tych przypadkach. W odniesieniu do pozostałych przypadków Komisja uważa, że kontrole drugiego szczebla przeprowadzono i zgłoszono w odpowiedni sposób w poświadczeniach zamknięcia pomocy.

- b) Komisja poczyniła te same stwierdzenia w odniesieniu do dwóch przypadków będących przedmiotem uwag Trybunału podczas przeprowadzonych kontroli. Odpowiednie korekty finansowe zostaną zaproponowane w momencie zamknięcia.

Jeżeli chodzi o pozostałe dwa przypadki, służby Komisji oceniły kompletność informacji zawartych w poświadczeniu zamknięcia pomocy na podstawie szczegółowej analizy.

- c) W odniesieniu do trzech przypadków wyszczególnionych w **tabeli 5.2**, Komisja uważa, że obniżenie poziomów błędów zostało należyście uzasadnione.

Służby Komisji oceniły opinie pokontrolne przekazane przez instytucje poświadczające zamknięcie pomocy zgodnie z międzynarodowymi standardami rewizji finansowej, uwzględniając wszystkie dostępne wyniki i dowody kontroli, a także zastosowanie przez państwa członkowskie autokorekt wykraczających poza pojedyncze błędy wykryte w próbie poddanej kontroli. We wszystkich przypadkach służby Komisji podjęły niezbędne środki służące rozwiązaniu poruszonych problemów, takie jak: przerwanie procesu zamknięcia, wniosek o udzielenie dodatkowych informacji i rozpoczęcie procesu prowadzącego do zastosowania w stosownych przypadkach korekt finansowych.

Tabela 5.2 – Wpływ nieuzasadnionego obniżenia ostatecznych poziomów błęd zgłoszonych w poświadczeniach zamknięcia pomocy

Program operacyjny	Całkowita poświadczona kwota (w EUR)	Poziom błęd przed eliminacją błędów nietypowych	Zgłoszony poziom błęd
Steiermark, cel 2, EFRR	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, cel 2, EFRR	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, cel 1, EFRR	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sycylia, cel 1, EFRR	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Hiszpania, Rozwój lokalny, cel 1, EFRR	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Uwaga: W dwóch kolejnych przypadkach (Francja, cel 3 EFS i Zjednoczone Królestwo West Wales and the Valleys, cel 1, EFRR) wpływ tego obniżenia nie mógł zostać skwantyfikowany na podstawie informacji pochodzących z dokumentów zamknięcia. Obniżenie w hiszpańskim programie EFRR dotyczy części realizowanej przez administrację lokalną; część ta stanowi około 25 % łącznych wydatków w ramach programu.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.62. Problemy odnotowane przez Trybunał w poświadczeniach zamknięcia pomocy składanych przez państwa członkowskie utrudniają Komisji ocenę poświadczeń i informacji stanowiących ich podstawę. W skontrolowanych przypadkach w ocenie Komisji stwierdzono pewne proceduralne uchybienia dotyczące w szczególności stosowania konsultacji wewnętrznych oraz systemu monitorowania i sprawozdawczości procesu zamknięcia, a także pewne niedociągnięcia kontroli przeprowadzanych przez Komisję.

5.63. Trybunał odnotował, że w czterech z sześciu skontrolowanych programów, które zostały poddane korektom finansowym w trakcie okresu programowania, w okresie po zastosowaniu korekt wciąż występowały wysokie poziomy błęd, co świadczy o utrzymywaniu się niewydolności systemów zarządzania i kontroli. W związku z tym Komisja musi wykonać dodatkową pracę, aby uzyskać wystarczającą pewność w momencie zamykania programów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.62. Komisja uważa, że stosowana przez nią procedura zamknięcia pozwala na zidentyfikowanie pozostałego istotnego ryzyka w momencie zamknięcia, oraz ogranicza takie ryzyko poprzez prowadzenie dodatkowych kontroli lub nakładanie odpowiednich korekt finansowych.

Systematycznie prowadzono konsultacje między służbami Komisji, zgodnie z uzgodnionymi i ustalonymi procedurami, z wyjątkiem kilku przypadków, w których nieujawnienie innym służbom pewnych informacji nie wiązało się z żadnym ryzykiem. Komisja podkreśla, że jakość sprawozdawczości z czasem poprawiła się, ponieważ dostępna była większa ilość informacji jakościowych na temat trwającej analizy. Komisja stwierdza, że kontrole, których brak zgłosił Trybunał, zostały faktycznie przeprowadzone przez służby różnych dyrekcji generalnych.

5.63. Komisja wyraża ubolewanie, że w przypadku czterech wymienionych programów, pomimo korekt finansowych dokonanych w trakcie okresu programowania, ryzyko resztowe w momencie zamknięcia może pozostać wysokie. Z tego też powodu, niezależnie od już wdrożonych korekt finansowych, Komisja systematycznie ocenia ryzyko resztowe w momencie zamknięcia wszystkich programów i przeprowadza dodatkowe kontrole w celu jego ograniczenia.

Ponadto w swoich kontrolach zamknięcia Komisja uwzględniła programy, w przypadku których pewne kwestie pozostały nierozwiązane, co umożliwiło również uzyskanie większej pewności w momencie zamknięcia tych programów.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.64. Z uwagi na stwierdzone problemy, w szczególności związane z nieuzasadnionym obniżeniem ostatecznych poziomów błędu, Trybunał uważa, że w przypadku pięciu z 31 skontrolowanych programów istnieje ryzyko, że jeżeli Komisja nie podejmie koniecznych działań na kolejnych etapach, zamknięcie może być oparte na niewiarygodnych dokumentach zamknięcia.

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

5.65. Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności za 2011 r. i dołączone do nich oświadczenia Dyrekcji Generalnych ds. Polityki Regionalnej, ds. Mobilności i Transportu i ds. Energii. W szczególności w odniesieniu do prawidłowości płatności zatwierdzonych w 2011 r. Trybunał:

- a) ocenił zastrzeżenia zgłoszone w rocznych sprawozdaniach z działalności;
- b) sprawdził spójność i dokładność wyliczonego przez Komisję poziomu błędu resztowego oraz kwotę „zagrożonych płatności”.

DG ds. Polityki Regionalnej

5.66. DG ds. Polityki Regionalnej oszacowała, że między 3,1 % a 6,8 % płatności okresowych w okresie programowania 2007–2013 zatwierdzonych w 2011 r. (ta druga wartość wynosi łącznie około 29,8 mld euro) było zagrożonych błędem. Ocena płatności objętych ryzykiem obejmuje wszystkie PO – zarówno te objęte zastrzeżeniami, jak i te, co do których nie zgłoszono zastrzeżeń. Liczba PO objętych zastrzeżeniem przez DG ds. Polityki Regionalnej wzrosła w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. z 98 do 123. Było to wynikiem bardziej rygorystycznej oceny Komisji. W sumie zakres finansowych zastrzeżeń zgłoszonych przez DG ds. Polityki Regionalnej stanowił 31 % łącznych środków na płatności zatwierdzonych w trakcie roku. Według rocznych sprawozdań z działalności wpływ tych zastrzeżeń stanowi między 1,9 % a 4,3 % płatności zatwierdzonych przez DG ds. Polityki Regionalnej w 2011 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.64. Komisja uważa, że we wszystkich przytoczonych przypadkach wymienionych w ocenie Trybunału pozostałe rodzaje ryzyka są odpowiednio zabezpieczane podczas trwającego procesu zamknięcia. Służby Komisji przeprowadziły dokładną ocenę dokumentów zamknięcia i podjęły niezbędne działania w celu rozwiązania stwierdzonych problemów, takie jak: przerwanie procesu zamknięcia, wnioskowanie o udzielenie dodatkowych informacji, przeprowadzenie kontroli zamknięcia, a także zastosowanie, w przypadku niektórych programów, korekt finansowych (zob. również odpowiedź Komisji na pkt 5.61 lit. c)).

5.66. Komisja z zadowoleniem przyjmuje odniesienie Trybunału do bardziej rygorystycznej oceny kwot objętych ryzykiem przeprowadzonej przez Komisję, której celem było uwzględnienie uwag poczynionych przez Trybunał we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.67. Trybunał stwierdza, że DG ds. Polityki Regionalnej zgłosiła zastrzeżenia dla tych PO z okresu programowania 2000–2006, w przypadku których państwo członkowskie nie wyeliminowało jeszcze w sposób odpowiedni uchybień stwierdzonych w procesie zamknięcia. Komisja nie skwantyfikowała tych zastrzeżeń (określanych przez Komisję jako zastrzeżenia o „charakterze reputacyjnym”). Jak wykazały prace Trybunału, wciąż utrzymuje się ryzyko, że zamknięcie mogło być oparte na niewiarygodnych dokumentach zamknięcia, prowadzących do niewystarczających korekt finansowych (zob. pkt 5.60–5.61 i sprawozdanie specjalne nr 3/2012, pkt 65–67).

DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii

5.68. DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii oszacowały, że w około 4,5 % płatności zatwierdzonych w 2011 r. w odniesieniu do szóstego i siódmego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych i rozwoju technologicznego występowały błędy. Zastrzeżenia zostały zatem zgłoszone dla każdego z tych dwóch programów wydatków przez obie DG. Łącznie zastrzeżenia zgłoszone przez DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii obejmują odpowiednio 25,7 % i 18,8 % łącznych środków na płatności zatwierdzonych w trakcie roku. Łączny wpływ tych dwóch zastrzeżeń stanowił odpowiednio 0,9 % i 0,8 % płatności zatwierdzonych przez DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii.

5.69. Trybunał odnotował następujące kwestie:

- a) w przypadku DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii Trybunał uważa, że kwota płatności objętych ryzykiem jest zaniżona dla części wydatków odnoszących się do siódmego programu ramowego. W obu przypadkach zastrzeżenie dotyczące siódmego programu ramowego (7. PR) jest oparte na wynikach kontroli przeprowadzonych przez DG ds. Badań Naukowych i Innowacji i DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów. Kontrole przeprowadzone przez DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii w zakresie projektów 7. PR wykazały jednak poziom błędów znacznie powyżej szacowanego poziomu błędów dla programu ramowego jako całości;
- b) w przypadku DG ds. Energii Trybunał uważa, że zakres prac kontrolnych przeprowadzonych w odniesieniu do EPENG jest niewystarczający, jeżeli chodzi o udzielanie zamówień publicznych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.67. Jak wspomniano w odpowiedzi na pkt 5.62, Komisja uważa, że stosowana przez nią procedura zamknięcia pozwala na zidentyfikowanie pozostałego istotnego ryzyka w momencie zamknięcia. Komisja podejmuje działania w celu zmniejszenia ryzyka zidentyfikowanego w momencie zamykania pomocy. Na podstawie swojej analizy ryzyka Komisja przeprowadza konkretne kontrole zamknięcia w celu zweryfikowania i zatwierdzenia jakości poświadczeń zamknięcia pomocy.

Informacje dostarczone przez instytucję poświadczającą zamknięcie pomocy opierają się na wszystkich informacjach pochodzących z kontroli ze wszystkich źródeł (krajowych oraz kontroli Trybunału i Komisji), w tym, w razie potrzeby, z dodatkowych kontroli zamknięcia przeprowadzonych przez instytucję poświadczającą.

5.69.

- a) Komisja uważa, że obydwie dyrekcje generalne wypełniły stałe instrukcje przy obliczaniu kwot objętych ryzykiem dla 7. PR, wykorzystując możliwie dokładne informacje.

Jako że DG ds. Energii i DG ds. Transportu zarządzają niewielką liczbą projektów 7. PR, przeprowadziły one jedynie niewielką liczbę kontroli w ramach 7. PR. Ponieważ uznano, że nie jest to wystarczająco miarodajne, Komisja uznała za stosowne wykorzystanie wyników znacznie większej liczby losowych kontroli reprezentatywnych dla 7. PR, przeprowadzonych przez DG ds. Badań oraz DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego.

Począwszy od 2012 r., dyrekcje generalne Komisji zarządzające projektami badawczymi będą posiadały wspólną próbę audytową reprezentatywną dla 7. PR.

- b) Komisja uwzględni uwagi Trybunału w swoich kontrolach wszystkich 65 beneficjentów funduszu EPENG podczas całego cyklu trwania EPENG.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

5.70. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach okresowych i końcowych za rok zakończony dnia 31 grudnia 2011 r. w grupie polityk „Polityka regionalna, energia i transport” wystąpił istotny poziom błędu.

5.71. Na podstawie swoich prac kontrolnych dotyczących systemów nadzoru i kontroli Trybunał stwierdził, że:

a) instytucje audytowe były częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji w ramach EFRR, EFS i FS w okresie programowania 2007–2013;

b) procedury Komisji i państw członkowskich były częściowo skuteczne pod względem przeprowadzania wstępnej fazy procesu zamykania programów dla okresu programowania 2000–2006.

5.72. Kontrole Trybunału wykazują, że nie ma pewności, że mechanizmy korekt finansowych we wszystkich PO w odpowiedni sposób kompensują wykryte błędy oraz że wszystkie istotne kwestie są rozwiązywane. Podobnie nie ma dowodów, że mechanizm korekt finansowych zawsze przekłada się na trwałą poprawę systemów, które będą zapobiegać ponownemu wystąpieniu błędów⁽³³⁾.

5.70. Komisja zauważa, że nastąpił znaczny spadek poziomu błędów w porównaniu z poprzednim rokiem, co jest potwierdzeniem pozytywnych zmian odnotowywanych już trzeci rok z rzędu.

Zdaniem Komisji wynika to w szczególności z rygorystycznej polityki wstrzymywania lub zawieszania płatności w przypadku stwierdzenia uchybień, zgodnie z planem działania z 2008 r.

Komisja podejmuje środki w celu skorygowania błędów wykrytych przez Trybunał, w tym poprzez dokonywanie korekt finansowych w stosownych przypadkach, i koncentruje swoje działania na programach o najwyższym ryzyku⁽¹⁾.

5.71.

a) Komisja podkreśla, że skuteczność i jakość pracy instytucji audytowych różni się w zależności od programu i państwa członkowskiego, jak wykazano w ocenie Trybunału w pkt 5.41 oraz w wynikach prac audytowych Komisji. Zgodnie z art. 73 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 od lipca 2012 r. Komisja formalnie polega na pracach 13 instytucji audytowych w przypadku EFRR/FS oraz 9 instytucji audytowych w przypadku EFS. Komisja będzie nadal dokonywała przeglądu prac pozostałych instytucji audytowych oraz monitorowała sytuację programów, w przypadku których przesłano pismo na podstawie art. 73.

b) Komisja uważa, że ustanowiła solidne procedury i wskazówki w odniesieniu do procesu zamknięcia i stwierdza, że większość państw członkowskich przeprowadziła istotne i profesjonalne działania w celu umożliwienia zamknięcia programów oraz zwiększenia pewności w momencie zamknięcia. Komisja stwierdza również, że przeprowadziła kompleksowe działania w momencie zamknięcia, dokonując szczegółowej analizy wszelkiej dokumentacji zamknięcia, przeprowadzając w razie konieczności dodatkowe kontrole i dochodzenia, co doprowadziło w wielu przypadkach do zastosowania dodatkowych korekt finansowych w momencie zamknięcia w celu zlikwidowania pozostałego ryzyka.

5.72. Wieloletni charakter cyklu wydatków i kontroli obejmuje proces zamknięcia, podczas którego przeprowadzane są ostateczne kontrole legalności i prawidłowości wydatków oraz, w razie potrzeby, stosowane są ostateczne korekty.

Proces zamknięcia programów objętych okresem programowania 2007–2013 będzie wzmocniony w porównaniu z okresem 2000–2006, w szczególności biorąc pod uwagę surowsze wymogi dotyczące corocznego audytu reprezentatywnej próby statystycznej oraz corocznych opinii pokontrolnych.

⁽³³⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 1.25, oraz sprawozdanie specjalne nr 3/2012.

⁽¹⁾ Jak wykazano w dokumencie roboczym służb Komisji „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006–2009” (por. SEC(2011) 1179 z 5.10.2011) i w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Polityki Regionalnej na 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

5.73. Trybunał zaleca, aby Komisja:

— **Zalecenie 1:** poprawiła skuteczność systemu sankcji poprzez zwiększenie oddziaływania korekt finansowych oraz zmniejszenie możliwości zastępowania niekwalifikowalnych wydatków innymi wydatkami, co proponuje Komisja w obszarze spójności w następnym okresie programowania. Należy założyć, że każda nieprawidłowość wykryta po przedstawieniu rocznego sprawozdania finansowego prowadzi do korekty finansowej netto.

— **Zalecenie 2:** wymagała ścisłego przestrzegania wymogów kwalifikowalności w zakresie funduszy UE, co dotyczy w szczególności właściwego stosowania unijnych i krajowych zasad udzielania zamówień publicznych.

Ponadto, w przypadku ograniczonej liczby programów operacyjnych, podczas przeprowadzonych przez Komisję kontroli wykazano, że organy odpowiedzialne za programy nadal muszą usprawnić swoje systemy zarządzania i kontroli, mimo zastosowanych wcześniej korekt. W takich przypadkach Komisja podejmuje dodatkowe działania, takie jak wstrzymanie lub zawieszenie płatności.

We wniosku dotyczącym ram prawnych na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała rozszerzenie możliwości stosowania korekt finansowych netto.

Zob. wspólna odpowiedź na pkt 1.12–1.13.

5.73.

Komisja uważa, że państwa członkowskie powinny mieć prawo do zastąpienia wykrytych przez nie wydatków niekwalifikowalnych wydatkami legalnymi i prawidłowymi w celu optymalizacji wydatkowania środków na politykę spójności, co przyczynia się do ich wartości dodanej, a także do zapewnienia skutecznych kontroli na poziomie państwa członkowskiego. Wniosek Komisji w sprawie ram regulacyjnych na lata 2014–2020 stanowi, że „jeżeli nieprawidłowości dotyczące rocznych sprawozdań finansowych przesłanych Komisji zostały wykryte przez Komisję lub Europejski Trybunał Obrachunkowy, wynikające z tego korekty finansowe zmniejszają wsparcie z funduszy do programu operacyjnego (art. 137 ust. 6)”, ograniczając w ten sposób możliwość wycofania/zastąpienia do bieżącego roku budżetowego. Przepis ten ma służyć jako zachęta do uwzględniania w rocznym poświadczeniu rachunków legalnych i prawidłowych wydatków.

Komisja dokonała znacznych wysiłków w celu zapewnienia ścisłego przestrzegania kryteriów kwalifikowalności i prawidłowego stosowania zasad dotyczących zamówień publicznych. Na przykład:

— W przypadku polityki regionalnej Komisja przeprowadziła szkolenia i udzieliła wskazówek dotyczących zasad kwalifikowalności instytucjom zarządzającym programami, gwarantując, by przekazały one uzyskaną wiedzę wszelkim organom odpowiedzialnym za zarządzanie funduszami. Ponadto w przypadku wykrycia zbyt złożonych zasad na poziomie programu Komisja zaleca uproszczenie tych zasad. Udostępniła także państwom członkowskim analizę rodzajów błędów dotyczących zamówień wykrytych przez audytorów UE w polityce spójności w poprzednich latach i zainicjowała działanie polegające na gromadzeniu informacji o najlepszych praktykach i uzyskiwaniu odpowiedzi od państw członkowskich w celu korygowania takich błędów i zmniejszenia częstotliwości ich występowania.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** podjęła działania w celu wyeliminowania uchybień w kontrolach pierwszego szczebla na poziomie instytucji zarządzających i pośredniczących w ramach EFRR i FS, w stosownych przypadkach poprzez działania szkoleniowe oraz specjalne wytyczne.
- **Zalecenie 4:** w odniesieniu do systemu kontroli instytucji audytowych w obszarze spójności:
 - dostarczyła dalsze wytyczne dla instytucji audytowych na obecny okres programowania, dotyczące w szczególności doboru próby, zakresu weryfikacji, które należy przeprowadzić w przypadku kontroli projektów, oraz sprawozdawczości z ustaleń kontrolnych,
 - zachęciła instytucje audytowe do przeprowadzenia szczegółowych kontroli systemowych dotyczących kontroli pierwszego szczebla prowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- W przypadku programu TEN-T podczas całego procesu finansowania zwraca się uwagę na ścisłe przestrzeganie zasad kwalifikowalności, na przykład przewodnik dla wnioskodawców zawiera jasne instrukcje dotyczące tych wymogów. Przestrzeganie tych zasad jest następnie sprawdzane poprzez kontrole próby losowej przy dokonywaniu płatności okresowych i końcowych.

Komisja przekazuje państwom członkowskim wytyczne na temat sposobu, w jaki instytucje zarządzające powinny określać i przeprowadzać własne kontrole zarządzania.

Ponadto w 2009 r. Komisja opracowała kompleksowe wytyczne dotyczące kontroli pierwszego szczebla i narzędzia samooceny dla instytucji zarządzających, które mogą być wykorzystane do poprawy ich funkcjonowania. Komisja opracowała również i przekazała w 2011 r. organom kontroli listy kontrolne dla audytu w zakresie kontroli zarządzania, które to listy instytucje zarządzające mogą wykorzystywać jako punkt odniesienia.

- Od początku okresu programowania Komisja przekazała szczegółowe i techniczne wytyczne, zapewniła szkolenia i poprowadziła spotkania techniczne z udziałem audytorów z krajowych instytucji audytowych. Dodatkowo wytyczne co do zakresu audytów operacji, które zostały przekazane w okresie programowania 2000–2006, nadal obowiązują, gdyż takie audyty w obydwu okresach programowania nie różnią się znacznie. Jeśli chodzi o proces doboru próby, w czerwcu 2012 r. Komisja zorganizowała warsztaty poświęcone tej kwestii.
- Komisja aktywnie realizuje to zalecenie i zamierza również tak czynić w przyszłości. W przypadku wykrycia uchybień w weryfikacji zarządzania (poprzez wyniki audytów na szczeblu krajowym lub wspólnotowym), Komisja zwraca się do instytucji audytowej z wnioskiem o dokonanie przeglądu stosowanej strategii audytu i planu audytu oraz uwzględnienie ukierunkowanych audytów weryfikacji zarządzania lub, alternatywnie, po dokonaniu rewizji ocen ryzyka, Komisja bezpośrednio przeprowadza takie audyty (w ramach swojego postępowania audytowego zwanego „wypełnianiem luki pewności”). Ponadto, w oparciu o ocenę działania weryfikacji zarządzania w odniesieniu do wszystkich programów objętych współfinansowaniem na podstawie wszelkich dostępnych wyników audytów, w październiku 2011 r. Komisja zachęciła instytucje audytowe, aby podczas prowadzonych audytów zwróciły szczególną uwagę na kontrole pierwszego szczebla (por. grupa „Homologues”, warsztaty poświęcone roli, jaką instytucje audytowe odgrywają w usprawnianiu procesu weryfikacji zarządzania).

UWAGI TRYBUNAŁU

— **Zalecenie 5:** w celu poprawy skuteczności procedury zamykania programów wieloletnich w obszarze spójności:

- przypomniała państwom członkowskim o obowiązku zapewnienia wiarygodności ostatecznych poświadczeń składanych w odniesieniu do programów z lat 2007–2013,
- zbadała uchybienia stwierdzone przez Trybunał w poświadczeniach zamknięcia pomocy przy zamykaniu programów z lat 2000–2006,
- rozważyła, czy problemy te występują także w innych PO, i zastosowała w razie konieczności korekty finansowe,
- dopilnowała, by w prowadzonych przez nią kontrolach zamknięcia odpowiednio uwzględniono kwestie podniesione przez Trybunał.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- W ramach prawnych na lata 2007–2013 przewiduje się zupełnie inne wymogi dotyczące corocznej kontroli reprezentatywnej próby statystycznej, które stanowią podstawę formalnych opinii pokontrolnych instytucji audytowych. Będzie to stanowić bardziej solidną podstawę poświadczeń zamknięcia pomocy, które umożliwią zidentyfikowanie ryzyka resztowego po dokonaniu wszystkich korekt w trakcie realizacji programu. Ponadto należy zauważyć, że wytyczne dotyczące zamknięcia okresu programowania 2007–2013 zostały już przedstawione państwom członkowskim podczas posiedzenia komitetu koordynującego fundusze (COCOF) w czerwcu 2012 r.
- Komisja stwierdziła te uchybienia i zajęła się nimi.
- Komisja zasadniczo szczegółowo analizuje każde poświadczenie zamknięcia pomocy i formułuje wnioski obejmujące w razie potrzeby stosowanie korekt finansowych.
- Komisja jest przekonana, że stosowany przez nią proces zamknięcia umożliwi w razie potrzeby zastosowanie odpowiednich korekt finansowych w momencie zamknięcia, niezwłocznie po przeprowadzeniu przez służby Komisji wymaganych ocen wszystkich otrzymanych dokumentów zamknięcia pomocy oraz dodatkowych informacji, o które się zwrócono, a także z uwzględnieniem dowodów zgromadzonych podczas kontroli zamknięcia.

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE POLITYKI REGIONALNEJ, ENERGII I TRANSPORTU

2011					2010	2009	2008
EFRR	FS	Energia	Transport	Ogółem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji (z czego):	129	39	8	4	180	177	165	140
zaliczki	0	0	0	0	0	0	20	9
płatności okresowe/końcowe	129	39	8	4	180	177	145	131

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Odsetek (liczba) transakcji, w których:

nie wystąpiły błędy	49 %	(63)	18 %	(7)	38 %	(3)	0 %	(0)	41 %	(73)	43 %	64 %	49 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	51 %	(66)	82 %	(32)	62 %	(5)	100 %	(4)	59 %	(107)	57 %	36 %	51 %

Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy

Analiza według rodzaju wydatków

zaliczki	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	3 %	0 %
płatności okresowe/końcowe	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	97 %	100 %

Analiza według rodzaju błędów

błędy niekwantyfikowalne:	58 %	(38)	81 %	(26)	20 %	(1)	75 %	(3)	64 %	(68)	60 %	59 %	41 %
błędy kwantyfikowalne:	42 %	(28)	19 %	(6)	80 %	(4)	25 %	(1)	36 %	(39)	40 %	41 %	59 %
błędy kwalifikowalności	96 %	(27)	100 %	(6)	100 %	(4)	0 %	(0)	94 %	(37)	97 %	71 %	93 %
błędy wystąpienia	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	100 %	(1)	3 %	(1)	0 %	0 %	0 %
błędy dokładności	4 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	3 %	(1)	3 %	29 %	7 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędów

6,0 %

Najwyższy poziom błędów (NWPB)

9,0 %

Najniższy poziom błędów (NNPB)

3,0 %

⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli: instytucje audytowe (IA) – zgodność z podstawowymi wymogami regulacyjnymi oraz skuteczność pod względem zapewniania prawidłowości operacji

Podstawowe wymogi zbadane przez Trybunał		Republika Czeska IA dla EFRR/FS/EFIS	Grecja IA dla EFRR/FS/EFIS	Włochy – Sycylia IA dla EFRR/FS/EFIS	Łotwa IA dla EFRR/FS/EFIS	Węgry IA dla EFRR/FS/EFIS	Portugalia IA dla EFRR/FS/EFIS	Rumunia IA dla EFRR/FS/EFIS
Aspekty ogólne	Struktura systemów zarządzania i kontroli w programie operacyjnym zapewnia stosowne określenie, przydział i oddzielenie funkcji w IA oraz pomiędzy IA a innymi właściwymi organami zarządczymi i kontrolnymi	brak zgodności	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność
Zakres podręcznika kontroli	Istnienie podręcznika kontroli (dotyczącego zarówno kontroli systemów, jak i kontroli operacji), który jest zgodny z przyjętymi międzynarodowymi standardami kontroli i jasno opisuje procedury kontroli	częściowa zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność
Metodyka kontroli systemów	Prace kontrolne przeprowadzone przez IA w celu oceny skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli opierają się na liście kontrolnej, która zawiera pytania weryfikujące podstawowe wymogi właściwych rozporządzeń (określone dla instytucji zarządzających, pośredniczących i certyfikujących) oraz odpowiednie kryteria oceny spełnienia każdego z tych podstawowych wymogów	częściowa zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność
Przegląd kontroli systemów	Plan kontroli IA został zrealizowany zgodnie z zatwierdzoną strategią kontroli na dany okres, kontrole systemów zostały przeprowadzone zgodnie z metodyką ustaloną przez IA, a wszystkie etapy kontroli systemów zostały właściwie udokumentowane	nieskuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny

Podstawowe wymogi zbadane przez Trybunał		Republika Czeska IA dla EFRR/FS/EFIS	Grecja IA dla EFRR/FS/EFIS	Włochy – Sycylia IA dla EFRR/FS/EFIS	Łotwa IA dla EFRR/FS/EFIS	Węgry IA dla EFRR/FS/EFIS	Portugalia IA dla EFRR/FS/EFIS	Rumunia IA dla EFRR/FS/EFIS
Metodyka doboru próby na potrzeby kontroli operacji	Określono stosowną metodykę doboru próby na potrzeby kontroli operacji, aby dobrać próbę operacji do skontrolowania za okres podlegający przeglądowi	częściowa zgodność	zgodność	częściowa zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	zgodność
Dobór próby na potrzeby kontroli operacji	Przy doborze próby operacji do skontrolowania za okres podlegający przeglądowi zastosowano ustaloną metodykę doboru próby na potrzeby kontroli operacji	częściowo skuteczny	skuteczny	częściowo skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny
Metodyka kontroli operacji	Prace kontrolne przeprowadzone w celu zbadania prawidłowości operacji opierają się na liście kontrolnej, która zawiera pytania weryfikujące wymogi właściwego rozporządzenia na wystarczającym poziomie szczegółowości, aby uwzględnić powiązane ryzyko	brak zgodności	częściowa zgodność	zgodność	zgodność	częściowa zgodność	zgodność	częściowa zgodność
Przegląd kontroli operacji	Kontrole operacji zostały zrealizowane zgodnie z próbą dobraną za dany okres, kontrole zostały przeprowadzone zgodnie z metodyką ustanowioną przez instytucję audytową, a wszystkie etapy kontroli operacji zostały właściwie udokumentowane	częściowo skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny	częściowo skuteczny
Ponowne kontrole operacji	Z ponownego przeprowadzenia przez Trybunał kontroli operacji, przeprowadzonych wcześniej przez instytucję audytową, wynikają ustalenia podobne do ustaleń instytucji audytowej, o których poinformowano Komisję	nieskuteczne	skuteczne	skuteczne	skuteczne	skuteczne	skuteczne	skuteczne

Podstawowe wymogi zbadane przez Trybunał		Republika Czeska IA dla EFRR/FS/EFIS	Grecja IA dla EFRR/FS/EFIS	Włochy – Sycylia IA dla EFRR/FS/EFIS	Łotwa IA dla EFRR/FS/EFIS	Węgry IA dla EFRR/FS/EFIS	Portugalia IA dla EFRR/FS/EFIS	Rumunia IA dla EFRR/FS/EFIS
Roczne sprawozdanie audytowe i roczna opinia	Roczne sprawozdanie audytowe i roczna opinia zostały sporządzone zgodnie z wymogami regulacyjnymi i wytycznymi uzgodnionymi przez Komisję i państwa członkowskie i są zgodne z wynikami kontroli systemów i operacji przeprowadzonych przez IA	brak zgodności	zgodność	częściowa zgodność	zgodność	zgodność	zgodność	częściowa zgodność
Ocena ogólna ⁽¹⁾		nieskuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne	skuteczne	skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne

⁽¹⁾ Podobnie jak w przypadku zeszłorocznego badania IA (zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., załącznik 4.2), zastosowano następujące kryteria, aby uzyskać ocenę ogólną IA na podstawie oceny badanych podstawowych wymogów regulacyjnych:

- „Skuteczne”: ocena spełnienia podstawowego wymogu „roczne sprawozdanie audytowe i roczna opinia” – „zgodność”, a oceny spełnienia podstawowych wymogów „przegląd kontroli systemów”, „dobór próby”, „przegląd kontroli operacji” oraz „ponowne kontrole operacji” – „skuteczne”.
- „Częściowo skuteczne”: ocena spełnienia podstawowego wymogu „roczne sprawozdanie audytowe i roczna opinia” – co najmniej „częściowa zgodność”, a oceny spełnienia podstawowych wymogów: „przegląd kontroli systemów”, „dobór próby”, „przegląd kontroli operacji” oraz „ponowne kontrole operacji” – co najmniej „częściowo skuteczne”.
- „Nieskuteczne”: ocena spełnienia podstawowego wymogu „roczne sprawozdanie audytowe i roczna opinia” – „brak zgodności” lub ocena spełnienia przynajmniej jednego z podstawowych wymogów: „przegląd kontroli systemów”, „dobór próby”, „przegląd kontroli operacji” oraz „ponowne kontrole operacji” – „nieskuteczne”.

ROZDZIAŁ 6

Zatrudnienie i sprawy społeczne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	6.1–6.12
Charakterystyka badanej grupy polityk	6.3–6.11
Cele polityki	6.3
Instrumenty polityki	6.4–6.9
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	6.10–6.11
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.12
Prawidłowość transakcji	6.13–6.18
Skuteczność systemów	6.19–6.26
Szczegółowe badanie dwóch instytucji audytowych	6.19–6.20
Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi	6.21–6.23
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	6.24–6.26
Wnioski i zalecenia	6.27–6.30
Wnioski	6.27–6.28
Zalecenia	6.29–6.30

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę szczegółową grupy polityk 04 – „Zatrudnienie i sprawy społeczne”. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2011 r. przedstawiono w **tabeli 6.1**.

6.2. Polityka zatrudnienia i polityka społeczna finansowane są przeważnie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który podlega tym samym przepisom, co Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności, omówione w rozdziale 5. Dodatkowe przepisy mające zastosowanie do EFS są określone w osobnym rozporządzeniu. W przypadku kwestii wspólnych dla wszystkich trzech funduszy w niniejszym rozdziale odsyła się do rozdziału 5.

Tabela 6.1 – Zatrudnienie i sprawy społeczne – najważniejsze informacje za 2011 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
04	Zatrudnienie i sprawy społeczne	Wydatki administracyjne	93	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Społeczny	9 966	Dzielone
		Praca w Europie – dialog społeczny i mobilność	59	Bezpośrednie scentralizowane
		Zatrudnienie, solidarność społeczna i równość płci	132	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	114	Dzielone
		Instrument Pomocy Przedakcesyjnej	28	Zdecentralizowane
			10 392	
Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾			93	
Wydatki operacyjne ogółem			10 299	
w tym: — zaliczki			128	
— płatności okresowe/końcowe			10 171	
Płatności za rok ogółem			10 392	
Zobowiązania za rok ogółem			11 638	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011.

Charakterystyka badanej grupy polityk

Cele polityki

6.3. Grupa polityk „Zatrudnienie i sprawy społeczne” stanowi część unijnej polityki spójności, której celem jest wzmocnienie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności w UE poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy regionami. Do najważniejszych celów polityki zatrudnienia i polityki społecznej UE należą: zwalczanie bezrobocia, rozwój zasobów ludzkich oraz wspieranie integracji społecznej na rynku pracy.

Instrumenty polityki

6.4. Najważniejszym narzędziem realizacji polityki zatrudnienia i polityki społecznej jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS), na który przypada 97 % wydatków na ten obszar polityki w 2011 r. Ze środków EFS finansowane są inwestycje w kapitał ludzki w formie szkoleń i innych działań dotyczących zatrudnienia.

6.5. Inne wydatki mają postać dopłat i dotacji dla organizacji realizujących i koordynujących działania dotyczące spraw społecznych i zatrudnienia. Obejmuje to finansowanie sieci Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES), która zajmuje się rozwojem współpracy pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi w zakresie realizacji europejskiej strategii zatrudnienia, oraz finansowanie programu Progress, który wspiera realizację polityki w państwach członkowskich za pomocą badań, analiz i innych środków.

6.6. Finansowanie obejmuje również następujące agencje UE: Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy oraz Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Miejscu Pracy.

6.7. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) wspiera pracowników w UE zwolnionych z pracy na skutek poważnych strukturalnych zmian w handlu światowym lub kryzysu finansowego. Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) zapewnia wsparcie dla krajów kandydujących w zakresie rozwoju zasobów ludzkich.

Zarządzanie wydatkami oraz ich kontrola

6.8. Wydatki w ramach EFS są objęte zarządzaniem dzielonym Komisji i państw członkowskich. EFS podlega systemom zarządzania i kontroli dotyczącym ogółu wydatków na spójność i przedstawionym w poprzednim rozdziale (pkt 5.8–5.14).

6.9. Również EFG funkcjonuje w trybie zarządzania dzielonego. Decyzję o wysokości środków w ramach EFG podejmuje władza budżetowa, a Komisja dokonuje przeglądu wniosków o dofinansowanie przedstawionych przez państwa członkowskie i zatwierdza płatności. Instrument pomocy przedakcesyjnej realizowany jest w trybie zarządzania zdecentralizowanego, natomiast pozostałe wydatki na sprawy społeczne i zatrudnienie realizowane są w ramach bezpośredniego zarządzania scentralizowanego.

6.8. Pomimo że, jak wspomniano w pkt 5.8, systemy zarządzania i kontroli EFS, EFRR i FS są regulowane wspólnymi zasadami, w praktyce dla większości programów operacyjnych EFS ustanowiono oddzielne instytucje i systemy kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

6.10. Główne zagrożenia związane z wydatkami w ramach EFS wynikają z niematerialnego charakteru inwestycji w kapitał ludzki (np. szkoleń), z różnorodności współfinansowanych działań oraz z udziału wielu, często działających na niewielką skalę, partnerów w realizacji projektów. Czynniki te mogą prowadzić do zatwierdzania niekwalifikowalnych kosztów lub do błędów w obliczeniach mających wpływ na dokładność deklaracji wydatków, co nie jest następnie wykrywane przez istniejące systemy.

6.11. W przypadku EFG największym zagrożeniem jest nieścisłość zawartych we wnioskach informacji, która nie zostanie wykryta przez Komisję w procesie zatwierdzania wniosków ani podczas późniejszych kontroli. W przypadku IPA główne zagrożenie związane jest ze zdolnością krajów kandydujących do utworzenia i stosowania niezbędnych struktur i mechanizmów kontrolnych. W przypadku pozostałych wydatków na sprawy społeczne i zatrudnienie główne zagrożenie polega na tym, że beneficjenci mogą uwzględniać w zestawieniach poniesionych wydatków niekwalifikowalne koszty.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.12. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli wydatków na sprawy społeczne i zatrudnienie należy odnotować następujące kwestie:

- a) kontrola objęła badanie próby 180 płatności okresowych i końcowych;
- b) ocena systemów skupiała się na dwóch instytucjach audytowych w okresie programowania 2007–2013 w zakresie spójności;
- c) przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji objął roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL).

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

6.13. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 6.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 40 % ze skontrolowanych 180 płatności wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 2,2 % ⁽¹⁾.

6.10. Komisja podjęła konkretne działania w celu zmniejszenia wykrytego ryzyka, obejmujące w szczególności środki prewencyjne i naprawcze, takie jak udzielanie wskazówek, organizowanie szkoleń oraz wstrzymywanie płatności.

6.13. Najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał w 2011 r. odzwierciedla pozytywne zmiany, jakie nastąpiły w ostatnich latach. Wynika to z usprawnienia systemów zarządzania i kontroli dokonanego przez państwa członkowskie, rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności stosowanej przez DG EMPL od 2008 r. oraz pozytywnych skutków wprowadzenia działań upraszczających, ustanowionych w rozporządzeniach dotyczących obecnego okresu programowania.

⁽¹⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu – NPPB). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy NNPB 0,9 % a NWPB 3,4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.14. Tworzone przez państwa członkowskie systemy zarządzania i kontroli powinny obejmować procedury zapewniające zasadność i prawidłowość deklarowanych wydatków⁽²⁾. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wskazują na uchybienia zwłaszcza w kontrolach pierwszego szczebla dotyczących wydatków, które to kontrole należą do zadań instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących w państwach członkowskich.

6.15. W odniesieniu do EFS Trybunał – na podstawie przeprowadzonego badania każdej transakcji, w której wystąpił błąd – uważa, że władze państw członkowskich dysponowały informacjami, które umożliwiały wykrycie i korektę przynajmniej niektórych błędów przed poświadczaniem wydatków Komisji w przypadku 76 % transakcji, w których wystąpiły błędy.

Koszty niekwalifikowalne oraz nieprawidłowo obliczone

6.16. Trybunał stwierdził zwrot niekwalifikowalnych kosztów (błędy kwalifikowalności) w 13 % spośród 180 skontrolowanych transakcji. Wszystkie z tych błędów dotyczyły projektów w ramach EFS. Błędy takie stanowią 77 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 73 % szacowanego poziomu błędów w przypadku tej grupy polityk (zob. przykład 6.1).

Przykład 6.1 – Koszty niekwalifikowalne

- a) *Niekwalifikowalni uczestnicy szkoleń*: Szkolenia mające na celu podniesienie umiejętności i wiedzy pracowników w branży elektronicznej uzyskały dofinansowanie w ramach EFS. Trybunał stwierdził, że wielu uczestników było zatrudnionych poza branżą elektroniczną, a zatem nie kwalifikowało się na takie szkolenia. Koszty zadeklarowane w odniesieniu do niekwalifikowalnych uczestników stanowiły 29 % sumy objętej kontrolą.
- b) *Zawyżanie kosztów osobowych*: Stowarzyszenie o charakterze komercyjnym uzyskało dofinansowanie ze środków EFS na wsparcie swojej działalności, obejmującej doradztwo dla małych i średnich przedsiębiorstw. Koszty odnoszące się do pewnej liczby pracowników zostały zaliczone do kosztów projektu finansowanego ze środków EFS, mimo iż nie przedstawiono dowodów potwierdzających, że poświęcili oni swój czas pracy projektowi. Trybunał uznaje, że koszty osobowe związane z projektem zostały zawyżone o 60 %.

Jak przedstawiono w tabeli 1.3 w rozdziale 1, łączny najbardziej prawdopodobny poziom błędów dla polityki regionalnej, transportu, energii oraz zatrudnienia i spraw społecznych również obniżył się znacznie w porównaniu z 2010 r., z 7,7 % do 5,1 %.

6.14. Instytucje zarządzające mają obowiązek dokonywania kontroli dokumentacji w odniesieniu do wszystkich wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów przed certyfikacją wydatków. Niemniej jednak na dalszym etapie realizacji projektu, po dokonaniu certyfikacji i przed zamknięciem programu, mogą również wystąpić kontrole na miejscu operacji, co tłumaczy, dlaczego część z tych błędów w próbie Trybunału nie mogła zostać wykryta. Wpływ systemu kontroli na obniżenie poziomów błędów z reguły uwidacznia się dopiero w kolejnych latach, po wdrożeniu wszystkich aspektów mechanizmów kontroli.

6.15. Komisja uważnie śledzi te przypadki, aby zapewnić wdrożenie stosownych planów działań w przedmiotowych systemach w celu zapobiegania błędom przed poświadczaniem wydatków w przyszłości.

Zob. również odpowiedź na pkt 6.14.

6.16 i 6.17. Komisja zbada błędy zgłoszone przez Trybunał i dopilnuje, aby państwa członkowskie przyjęły środki naprawcze oraz, w stosownych przypadkach, dokonały korekt finansowych.

⁽²⁾ Art. 58 lit. c) rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) *Niekwalifikowalne koszty osobowe*: W przypadku jednego szkolenia zawodowego zadeklarowane przez beneficjenta wydatki obejmowały kwoty wypłacone zaangażowanym w projekt pracownikom w ramach świadczeń związanych z ustaniem zatrudnienia. Krajowe zasady kwalifikowalności stanowią jednak, że kwoty takie uważa się za niekwalifikowalne. W związku z tym 2,5 % zadeklarowanych kosztów skontrolowanego projektu uznaje się za niekwalifikowalne.

6.17. Dalsze 3 % spośród 180 skontrolowanych transakcji dotyczyło projektów, w których nieprawidłowo obliczono zadeklarowane do zwrotu koszty (*błędy dokładności*). Błędy te stanowią 20 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 9 % łącznego szacowanego poziomu błędów (zob. przykład 6.2).

Przykład 6.2 – Nieprawidłowo obliczone koszty

- a) *Nieprawidłowo obliczone koszty ogólne*: W przypadku jednego projektu obejmującego szkolenia dla bezrobotnych koszty ogólne określono proporcjonalnie do wielkości powierzchni budynku wykorzystywanego na cele projektu. Trybunał uznał, że proporcje te obliczono nieprawidłowo, co doprowadziło do zawyżenia deklarowanej kwoty o 2,4 % kwoty objętej kontrolą.
- b) *Nieprawidłowo obliczone zadeklarowane koszty*: Projekt dotyczył zarządzanych przez władze lokalne działań na rzecz poprawy jakości kształcenia i modernizacji systemu edukacyjnego. Trybunał stwierdził różnicę pomiędzy kwotą, którą skontrolowane władze lokalne zadeklarowały instytucji zarządzającej, a kwotą, którą instytucja zarządzająca zadeklarowała Komisji dla tego projektu. Instytucja zarządzająca popełniła błędy obliczeniowe podczas kompilowania danych otrzymanych od organu samorządu lokalnego, co doprowadziło do zawyżenia kosztów kwalifikowalnych o 6,7 % kwoty objętej kontrolą.

Szereg uchybień proceduralnych

6.18. W niemal wszystkich transakcjach, w których Trybunał stwierdził błędy niekwantyfikowalne (40 z 42), chodziło o różnego rodzaju uchybienia wymogom proceduralnym w zakresie zarządzania projektami w ramach EFS i ich realizacji, których dopuścili się beneficjenci i instytucje zarządzające. W 23 przypadkach Trybunał uznał uchybienia za poważne niezgodności. Najważniejsze kategorie takich błędów przedstawiono w przykładzie 6.3.

6.18. Komisja zbada błędy zgłoszone przez Trybunał i dopilnuje, aby podjęto środki naprawcze.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 6.3 – Uchybienia proceduralne

- a) *Brak odrębnej księgowości:* W przypadku zestawu działań w zakresie szkoleń zawodowych skierowanych do młodych bezrobotnych w księgowości projektu nie wykazano osobno wszystkich wydatków związanych z projektem, np. kosztów wynagrodzeń pracowniczych. Wobec braku odpowiedniej oddzielnej księgowości nie ma gwarancji, że dane koszty nie zostały zadeklarowane również w ramach innych projektów.
- b) *Nieprzestrzeganie zasad akredytacji przez firmy szkoleniowe:* Beneficjent był firmą szkoleniową, która w celu zachowania akredytacji powinna była wprowadzić procedury pomiaru zadowolenia uczestników szkoleń oraz procedury monitorowania, czy w następstwie szkolenia znaleźli oni pracę. Trybunał stwierdził, że beneficjent nie zastosował się do tego wymogu.
- c) *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia przesłane z opóźnieniem:* Zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych zamawiający ma obowiązek przesłać ogłoszenie o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia nie później niż czterdzieści osiem dni po udzieleniu takiego zamówienia. Trybunał stwierdził trzy przypadki, w których nie zastosowano się do tego obowiązku.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW**Szczegółowe badanie dwóch instytucji audytowych**

6.19. W ramach badania łącznie siedmiu instytucji audytowych zajmujących się programami w ramach EFRR, Funduszu Spójności i EFS, Trybunał ocenił w 2011 r. pracę dwóch instytucji audytowych. Zakres kontroli Trybunału przedstawiono w pkt 5.40. W przypadku tych dwóch instytucji audytowych zajmujących się EFS we Włoszech (Sycylia) i na Łotwie, przegląd ich prac oraz ponowne przeprowadzenie kontroli operacji skoncentrowane było na wydatkach EFS. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli instytucji audytowych dla wszystkich funduszy przedstawiono w rozdziale 5 (pkt 5.41–5.43 i załącznik 5.2).

6.19. Instytucje audytowe rzeczywiście odgrywają kluczową rolę w procesie poświadczania wiarygodności od początku okresu programowania i ustanowienia systemów. W związku z tym co roku przedstawiają Komisji opinię pokontrolną dotyczącą funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, w oparciu o audyty systemów zarządzania i kontroli oraz próby statystyczne dotyczące wykonanych zadań, zgodnie ze strategią audytu. Z tego powodu Komisja ściśle współpracuje z tymi instytucjami i prowadzi wraz z nimi działania koordynacyjne, ponadto już w 2009 r. rozpoczęła przegląd stosowanych przez nie metod oraz osiągniętych wyników audytu. Przyczyniło się to do budowania zdolności poprzez doradztwo, udzielanie wskazań i zaleceń instytucjom audytowym w ramach powtórzonych działań Komisji. Rozporządzenie umożliwia Komisji korzystanie pod pewnymi warunkami z wyników prac instytucji audytowej, w celu uzyskania zapewnienia (art. 73).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.20. Instytucja audytowa na Łotwie została uznana za skuteczną pod względem spełniania podstawowych wymogów określonych w przepisach oraz zapewnienia prawidłowości transakcji. Instytucja audytowa we Włoszech (Sycylia) została uznana za częściowo skuteczną. Trybunał stwierdził w tej instytucji szczególnie problemy z doбором próby operacji do kontroli oraz z ekstrapolacją błędów, których następstwem było podanie zaniżonego poziomu błędu w rocznym sprawozdaniu audytowym tej instytucji. Również Komisja na podstawie własnych prac uznała podany poziom błędu za niewiarygodny (zob. pkt 5.42–5.43).

Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi

6.21. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi przedstawiono w pkt 5.44–5.51.

6.22. Trybunał stwierdził, że we wszystkich przypadkach, w których Komisja stwierdziła konkretne uchybienia w wyniku kontroli przeprowadzonych w państwach członkowskich, władze krajowe zostały poinformowane o konieczności podjęcia działań naprawczych (pkt 5.47).

6.23. Trybunał jest zdania, że Komisja wyciągnęła odpowiednie wnioski z przeglądu rocznych sprawozdań audytowych oraz że Komisja na podstawie własnej oceny w razie konieczności skorygowała zgłoszony poziom błędu (pkt 5.51).

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

6.24. Trybunał ocenił roczne sprawozdanie z działalności za 2011 r. oraz towarzyszące mu oświadczenie Dyrektora Generalnego DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego. W szczególności, jeżeli chodzi o prawidłowość płatności zatwierdzonych w 2011 r. Trybunał:

- a) ocenił zastrzeżenia zgłoszone w rocznym sprawozdaniu z działalności;
- b) sprawdził spójność i dokładność dokonanych przez Komisję obliczeń poziomu błędu resztowego oraz kwot płatności obarczonych ryzykiem.

6.25. DG EMPL ocenia, że ogólny poziom błędu w płatnościach okresowych za 2011 r. w okresie programowania 2007–2013 wynosi od 2 % do 2,5 %. W rocznym sprawozdaniu z działalności ujęto zastrzeżenie w odniesieniu do płatności dokonanych w okresie programowania 2007–2013 na sumę 58,7 mln euro, obejmujących 24 z 117 PO, oraz zastrzeżenie bez skutków finansowych dotyczące okresu programowania 2000–2006.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.20. W 2011 r. DG EMPL przeprowadziła kontrole w celu dokonania przeglądu prac 42 instytucji audytowych (IA) w ramach EFS, w tym IA z Sycylii i Łotwy. W ramach tej próby dokonano wyboru 12 IA na podstawie corocznie aktualizowanej analizy ryzyka, a pozostałych 30 IA wybrano losowo. Opierając się na przeprowadzonych pracach audytowych, DG EMPL zgadza się z oceną dwóch IA, które zostały wybrane do próby przez Trybunał.

6.25. W wyniku pozytywnej oceny Trybunału, dotyczącej rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL za 2010 r., Trybunał udzielił zalecenia w odniesieniu do ryzyka związanego z programami operacyjnymi o szacowanym poziomie błędu poniżej 5 %. W celu wyeliminowania tego ryzyka DG EMPL udoskonaliła swoją metodykę, która obecnie uwzględnia tę kategorię przy szacowaniu możliwych zastrzeżeń, które mogą się pojawić. W związku z tym metodyka zastosowana w rocznym sprawozdaniu z działalności na 2011 r. jest bardziej rygorystyczna, co jest zgodne z zaleceniem Trybunału.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.26. DG EMPL zgłosiła zastrzeżenia dla tych PO z okresu programowania 2000–2006, w przypadku których państwo członkowskie nie wyeliminowało w sposób odpowiedni uchybień stwierdzonych w procesie zamknięcia. Komisja nie skwantyfikowała tych zastrzeżeń (określanych przez nią jako działania następcze podjęte w związku z zastrzeżeniem zgłoszonym w poprzednim roku). Jak wskazują prace Trybunału, wciąż utrzymuje się ryzyko, że zamknięcie mogło być oparte na niewiarygodnych dokumentach zamknięcia prowadzących do niewystarczających korekt finansowych (zob. pkt 5.63–5.64 oraz sprawozdanie specjalne nr 3/2012 ⁽³⁾, pkt 65–67).

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

6.27. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. w grupie polityk „Zatrudnienie i sprawy społeczne” wystąpił istotny poziom błędu.

6.28. Na podstawie swoich prac kontrolnych w zakresie zbadanych systemów nadzoru i kontroli Trybunał stwierdza, że:

- a) instytucje audytowe były częściowo skuteczne pod względem zapewnienia prawidłowości operacji w okresie programowania 2007–2013;
- b) procedury Komisji i państw członkowskich były częściowo skuteczne pod względem przeprowadzania początkowej fazy procesu zamknięcia okresu programowania 2000–2006.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.26. Komisja uważa, że pozostałe rodzaje ryzyka, które wymienia Trybunał w odniesieniu do okresu programowania 2000–2006, są odpowiednio zabezpieczane podczas trwającego procesu zamknięcia. Służby Komisji przeprowadziły dokładną ocenę dokumentów zamknięcia przedłożonych przez instytucje poświadczające zamknięcie pomocy i podjęły niezbędne działania w celu rozwiązania stwierdzonych problemów, takie jak: przerwanie procesu zamknięcia, wnioskowanie o udzielenie dodatkowych informacji, przeprowadzenie kontroli zamknięcia w oparciu o analizę ryzyka, a także ostatecznie, w przypadku niektórych programów, zastosowanie korekt finansowych.

W oparciu o powyższe procedury zamknięcia, dopiero po stwierdzeniu, że błąd resztowy dla każdego programu operacyjnego wynosi 2 % poniżej progu istotności, Komisja dokonuje płatności końcowej. W związku z tym w rocznym sprawozdaniu z działalności DG EMPL nie uwzględniono kwantyfikacji zastrzeżeń wynikających z działań następczych na okres programowania 2000–2006, jako że nie miały one wpływu na płatności końcowe dokonane w 2011 r.

6.27. Komisja odnotowuje, że poziom błędów w 2011 r. był niski, co potwierdza pozytywne zmiany, jakie miały miejsce w ostatnich latach. Poprawę tę uzyskano dzięki stosownym działaniom podjętym przez państwa członkowskie oraz skutecznej polityce wstrzymywania i zawieszania płatności stosowanej przez DG EMPL od 2008 r. w powiązaniu z udanym wdrożeniem środków upraszczających.

Komisja zamierza kontynuować, we współpracy z państwami członkowskimi, wysiłki na rzecz dalszej poprawy skuteczności swoich działań zgodnie z zaleceniem Trybunału.

6.28. Komisja podkreśla, że skuteczność i jakość pracy instytucji audytowych różni się w zależności od programu i państwa członkowskiego, jak wykazano w ocenie Trybunału w pkt 5.41 oraz w wynikach prac audytowych Komisji. Zgodnie z art. 73 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 od czerwca 2012 r. Komisja formalnie polega na pracach 9 instytucji audytowych w przypadku EFS. Komisja będzie nadal dokonywała przeglądu prac pozostałych instytucji audytowych oraz monitorowała sytuację programów, w przypadku których przesłano pismo na podstawie art. 73.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

6.29. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń sformułowanych w poprzednich sprawozdaniach rocznych (za lata 2008 i 2009) w obszarze spójności przedstawiono w **załączniku 6.2**. Należy odnotować następujące kwestie:

- a) W maju 2011 r. Komisja opublikowała dokument roboczy na temat najważniejszych ustaleń kontroli w odniesieniu do stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych, z zamiarem rozpoczęcia dyskusji z państwami członkowskimi na temat ograniczenia zakresu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.
- b) W obecnym okresie programowania Komisja kontynuuje swój program kontroli w państwach członkowskich, lecz – jak wykazały wyniki kontroli przeprowadzonej przez Trybunał – krajowe systemy zarządzania i kontroli są jedynie częściowo skuteczne.
- c) Komisja nadal wstrzymuje lub zawiesza płatności oraz nakłada korekty finansowe, ale w wydatkach poświadczonych Komisji przez państwa członkowskie nadal występuje istotny poziom błędu.

6.29.

Komisja uważa, że ustanowiła solidne procedury i wskazówki w odniesieniu do procesu zamknięcia i stwierdza, że większość państw członkowskich przeprowadziła istotne i profesjonalne działania w celu umożliwienia zamknięcia programów oraz zwiększenia pewności w momencie zamknięcia. Komisja stwierdza również, że przeprowadziła kompleksowe działania w momencie zamykania, dokonując szczegółowej analizy wszelkiej dokumentacji zamknięcia, przeprowadzając w razie konieczności dodatkowe kontrole i dochodzenia, co doprowadziło w wielu przypadkach do zastosowania dodatkowych korekt finansowych w momencie zamknięcia w celu zlikwidowania pozostałego ryzyka.

- a) Komisja dokonała znacznych wysiłków w celu zapewnienia ścisłego przestrzegania kryteriów kwalifikowalności i prawidłowego stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Zorganizowano szkolenia i udzielono wskazówek dotyczących zasad kwalifikowalności i przepisów dotyczących zamówień publicznych. Ponadto w przypadku wykrycia zbyt złożonych zasad na poziomie programu Komisja zaleca uproszczenie tych zasad. Udostępniła także państwom członkowskim analizę rodzajów błędów dotyczących zamówień wykrytych przez audytorów UE w polityce spójności w poprzednich latach i zainicjowała działanie polegające na gromadzeniu informacji o najlepszych praktykach i uzyskiwaniu odpowiedzi od państw członkowskich w celu korygowania takich błędów i zmniejszenia częstotliwości ich występowania.

Stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych odnosi się głównie do finansowania w ramach EFRR i FS i wywiera jedynie ograniczony skutek na projekty finansowane z EFS.

- b) i c) W trakcie szeroko zakrojonych prac audytowych Komisja udzieliła konkretnych zaleceń instytucjom zarządzającym i kontrolującym w celu zaradzenia wykrytym uchybieniom.

Komisja będzie nadal stosowała rygorystyczne podejście do kwestii wstrzymywania i zawieszania płatności. W wyniku tej polityki i wysiłków poczynionych przez państwa członkowskie odnotowano pozytywny wpływ na poziom błędu w obszarze polityki spójności (zob. rozdział 1, tabela 1.3).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.30. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca Komisji:

— **Zalecenie 1:** stanowcze egzekwowanie przestrzegania wymogów kwalifikowalności w zakresie dofinansowania ze środków EFS oraz przeprowadzenie – na podstawie swoich doświadczeń zebranych w trakcie okresu programowania 2007–2013 – oceny stosowania krajowych zasad kwalifikowalności w celu zidentyfikowania obszarów, które mogą podlegać dalszym uproszczeniom oraz w celu wyeliminowania potencjalnych źródeł błędów w okresie po 2013 r.

— **Zalecenie 2:** przypominanie państwom członkowskim o ciążyącym na nich obowiązku wprowadzenia procedur mających zapewnić zasadność i prawidłowość deklarowanych wydatków oraz usuwanie uchybień w prowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące „kontrolach pierwszego szczebla” poprzez dalsze wytyczne i działania szkoleniowe.

— **Zalecenie 3:** zachęcanie władz krajowych do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed poświadczeniem Komisji wydatków (2008). W razie wykrycia znacznych braków w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli Komisja powinna wstrzymać lub zawieszać płatności do czasu podjęcia działań naprawczych przez państwo członkowskie, a w razie konieczności powinna dokonywać korekt finansowych.

— **Zalecenie 4:** zapewnienie instytucjom audytowym dodatkowych wytycznych na obecny okres programowania, dotyczących w szczególności doboru próby, zakresu weryfikacji, które należy przeprowadzić w przypadku kontroli projektów, oraz kontroli jakości.

— **Zalecenie 5:** rygorystyczne weryfikowanie poprawności i kompletności informacji podawanych przez instytucje audytowe w swoich rocznych sprawozdaniach audytowych i opiniach. W ramach weryfikacji Komisja powinna w pełni uwzględniać dostępne informacje na temat podejmowanych przez instytucje audytowe kontroli systemów i kontroli operacji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.30. Zob. wspólna odpowiedź na pkt 1.12 i 1.13.

Komisja zobowiązała się w 2010 r. do dalszego monitorowania, czy przestrzegane są zasady kwalifikowalności, dokonując systematycznych audytów oraz podejmując działania w związku ze wszystkimi audytami na poziomie unijnym i krajowym. Informacje dotyczące tej kwestii przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności dyrektora generalnego DG EMPL. W razie konieczności Komisja będzie nadal podejmować działania naprawcze.

Jeśli chodzi o ocenę krajowych zasad kwalifikowalności, w poszukiwaniu dalszych sposobów uproszczenia tego procesu Komisja odnosi się do znacznych wysiłków podjętych już w tym względzie w ramach planu działania skierowanego do konkretnych państw członkowskich, w przypadku których wykryto wielokrotnie pojawiające się problemy. Komisja będzie kontynuowała te wysiłki, skupiając się w szczególności na rozwiązaniu kwestii kosztów niekwalifikowalnych i zawyżonych kosztów personelu oraz na uproszczeniu przepisów krajowych.

Komisja nadal będzie zwracała uwagę państw członkowskich na istotne znaczenie, jakie mają pojawiające się wielokrotnie problemy wykryte przez Trybunał, dotyczące weryfikacji zarządzania.

W 2010 r. Komisja zobowiązała się do kontynuowania terminowego wstrzymywania lub zawieszania płatności, jeżeli zaistnieje taka potrzeba. Ta rygorystyczna polityka ponownie znalazła odzwierciedlenie w rocznym sprawozdaniu z działalności dyrektora generalnego DG EMPL za 2011 r. (zob. odpowiedź Komisji na pkt 6.29 lit. c)).

Komisja nadal będzie udzielać wytycznych i doradzać instytucjom audytowym na temat szeregu spraw technicznych i regulacyjnych. W związku z tym w czerwcu 2012 r. DG REGIO i DG EMPL zorganizowały seminarium, podczas którego przedstawiono wskazówki dotyczące procesu doboru prób.

Roczne sprawozdania kontrolne są jednym z głównych elementów, na podstawie których Komisja uzyskuje stosowne zapewnienie. W związku z tym w pełni uwzględnia się zawarte w nich informacje. Udzielono również dodatkowych wskazówek dotyczących stosowania poziomów błędów w przypadku rocznego sprawozdania z działalności za 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 6:** zachęcanie państw członkowskich do stosowania uproszczonych opcji kosztów w zakresie dozwolonym w przepisach, w celu ograniczenia ryzyka błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Jak wyjaśniono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG EMPL za 2011 r., co roku dokonuje się szczegółowego przeglądu wszystkich rocznych sprawozdań z kontroli; stanowi to podstawę formułowania zastrzeżeń, tak aby zapewnić ich wiarygodność i spójność z wyżej wymienionymi wskazówkami.

Komisja kontynuuje swoje wysiłki mające na celu doradztwo, organizowanie szkoleń i udzielanie wskazówek państwom członkowskim, tak aby ta przewidziana w rozporządzeniach możliwość prowadziła do rzeczywistych uproszczeń dla wszystkich zainteresowanych stron.

W przypadku około 70 % programów operacyjnych stosuje się co najmniej jedną uproszczoną opcję kosztów. Spośród wielu opcji najczęściej stosowana jest stawka ryczałtowa dla kosztów bezpośrednich oraz standardowa skala kosztów jednostkowych.

ZAŁĄCZNIK 6.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA I SPRAW SPOŁECZNYCH

	2011						2010	2009	2008		
	EFS	IPA	Inne sprawy społeczne	Ogółem							
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY											
Łączna liczba transakcji (z czego):	160	6	14	180	66	44	49				
zaliczki	0	0	0	0	0	0	0				
płatności okresowe/końcowe	160	6	14	180	66	44	49				
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:											
nie wystąpiły błędy	56 %	(90)	100 %	(6)	86 %	(12)	60 %	(108)	73 %	75 %	82 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	44 %	(70)	0 %	(0)	14 %	(2)	40 %	(72)	27 %	25 %	18 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy											
Analiza według rodzaju błędu											
błędy niekwantyfikowalne:	59 %	(41)	0 %	(0)	50 %	(1)	58 %	(42)	39 %	0 %	56 %
błędy kwantyfikowalne:	41 %	(29)	0 %	(0)	50 %	(1)	42 %	(30)	61 %	100 %	44 %
błędy kwalifikowalności	79 %	(23)	0 %	(0)	0 %	(0)	77 %	(23)	91 %	64 %	50 %
błędy wystąpienia	4 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	3 %	(1)	9 %	0 %	0 %
błędy dokładności	17 %	(5)	0 %	(0)	100 %	(1)	20 %	(6)	0 %	36 %	50 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH											
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu							2,2 %				
Najwyższy poziom błędu (NWPB)							3,4 %				
Najniższy poziom błędu (NNPB)							0,9 %				

⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – POLITYKA SPÓJNOŚCI

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	Spójność: Komisja powinna monitorować przestrzeganie wymogów kwalifikowalności do finansowania UE, w tym właściwe stosowanie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych. (zob. sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 4.38)	Komisja wydaje wytyczne dla instytucji zarządzających i audytowych w państwach członkowskich. W maju 2011 r. Komisja opublikowała dokument roboczy na temat najważniejszych ustaleń kontroli w odniesieniu do stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych, z zamiarem rozpoczęcia dyskusji z państwami członkowskimi na temat ograniczenia liczby błędów dotyczących zamówień publicznych w projektach w ramach funduszy strukturalnych. W czerwcu 2011 r. Komisja opublikowała ogólną ocenę skutków i skuteczności unijnych przepisów prawa dotyczących zamówień publicznych.	Komisja wyjaśniła w dokumencie roboczym służb Komisji (SEC(2011) 1179 z 5.10.2011) konkretne działania podjęte w celu zmniejszenia wykrytego ryzyka, obejmujące w szczególności środki prewencyjne i naprawcze, takie jak udzielanie wskazówek, organizowanie szkoleń oraz wstrzymywanie płatności.
	Spójność: Komisja powinna dopilnować, aby zastępowanie niekwalifikowalnych wydatków nowymi wydatkami (wycofywanie) nie skutkowało zgłaszaniem przez państwa członkowskie kolejnych nieprawidłowych wydatków. (zob. sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 4.37 lit. b))	Komisja monitoruje to ryzyko w ramach zamknięcia programów realizowanych w latach 2000–2006. We wniosku Komisji w sprawie ram prawnych na lata 2014–2020 przewidziano, że w przypadku stwierdzenia w ramach unijnej kontroli nieprawidłowości mających wpływ na roczne sprawozdanie finansowe, wynikająca stąd korekta ma zmniejszać środki przeznaczone na program operacyjny, co ograniczyłoby zjawisko wycofywania i zastępowania wydatków do bieżącego roku budżetowego.	Wniosek Komisji dotyczący ram regulacyjnych na lata 2014–2020 stanowi, jeżeli chodzi o proces corocznego rozliczania rachunków, że jeżeli nieprawidłowości dotyczące rocznych sprawozdań finansowych przesłanych Komisji zostały wykryte przez Komisję lub Trybunał, wynikające z tego korekty finansowe zmniejszają wsparcie z funduszy do programu operacyjnego. Tym samym we wniosku ograniczono możliwość wycofania/zastąpienia funduszy.
2009 i 2008	Spójność: Dzięki prowadzonemu nadzorowi Komisja powinna zapewnić skuteczne funkcjonowanie krajowych systemów zarządzania i kontroli. (zob. sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 4.37 lit. c); sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 6.37 lit. a) i c))	Komisja wykonuje oceny zgodności krajowych systemów zarządzania i kontroli na początku okresu programowania oraz przeprowadza kontrole przez cały okres programowania. Ponadto w okresie programowania 2007–2013 Komisja, dążąc do uzyskania pewności co do skutecznego funkcjonowania tych systemów, w coraz większym stopniu polega na pracach krajowych instytucji audytowych. W 2011 r. Komisja kontynuowała prowadzone badania prac instytucji audytowych dotyczących programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013, w tym szczegółowe badania instytucji audytowych (zob. pkt 5.35–5.37 i 5.44–5.51). Ogólnie rzecz biorąc, systemy zarządzania i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji: w płatnościach w ramach EFRR, Funduszu Strukturalnego i EFS nadal występuje istotny poziom błędów.	Od momentu przyjęcia planu działania z 2008 r. Komisja wzmocniła swoją rolę nadzorczą i nadal realizuje rygorystyczną politykę wstrzymywania i zawieszania płatności w przypadku wykrycia uchybień. Te nieprzerwane działania poprawiły skuteczność systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich, a niższe poziomy błędów zgłoszone przez Trybunał w poświadczeniu wiarygodności rachunków na 2011 r. potwierdzają te pozytywne zmiany. Jak wyjaśniono w odpowiedzi na pkt 5.44, Komisja polega na instytucjach audytowych, opierając się na szeroko zakrojonych pracach audytowych. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, którą przekazała państwom członkowskim, dotycząc działań naprawczych, jakie należy podjąć w przypadku stwierdzenia konkretnych uchybień (zob. pkt 5.47). Na podstawie tych prac audytowych od lipca 2012 r. Komisja formalnie polega na pracach 13 instytucji audytowych w przypadku EFRR/FS oraz 9 instytucji audytowych w przypadku EFS.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009 i 2008	Spójność: Komisja powinna zachęcać władze krajowe do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed przedstawieniem Komisji poświadczonych wydatków. (zob. sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 4.37 lit. a); sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 6.37 lit. b) i d))	Komisja kontynuuje politykę wstrzymywania lub zawieszania płatności w przypadku poważnych nieprawidłowości lub braków systemowych. Państwa członkowskie zobowiązane są przekazywać Komisji informacje na temat korekt finansowych do dnia 31 marca każdego roku. W przypadku niepodjęcia działań naprawczych przez dane państwo członkowskie korekty finansowe może narzucić Komisja. W 2011 r., w odniesieniu do programów realizowanych w latach 2007–2013, Komisja podjęła decyzje o zastosowaniu korekt finansowych na sumę 217,6 mln euro w przypadku EFS i 2,7 mln euro w przypadku EFRR. W poświadczonych deklaracjach wydatków przekazywanych Komisji przez państwa członkowskie nadal występuje jednak istotny poziom błęd.	Na początku 2011 r. uruchomiono audyt systemów państw członkowskich mający na celu poprawę procesu przedkładania Komisji sprawozdań dotyczących krajowych korekt finansowych oraz zapewnienie kompletności, dokładności i terminowości tych sprawozdań. Wyniki wskazują na poprawę systemów państw członkowskich w zakresie stosowania korekt finansowych i ich zgłaszania. Ponadto wieloletni charakter cyklu wydatków i kontroli umożliwia dokonanie korekt finansowych na różnych etapach realizacji, w tym w momencie zamknięcia, podczas którego przeprowadzane są ostateczne kontrole legalności i prawidłowości wydatków oraz, w razie potrzeby, dokonywane są ostateczne korekty.

ROZDZIAŁ 7

Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.14
Charakterystyka badanej grupy polityk	7.2–7.6
Charakterystyka obszarów ryzyka	7.7–7.11
Wsparcie budżetowe	7.9–7.10
Kwalifikowalność do współfinansowanych działań	7.11
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.12–7.14
Prawidłowość transakcji	7.15–7.20
Skuteczność systemów	7.21–7.25
DG ECHO	7.22
FPI	7.23–7.24
Oświadczenia kierownictwa Komisji	7.25
Wnioski i zalecenia	7.26–7.28
Wnioski	7.26–7.27
Zalecenia	7.28

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę szczegółową grupy polityk: „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie”, która obejmuje następujące obszary: 19 – Stosunki zewnętrzne; 21 – Rozwój i stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwami AKP) ⁽¹⁾; 22 – Rozszerzenie i 23 – Pomoc humanitarna. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2011 r. przedstawiono w **tabeli 7.1**.

Tabela 7.1 – Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie – najważniejsze informacje za 2011 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
19	Stosunki zewnętrzne	Wydatki administracyjne	157	Bezpośrednie scentralizowane
		Współpraca z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu	39	Bezpośrednie scentralizowane
		Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB)	308	Pośrednie scentralizowane/wspólne
		Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR)	123	Bezpośrednie scentralizowane
		Stosunki i współpraca z uprzemysłowionymi państwami trzecimi	20	Bezpośrednie scentralizowane
		Reagowanie w sytuacjach kryzysowych i globalne zagrożenia dla bezpieczeństwa	238	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne
		Europejska polityka sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją	1 448	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane
		Stosunki z Ameryką Łacińską	282	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane
		Stosunki z Azją, Azją Środkową i Bliskim Wschodem	670	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane/wspólne
		Strategia i koordynacja polityki	28	Bezpośrednie scentralizowane
			3 313	
21	Rozwój i stosunki z państwami AKP	Wydatki administracyjne	338	Bezpośrednie scentralizowane
		Bezpieczeństwo żywnościowe	320	Bezpośrednie scentralizowane
		Podmioty niepubliczne – Rozwój	202	Bezpośrednie scentralizowane
		Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią	136	Bezpośrednie scentralizowane
		Rozwój społeczny	172	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne
		Współpraca geograficzna z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)	300	Bezpośrednie scentralizowane/zdecentralizowane/wspólne
		Współpraca w zakresie rozwoju i programy doraźne	30	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki	15	Bezpośrednie scentralizowane

⁽¹⁾ Pomoc udzielana za pośrednictwem Europejskich Funduszy Rozwoju jest przedmiotem osobnego sprawozdania, gdyż nie jest finansowana z budżetu ogólnego.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
22	Rozszerzenie	Wydatki administracyjne Proces i strategia rozszerzenia	93	Bezpośrednie scentralizowane Bezpośrednie scentralizowane/pośrednie scentralizowane/ zdecentralizowane
			835	
			928	
23	Pomoc humanitarna	Wydatki administracyjne	33	Bezpośrednie scentralizowane
		Pomoc humanitarna	1 008	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne
		Instrument Finansowy Ochrony Ludności	27	Bezpośrednie scentralizowane
		1 068		
Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾			621	
Wydatki operacyjne ogółem			6 201	
w tym: — zaliczki			4 080	
— płatności okresowe/końcowe			2 121	
Płatności za rok ogółem			6 822	
Zobowiązania za rok ogółem			8 285	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanej grupy polityk

7.2. Wydatki na stosunki zewnętrzne i rozwój w 2011 r. były realizowane przez DG ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid, a także przez Służbę ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI).

7.3. Wydatki (ok. 3 840 mln euro ⁽²⁾) realizowane przez EuropeAid obejmują:

- a) pomoc na rzecz rozwoju dla krajów Azji, Ameryki Łacińskiej i państw AKP oraz współpracę gospodarczą z tymi państwami;
- b) europejską politykę sąsiedztwa, w tym partnerstwo strategiczne z Rosją;
- c) programy tematyczne obejmujące bezpieczeństwo żywnościowe, podmioty niepaństwowe i władze lokalne, ochronę środowiska, zdrowie i edukację, demokrację i prawa człowieka.

7.4. Projekty rozwojowe są realizowane w przeszło 150 krajach, a organizacje wdrażające są bardzo zróżnicowane, zarówno pod względem wielkości, jak i doświadczenia. Aby zakwalifikować się do uzyskania wsparcia UE, projekty muszą spełniać złożone zasady dotyczące między innymi procedur przetargowych i udzielania zamówień.

⁽²⁾ W tytułach budżetowych 19 i 21, jak przedstawiono w **tabeli 7.1**.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.5. Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej to departament Komisji utworzony dnia 1 stycznia 2011 r., podlegający bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wydatki, którymi zarządza FPI (ok. 490 mln euro ⁽³⁾), są związane głównie z działaniami realizowanymi w ramach:

- a) wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) (zarządzanie pośrednie scentralizowane) – wspieranie stabilizacji w krajach o wrażliwej sytuacji, a także nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia;
- b) instrumentu na rzecz stabilności (zarządzanie bezpośrednio scentralizowane/zarządzanie wspólne) – wspieranie zapobiegania konfliktom, zarządzanie nimi i rozwiązywanie ich, jak również działania na rzecz budowania pokoju;
- c) misji obserwacji wyborów (zarządzanie bezpośrednio scentralizowane) – wzmocnienie procesu demokratyzacji, dobrego sprawowania rządów i zapobiegania konfliktom;
- d) instrumentu finansowania współpracy z państwami uprzemysłowionymi (zarządzanie bezpośrednio scentralizowane), który jest głównym instrumentem poprawy współpracy z krajami uprzemysłowionymi.

7.6. Wydatki budżetowe na rozszerzenie ⁽⁴⁾ (835 mln euro ⁽⁵⁾) były realizowane przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia (DG ELARG), a wydatki na pomoc humanitarną ⁽⁶⁾ – przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności – ECHO (1 008 mln euro ⁽⁷⁾). DG ECHO odpowiada również za europejski Instrument finansowy Ochrony Ludności ⁽⁸⁾ (27 mln euro ⁽⁹⁾).

⁽³⁾ W tytule budżetowym 19.

⁽⁴⁾ Głównie w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej, programu Phare wraz z pomocą poakcesyjną, Cards oraz przedakcesyjnej pomocy finansowej dla Turcji.

⁽⁵⁾ W tytule budżetowym 22.

⁽⁶⁾ W przybliżeniu połowa środków budżetowych jest kierowana do organizacji pozarządowych, a druga połowa – do ONZ lub innych organizacji międzynarodowych. Umowy finansowe są zawierane tylko z organizacjami pozarządowymi, które przystąpiły do ramowej umowy o partnerstwie lub z organizacjami ONZ, które podpisały ramową umowę finansowo-administracyjną.

⁽⁷⁾ W tytule budżetowym 23.

⁽⁸⁾ Ma on na celu wsparcie starań państw członkowskich, państw EFTA, krajów kandydujących i państw trzecich w zakresie zapobiegania, gotowości i reagowania w związku z katastrofami naturalnymi lub spowodowanymi przez człowieka, aktami terrorystycznymi oraz awariami technicznymi, wypadkami jądrowymi lub katastrofami ekologicznymi.

⁽⁹⁾ W tytule budżetowym 23.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Charakterystyka obszarów ryzyka

7.7. Większość wydatków budżetowych, którymi zarządzają wymienione DG/służba, jest realizowana w formie zaliczek, których wypłata wymaga spełnienia jedynie ograniczonej liczby warunków. Płatności okresowe i końcowe są natomiast uwarunkowane zgłoszeniem i zatwierdzeniem faktycznie poniesionych wydatków w ramach projektu i stąd są one z zasady narażone na wyższe ryzyko błędu w zakresie legalności i prawidłowości niż zaliczki.

7.8. Charakter części instrumentów i zasady dotyczące płatności w omawianym obszarze polityki sprawiają, że Komisja ma znaczną swobodę w ustalaniu kwalifikowalności wydatków. Z tego względu operacje te są w mniejszym stopniu narażone na błędy w zakresie legalności i prawidłowości.

Wsparcie budżetowe

7.9. Rozporządzenia UE dotyczące współpracy z krajami partnerskimi⁽¹⁰⁾ stanowią, że udzielenie bezpośredniego wsparcia budżetowego⁽¹¹⁾ przeznaczonego na reformy makroekonomiczne lub sektorowe uzależnione jest od tego, czy zarządzanie finansami publicznymi w krajach otrzymujących pomoc jest wystarczająco przejrzyste, rozliczalne i skuteczne.

7.10. Te przepisy prawne dają szerokie możliwości interpretacji⁽¹²⁾: definicja „wystarczającej” przejrzystości, rozliczalności i skuteczności w zarządzaniu finansami publicznymi może zasadniczo się różnić, w zależności od sytuacji danego kraju, ale także zależnie od kierunku obranego przez jego władze. W tym kontekście należy odnotować, że:

7.8. Komisja działa w ramach obowiązującego prawodawstwa przyjętego przez Parlament Europejski i Radę.

7.9–7.10. Komisja nie zgadza się w pełni z analizą Trybunału dotyczącą udzielania wsparcia budżetowego.

Wsparcie budżetowe udzielane jest w kontekście pomocy rozwojowej, gdy podstawowe systemy, przy pomocy których sprawuje się rządy, takie jak np. system zarządzania finansami publicznymi, mogą mieć poważne niedociągnięcia. Niemniej jednak warunki kwalifikowalności są rygorystyczne. Kraj partnerski kwalifikuje się do wsparcia budżetowego jedynie wówczas, gdy rząd tego kraju wdraża właściwą i wiarygodną strategię w celu rozwiązania wymienionych problemów. Komisja może również wymagać przeprowadzenia specjalnych krótkookresowych działań w celu ograniczenia ryzyka. Nowe wytyczne dotyczące wsparcia budżetowego⁽¹⁾ (które zostały zmienione w 2012 r. w następstwie propozycji Komisji⁽²⁾ oraz konkluzji Rady z dnia 14 maja 2012 r. dotyczących nowego podejścia do wsparcia budżetowego) obejmują obecnie szereg nowych przepisów w celu dalszego doprecyzowania zasad. Należą do nich m.in. nowe zasady kwalifikowalności w zakresie przejrzystości i nadzoru, formalny proces oceny ryzyka i ramy zarządzania na poziomie kadry kierowniczej wyższego szczebla.

⁽¹⁰⁾ Art. 25 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 41), art. 15 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiającego instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 82), art. 15 ust. 2 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (Dz.U. L 310 z 9.11.2006, s. 1) oraz art. 11 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności (Dz.U. L 327 z 24.11.2006, s. 1).

⁽¹¹⁾ W 2011 r. płatności w ramach wsparcia budżetowego dokonane z budżetu ogólnego wyniosły 1 mld euro.

⁽¹²⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału na temat działań szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) za rok obrachunkowy 2003, pkt 46 (Dz.U. C z 30.11.2004, s. 315).

⁽¹⁾ Zob. http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

⁽²⁾ Zob. komunikat Komisji dotyczący przyszłego podejścia do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich (COM(2011) 638 final).

UWAGI TRYBUNAŁU

- a) wsparcia budżetowego często udziela się krajom o mało wydolnych systemach zarządzania finansami publicznymi. Zachodzi poważne ryzyko, że w wydatkach budżetowych kraju otrzymującego pomoc może wystąpić problem nadużyć finansowych i korupcji. Z uwagi na fakt, że środki przekazywane w ramach operacji wsparcia budżetowego są łączone z innymi środkami budżetowymi w budżecie krajowym (tzw. „zamiennosc”), środki te są narażone na te same problemy dotyczące zarządzania finansami publicznymi, co środki krajowe;
- b) operacje wsparcia budżetowego są realizowane z wykorzystaniem systemów, procedur i instytucji krajów partnerskich, związanych z zarządzaniem finansami publicznymi, zatem prowadzona przez Trybunał kontrola legalności i prawidłowości nie może wykraczać poza etap, w którym pomoc jest wpłacana do budżetów krajowych;
- c) Komisja ma dużą swobodę w decydowaniu, czy kraj partnerski kwalifikuje się do uzyskania wsparcia budżetowego. Z uwagi na tę swobodę interpretacji operacje wsparcia budżetowego przeprowadzane przez Komisję są w mniejszym stopniu narażone na ryzyko wystąpienia błędów legalności i prawidłowości.

Kwalifikowalność do współfinansowanych działań

7.11. Komisja przekazuje część udzielanej pomocy poprzez realizowane przez organizacje międzynarodowe i ONZ działania z udziałem wielu darczyńców⁽¹³⁾. Wkłady te mają z natury rzeczy charakter zamienny. W niektórych przypadkach Komisja nie postępuje jednak jak podmiot świadczący ogólne wsparcie, lecz uzależnia wypłatę środków od spełnienia określonych kryteriów. Jeśli inny darczyńca przyjąłby takie samo podejście i zastosował takie same kryteria kwalifikowalności warunkujące przekazanie środków, zachodzi ryzyko, że łączne wydatki mogłyby nie spełniać warunków określonych jednocześnie przez Komisję i drugiego darczyńcę.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Nieukierunkowane wsparcie budżetowe opracowane jest raczej w celu wynagradzania rezultatów, niż w celu finansowania działań. Dlatego też oczywiste jest, że kontrole nie mogą wyjść poza etap, na którym przekazywane są środki w następstwie spełnienia uzgodnionych warunków. Jednakże kontrola działań, które mogą być finansowane w ramach płatności dotyczących wsparcia budżetowego, leży w gestii krajowych organów kontroli, którym oferowane jest konkretne wsparcie w ramach programów towarzyszących.

Powyższy mechanizm udzielania pomocy stanowi jedną z odpowiedzi Komisji na apele wspólnoty międzynarodowej na rzecz rozwoju i unijnych zainteresowanych stron o bardziej skuteczne interwencje, które skupiają się na wynikach oraz odpowiedzialności i stanowią mniejsze obciążenie administracyjne, a co za tym idzie, pozwalają na obniżenie kosztów transakcji dla krajów partnerskich.

7.11. Komisja nie posiada informacji o żadnych szczególnych problemach z „podejściem założeniowym” (które zostało opracowane w ostatnich latach w celu umożliwienia Komisji uczestnictwa w działaniach finansowanych przez wielu darczyńców, w tym w funduszach powierniczych). Podejście to gwarantuje, że przestrzegane są wymogi prawne mające zastosowanie do finansowania UE w obszarze działań zewnętrznych (poprzez zagwarantowanie, że wkład finansowy innych darczyńców jest wystarczający, aby pokryć koszty wszelkich działań, które zgodnie z przepisami UE nie są kwalifikowane), przy równoczesnym wydatkowaniu środków UE w sposób najbardziej efektywny (poprzez koordynację działań darczyńców), zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Komisja ogranicza to ryzyko poprzez ocenę procedur rachunkowości, kontroli, kontroli wewnętrznej i udzielania zamówień międzynarodowych organizacji partnerskich przed przystąpieniem do wspólnych projektów, obecność swoich pracowników w terenie (oraz udział w grupach sterujących) i rygorystyczne wymagania w odniesieniu do sprawozdawczości finansowej danej organizacji międzynarodowej. Ponadto podczas realizacji działań zewnętrznych, systemy są regularnie poddawane przeglądowi w ramach wizyt kontrolnych realizowanych przez audytorów zewnętrznych.

Audytorzy EuropeAid, jak również DG ECHO do chwili obecnej nie wykryli żadnych przypadków lub „szczególnych zagrożeń” tego rodzaju. Komisja nie ma również informacji na temat innego darczyńcy z „tymi samymi kryteriami kwalifikowalności”.

⁽¹³⁾ Wartość tych umów szacuje się na 1,5 mld euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja uważa, że te środki kontroli wewnętrznej, które wdrożyła wraz z zainteresowanymi organizacjami międzynarodowymi, ograniczają to teoretyczne ryzyko do poziomu, na którym staje się ono nieistotne.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.12. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli „Stosunków zewnętrznych, rozwoju i rozszerzenia” należy odnotować następujące kwestie:

- a) Kontrola obejmowała badanie próby 150 płatności, na które składało się 30 zaliczek oraz 120 płatności okresowych i końcowych. Skontrolowane zaliczki dotyczyły 18 krajów. Zbadane płatności okresowe/końcowe zatwierdzone przez centralę Komisji lub delegatury UE dotyczyły 11 krajów⁽¹⁴⁾. W przypadku DG ECHO skontrolowane płatności okresowe/końcowe zostały dokonane w ramach projektów realizowanych przez czterech partnerów DG ECHO⁽¹⁵⁾.
- b) Ocena systemów objęła systemy nadzoru i kontroli stosowane przez centralne służby EuropeAid, DG ECHO i FPI, jak również – w stosownych przypadkach – w delegaturach UE, w tym:
 - (i) kontrole *ex ante*;
 - (ii) monitorowanie i nadzór;
 - (iii) kontrole *ex post*/kontrole zewnętrzne;
 - (iv) audyt wewnętrzny.

7.13. Trybunał zidentyfikował te cztery poziomy kontroli wewnętrznej na potrzeby określenia mechanizmów kontrolnych, jakie DG odpowiedzialne za działania zewnętrzne mogą wykorzystywać do zapobiegania błędom ograniczającym legalność i prawidłowość wydatków, wykrywania ich i korygowania.

7.14. Trybunał ocenia systemy nadzoru i kontroli rotacyjnie. DG ELARG nie została poddana ocenie za rok 2011; zbadano jednak działania podjęte przez tę dyrekcję generalną w następstwie zaleceń z lat poprzednich (zob. **załącznik 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Filipiny, Gruzja, Kamerun, Malawi, Palestyna, Rosja, Tunezja i Wietnam (EuropeAid) oraz Albania, Czarnogóra i Serbia (DG ELARG).

⁽¹⁵⁾ Dwa projekty w Szwajcarii oraz po jednym we Francji i w Irlandii (kontrolą objęto płatności dokonane w ramach projektów pomocy humanitarnej realizowanych w 11 krajach).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

7.15. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 7.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 33 % transakcji wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 1,1 % ⁽¹⁶⁾. Wszystkie błędy zostały wykryte w płatnościach okresowych i końcowych. Ponadto Trybunał stwierdził wysoką częstość błędów niekwantyfikowalnych.

7.16. Z tych 150 płatności w 22 przypadkach stwierdzono błędy kwantyfikowalne. Większość z tych błędów (16) stwierdzono w płatnościach końcowych. Błędy te nie zostały wykryte w trakcie kontroli prowadzonych przez Komisję. Stwierdzone błędy obejmują przypadki wydatków niekwalifikowanych poniesionych na poziomie beneficjentów końcowych, takie jak: wydatki poniesione poza okresem kwalifikowalności, uwzględnienie niekwalifikowalnych wydatków (np. VAT, koszty osobowe i nieuzasadnione koszty ogólne) we wnioskach o zwrot kosztów projektów lub wydatki nieoparte odpowiednią dokumentacją poświadczającą. Poniżej przytoczono przykłady błędów (zob. przykład 7.1).

7.17. Fakt, że Komisja zwróciła niekwalifikowalne wydatki zadeklarowane przez beneficjentów końcowych dotacji lub usługodawców, wskazuje na to, że mechanizmy stosowane przez nią do celów zapobiegania błędom i ich wykrywania nie są w pełni skuteczne (np. niewystarczająca liczba i ograniczony zakres kontroli na miejscu i bezpośredniego badania zadeklarowanych wydatków; nieodpowiednia jakość weryfikacji wydatków zlecanej przez beneficjentów).

7.16. Kontrole przeprowadzone przez Komisję zostały opracowane w taki sposób, aby wykrywanie i korygowanie błędów, poprzez kontrole ex post, po dokonaniu płatności końcowych, było w dalszym ciągu możliwe. Szeroko zakrojony program kontroli ex post zarządzany jest corocznie przez dyrekcje generalne przyznające pomoc zewnętrzną, w oparciu o formalny proces oceny ryzyka.

Komisja uważa, że działa w krajach, w których zapobieganie błędom wykrytym przez Trybunał lub ich korekta jest często jeśli nie niemożliwa, to bardzo trudna. Tak dzieje się na przykład w przypadku wykonawców (często organizacji pozarządowych), które mają trudności z uzyskaniem refundacji przez państwo obowiązkowych płatności z tytułu VAT.

7.17. Komisja jest przekonana, że środki wykrywania i korygowania błędów przed płatnością końcową (np. akredytacja beneficjentów, składanie sprawozdań, audyty zewnętrzne, weryfikacja wydatków i kontrole transakcji przez służby Komisji) są skuteczne ⁽³⁾. Ponadto potencjalne nieprawidłowości można jeszcze skorygować ex post poprzez przeprowadzenie kontroli ex post i odpowiednich operacji odzyskania środków. Niemniej jednak ryzyka wystąpienia błędu finansowego nie można realistycznie obniżyć do zera.

⁽¹⁶⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu – NPPB). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy NNPB 0 % a NWPB 2,4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽³⁾ Na podstawie wniosków z rocznych sprawozdań z działalności.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 7.1 – Niekwalifikowalne wydatki objęte płatnością końcową

EuropeAid – Kamerun

W płatności końcowej na rzecz projektu pomocy dla dostawców bananów w Kamerunie stwierdzono poważne błędy kwalifikowalności ⁽¹⁷⁾. W procedurach przetargowych przeprowadzonych przez beneficjenta wystąpiły nieprawidłowości. Ponadto beneficjent przy zakupie sprzętu złamał regułę pochodzenia ⁽¹⁸⁾.

Partner ECHO

W płatności końcowej w ramach umowy o dotację na poprawę warunków życia grup przesiedleńców w Darfurze stwierdzono szereg błędów (np. koszty poniesione poza okresem kwalifikowalności, nieprawidłowa alokacja kosztów wspólnych i wydatki nieoparte odpowiednią dokumentacją poświadczającą) ⁽¹⁹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 7.1 – Niekwalifikowalne wydatki objęte płatnością końcową

EuropeAid – Kamerun

Obowiązujące prawodawstwo jednoznacznie zezwala na formalne odstępstwa od ograniczeń wynikających z reguł pochodzenia towarów, tam gdzie jest to należyście uzasadnione. Obecnie, przy wdrażaniu tego rodzaju projektów w Afryce, prawie niemożliwe do uniknięcia jest pozyskiwanie towarów z krajów „niespełniających kryteriów”. Beneficjent powinien zwrócić się do Komisji z wnioskiem o odstępstwo, który zostałby zatwierdzony, jeśli byłoby odpowiednio uzasadniony, tak jak było w powyższym przypadku, gdyż (ze względu na specjalistyczny charakter przetargu) oferta (kolumbijska) była jedyną ofertą, która została złożona.

Partner ECHO

W podanym przykładzie ECHO kładzie nacisk na fakt, że działanie humanitarne realizowane było w Darfurze, który jest jednym z najtrudniejszych obszarów na świecie i cechuje się nieprzewidywalnością, zmiennością, niepewnością i utrudnionym dostępem do poszkodowanych osób, co stanowi znaczne wyzwanie w zakresie zarządzania. Chociaż niektóre wymogi umowne nie były w pełni przestrzegane w tym przypadku, partner ECHO zapewnił, że osiągnięto zakładane rezultaty. Warto również zauważyć, że dalsze dwie transakcje skontrolowane przez Trybunał dotyczące tego samego partnera i realizowane w różnych krajach, nie były obarczone błędami. Niemniej jednak ECHO przypominało partnerowi o jego zobowiązaniach umownych i konieczności dalszego udoskonalenia systemów kontroli wewnętrznej.

7.18. 27 spośród 150 transakcji zawierało 51 błędów niekwantyfikowanych, w tym 31 błędów w procedurach udzielania zamówień przeprowadzonych lub zatwierdzonych przez Komisję, 8 błędów związanych z płatnościami wsparcia budżetowego i 11 błędów polegających na niewypełnieniu zobowiązań prawnych lub umownych.

7.19. Wspomniane 31 błędów w procedurach udzielania zamówień wykryto w 22 spośród 85 płatności dokonanych w następstwie udzielenia zamówienia lub przyznania dotacji w trybie konkurencyjnym. Błędy te polegały na:

- a) niejasnych kryteriach wyboru lub zastosowaniu niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia (16);

7.19.

⁽¹⁷⁾ Objęta kontrolą wartość projektu wyniosła 1,6 mln euro, a poziom błędu wyniósł 81,7 %.

⁽¹⁸⁾ Dostawca oraz towary muszą pochodzić z kraju AKP lub państwa członkowskiego.

⁽¹⁹⁾ Objęta kontrolą wartość umowy o dotację wyniosła 0,42 mln euro, a poziom błędu wyniósł 13,2 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

b) niewystarczającej dokumentacji procedur oceny i nierównym traktowaniu kandydatów (9);

c) zmianie umów po okresie realizacji zamówienia (3).

Ilustruje to przykład przytoczony poniżej (zob. przykład 7.2).

Przykład 7.2 – Nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówienia

Centrala DG ELARG

Stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówienia dla TAIEX⁽²⁰⁾, w następstwie którego dokonano trzech płatności okresowych. Komisja udzieliła zamówienia przedsiębiorstwu, które nie spełniało warunku dostępności ekspertów, podczas gdy inne przedsiębiorstwa ten warunek spełniły. Zgodnie ze specyfikacją przekazaną oferentom eksperci mieli zostać udostępnieni od dnia 1 kwietnia 2008 r. Eksperci zaproponowani przez oferenta, któremu udzielono zamówienia, byli dostępni dopiero od dnia 21 maja 2008 r. Mimo to oferentowi temu udzielono zamówienia. Zostało to uznane za błąd niekwantyfikowalny.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 7.2 – Nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówienia

Centrala DG ELARG

Dokonana przez Komisję interpretacja warunku dostępności ekspertów nie dała żadnej przewagi konkurencyjnej wybranemu oferentowi. Oczywistym było, że eksperci proponowani przez oferenta nie zostaliby wezwani do pracy równolegle w ramach dwóch różnych umów z Komisją.

7.20. W przypadku 4 spośród 8 skontrolowanych transakcji wsparcia budżetowego Trybunał stwierdził 8 błędów niekwantyfikowanych. Wynika to z faktu, że Komisja nie porównała uzyskanych przez państwa otrzymujące pomoc osiągnięć w zakresie zarządzania finansami publicznymi z celami ustalonymi dla badanego okresu i nie upewniła się, czy państwa te stosowały prawidłowy kurs wymiany walut.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

7.21. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 7.2**. Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli EuropeAid, DG ECHO i FPI były częściowo skuteczne. Szczegółowe rezultaty oceny systemów EuropeAid zostały przedstawione w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju.

7.21. W przypadku EuropeAid proszę zobaczyć odpowiedź na sprawozdanie roczne EFR za 2011 r., pkt 56.

⁽²⁰⁾ TAIEX – Biuro Wymiany Informacji o Pomocy Technicznej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DG ECHO

7.22. Od kilku lat DG ECHO stale udoskonala wszystkie elementy swoich systemów nadzoru i kontroli. W związku z dużą częstością błędów kwantyfikowalnych stwierdzonych w płatnościach końcowych (10 spośród 16) procedury kontroli *ex ante* zostają jednak uznane za częściowo skuteczne (zob. pkt 7.16 i 7.17).

7.22. DG ECHO uważa, że faktycznie usprawniła systemy kontroli, które osiągnęły zadowalający poziom skuteczności. Ostateczne ryzyko rezydualne jest ograniczone i udokumentowane, a dalszy rozwój systemów nie byłby efektywny pod względem kosztów.

DG ECHO uważa, że niektóre błędy wykryte przez Trybunał mają bardzo niską wartość zarówno w wartościach względnych, jak i bezwzględnych. DG ECHO szacuje poziom błędu rezydualnego na poniżej 1 % w 2011 r.

Ponadto ECHO podkreśla, że kontrole *ex ante* należy rozważać w kontekście ogólnego systemu kontroli. Wdrożone systemy nadzoru i kontroli byłyby w dalszym ciągu w stanie wykryć błędy poprzez wdrożenie kontroli *ex post*, jako że działania skontrolowane przez Trybunał nie były kontrolowane po zakończeniu ostatecznej fazy cyklu kontroli ECHO.

FPI

7.23. Głównymi instrumentami, którymi zarządza FPI, są instrument na rzecz stabilności oraz WPŻiB, które razem obejmują 87 % budżetu operacyjnego FPI. Trybunał ocenił systemy nadzoru i kontroli tych dwóch instrumentów osobno z uwagi na ich różny charakter i stwierdził, że były one ogólnie częściowo skuteczne.

7.24. Najważniejsze stwierdzone uchybienia to:

a) brak skutecznej funkcji audytu wewnętrznego;

7.24.

a) Było to spowodowane czynnikami będącymi poza kontrolą FPI. Z tych samych powodów dział audytu wewnętrznego EuropeAid nie był w stanie przeprowadzić jakichkolwiek kontroli dotyczących działań FPI w 2011 r.

Komisja uważa, że jeżeli któraś ze służb Komisji nie ma dysponuje działem audytu wewnętrznego, może ona polegać na innych elementach w celu poświadczenia wiarygodności, wskazanych w sprawozdaniu rocznym z działalności, w tym na działaniach Służby Audytu Wewnętrznego. Potrzeby w zakresie audytu wewnętrznego FPI zostały ujęte w planie prac na 2012 r. działu audytu wewnętrznego EuropeAid (uzgodniono jedną nową kontrolę i jeden audyt sprawdzający w odniesieniu do działań FPI).

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) niewystarczające (WPZiB) i niedopracowane kryteria (instrument na rzecz stabilności) oceny ryzyka na potrzeby wyboru umów do objęcia procedurami kontroli *ex post*;
- c) procedury kontroli *ex ante*, które nie pozwoliły zapobiec części błędów (instrument na rzecz stabilności);
- d) uprzednie spełnienie warunków dotyczących misji WPZiB ⁽²¹⁾;
- e) nagromadzenie niezamkniętych umów w ramach WPZiB.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Wybór projektów w ramach WPZiB i Instrumentu na rzecz Stabilności do kontroli *ex post* i plany kontroli *ex post* dla dwóch odnośnych jednostek operacyjnych opierały się na obiektywnych kryteriach (np. wartość zarządzanych umów, data ostatniej kontroli *ex post* i ewentualność nadużyć finansowych lub podejrzenia odnośnie do nadużyć finansowych). Komisja przyznaje, że ocenę ryzyka dokonaną przez FPI należałoby usprawnić. W 2012 r. poczyniono starania w celu poprawy metodyki oceny ryzyka w odniesieniu do wszystkich instrumentów zarządzanych przez FPI, w tym WPZiB.
- c) Komisja uznaje, że wystąpiły błędy, zauważa ona jednocześnie, że dzięki jej procedurom kontroli *ex ante* wykryto błędy w niemal wszystkich przypadkach przedstawionych przez Trybunał, a także, że kadra zarządzająca podjęła stosowne działania następcze.
- d) Komisja przypomina, że zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami należy udowodnić, że działania WPZiB są efektywne, jeżeli chodzi o wykonywanie budżetu UE. Ponieważ misje WPBiO tworzone są od zera i muszą być operacyjne od samego początku, nie mogą niezwłocznie spełnić wymogów art. 56 RF. Jednakże Komisja w dalszym ciągu ma obowiązek zapewnienia efektywności operacji, które finansuje, zgodnie z wyżej opisanymi zasadami. Kontrole ograniczające ryzyko, przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności, stanowią odpowiednią podstawę do poświadczenia wiarygodności, nawet jeśli formalnie wymogi zgodności zawarte w art. 56 nie są spełnione.
- FPI będzie nadal prowadził „oceny sześciu filarów” z częstotliwością dwóch rocznie, co oznacza, że najbardziej znaczące zadania w kategoriach finansowych zostaną ocenione do końca 2013 r.
- e) FPI będzie kontynuować swoje wysiłki związane z zamykaniem dawnych umów WPZiB i w tym celu przygotowany został plan działania. Prowadzi także przegląd procedur zamknięcia operacji WPZiB w przyszłości, aby dokonać tego w sposób bardziej ujednolicony.

⁽²¹⁾ Artykuł 56 rozporządzenia finansowego określa warunki wymagane przed powierzeniem danemu podmiotowi zadania wykonywania budżetu UE. Przepis ten nie jest odpowiedni do misji WPZiB, gdyż Komisja nie ma możliwości uzyskania dowodów na spełnienie tych warunków przed utworzeniem tych misji. Dlatego też celem FPI jest jak najszybsza akredytacja tych misji po ich rozpoczęciu. Wprowadzono kontrole mające na celu ograniczenie ryzyka w tym okresie przejściowym. Jednak do końca 2011 r. tylko jedna (EULEX Kosowo) z dziewięciu trwających misji WPZiB uzyskała akredytację.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Oświadczenia kierownictwa Komisji

7.25. Dyrektorzy generalni EuropeAid i DG ECHO oraz dyrektor FPI oświadczają, że uzyskali wystarczającą pewność, że istniejące procedury kontrolne dają dostateczne gwarancje prawidłowości transakcji ⁽²²⁾. Niemniej jednak:

- a) w rocznym sprawozdaniu z działalności FPI nie podano poziomu błędu resztowego ⁽²³⁾ na poparcie tego oświadczenia;
- b) przy obliczaniu poziomu błędu resztowego DG ECHO stosuje metodę, która nie jest wystarczająco objaśniona w jej rocznym sprawozdaniu z działalności.

7.25.

- a) Jak wskazano w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r., FPI dążyć będzie do podania w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. poziomu błędu rezydualnego, w oparciu o metodę podobną do metodyki EuropeAid, po adaptacji do środowiska kontroli FPI.
- b) Poziom błędu rezydualnego obliczany przez DG ECHO opiera się na wdrożonej przez DG ECHO strategii audytu.

DG ECHO uważa, że metodyka ta odpowiednio odzwierciedla ryzyko związane z jej budżetem operacyjnym, ponieważ:

- populacja poddana audytowi jest wysoce reprezentatywna,
- zidentyfikowano błędy systemowe, a ich wpływ został w pełni zbadany,
- skontrolowany budżet jest „oczyszczony” dzięki odzyskaniu pozycji niekwalifikowalnych.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski**

7.26. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony dnia 31 grudnia 2011 r. w grupie polityk „Stosunki zewnętrzne, rozwój i rozszerzenie” nie wystąpił istotny poziom błędu. Jednak w płatnościach okresowych i końcowych (ok. jedna trzecia kwoty wypłaconej w 2011 r.) wystąpił istotny poziom błędu.

7.27. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że zbadane systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” były częściowo skuteczne.

7.26. Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Trybunału, że transakcje w grupie polityk „Pomoc zewnętrzna, rozwój i rozszerzenie” w 2011 r. były pozbawione istotnych błędów.

7.27. Komisja opracowała swój system kontroli w taki sposób, by obejmował on pełen cykl realizowanych przez nią projektów wieloletnich. Komisja jest zdania, że te systemy nadzoru i kontroli są skuteczne i z roku na rok ulegają znaczącej poprawie, zarówno w ramach działań EFR, jak i działań finansowanych z budżetu UE. Mimo wyzwań związanych z wysokim ryzykiem w środowisku pomocy zewnętrznej, najbardziej prawdopodobny roczny poziom błędu oszacowany przez Trybunał w obszarze pomocy zewnętrznej w ramach budżetu UE był poniżej progu istotności w 2010 r. i 2011 r. i poniżej progu istotności dla EFR w 2009 r.

⁽²²⁾ Szczegółowe rezultaty kontroli dotyczące rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid przedstawiono w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju. Jak wspomniano w pkt 7.14, systemy nadzoru i kontroli DG ELARG nie zostały poddane ocenie za rok 2011.

⁽²³⁾ Zob. pkt 1.21–1.23.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

7.28. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu realizacji przez Komisję zaleceń sformułowanych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 7.3**. Komisja wzięła pod uwagę wszystkie zalecenia, a cztery z nich zostały już wdrożone. Zalecenia dotyczące systemów nadzoru i kontroli EuropeAid ujęto w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** EuropeAid, DG ECHO i FPI powinny poprawić nadzór nad umowami o dotacje: lepiej wykorzystywać kontrole na miejscu do zapobiegania deklarowaniu niekwalifikowanych wydatków i do wykrywania takich przypadków, i/lub zwiększyć intensywność kontroli zleczanych przez Komisję.

— **Zalecenie 2:** FPI powinna:

- zapewnić operacyjność funkcji audytu wewnętrznego,
- jasno określić kryteria stosowane przy ocenie ryzyka na potrzeby wyboru umów do kontroli w ramach instrumentu na rzecz stabilności i WPZiB,
- zadbać o to, by wszystkie misje WPZiB były akredytowane zgodnie z „oceną sześciu filarów”,
- przyspieszyć zamykanie umów w ramach WPZiB.

7.28. Zob. wspólną odpowiedź do pkt 1.12–1.13.

Różne służby Komisji stosują różne praktyki w odniesieniu do charakteru i celu „kontroli na miejscu” w ramach ich ogólnych systemów kontroli, jak również ich wykorzystywania lub też rezygnacji z wykorzystania ich do celów poświadczenia wiarygodności. W związku z tym, biorąc pod uwagę efektywność pod względem kosztów, Komisja nie może zaakceptować ogólnego zalecenia, że poprawa kontroli na miejscu znacznie poprawiłaby zarządzanie finansowe umowami o dotacje w odniesieniu do kwalifikowalności wydatków.

W odniesieniu do intensywności kontroli zleczanych przez Komisję, Komisja uważa, że intensywność kontroli w odniesieniu do dotacji jest istotna i wystarczająca. Biorąc pod uwagę poziom błędów określony przez Trybunał dla tego rozdziału, Komisja może jedynie częściowo zaakceptować to zalecenie w zakresie kontynuacji ciągłych wysiłków w celu poprawy stosowanych praktyk.

- FPI będzie ściśle współpracować z działem audytu wewnętrznego EuropeAid, w roli jednostki poddanej audytowi.
- FPI już podejmuje wysiłki na rzecz poprawy swojej oceny ryzyka w związku z kontrolami ex post, które przeprowadza, w tym wysiłki na rzecz lepszego określenia kryteriów wyboru umów/projektów poddawanych kontroli.
- FPI opracowała harmonogram akredytacji jej zadań w zakresie WPZiB i będzie kontynuować wysiłki w tej dziedzinie. Zgodnie z tym harmonogramem, akredytacja wszystkich istotnych zadań pod względem finansowym powinny zostać zakończona do końca 2013 r.
- FPI zwiększy swoje wysiłki związane z zamykaniem dawnych umów WPZiB – w tym celu przygotowany został plan działania.

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH, POMOCY I ROZSZERZENIA

	2011					2010	2009	2008
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY								
Łączna liczba transakcji (z czego):	81	8	38	23	150	165	180	180
zaliczki	17	2	4	7	30	75	83	71
płatności okresowe/końcowe	64	6	34	16	120	90	97	109
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:								
nie wystąpiły błędy	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy								
Analiza według rodzaju wydatków								
zaliczki	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %
płatności okresowe/końcowe	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %
Analiza według rodzaju błędów								
błędy niekwantyfikowalne:	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %
błędy kwantyfikowalne:	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %
błędy kwalifikowalności	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %
błędy wystąpienia	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %
błędy dokładności	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH								
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu					1,1 %			
Najwyższy poziom błędu (NWPB)					2,4 %			
Najniższy poziom błędu (NNPB)					0,0 %			

⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

⁽³⁾ Obejmuje dwie transakcje EACEA.

ZAŁĄCZNIK 7.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH, POMOCY I ROZSZERZENIA

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli EuropeAid

	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Kontrole zewnętrzne	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
Systemy centralne	częściowo skuteczne	skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczny	częściowo skuteczne
Delegatury	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	nd.	częściowo skuteczne

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli DG ECHO

	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Kontrole <i>ex post</i>	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
Systemy centralne	częściowo skuteczne	skuteczne	skuteczne	skuteczny	częściowo skuteczne

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli FPI

	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Kontrole <i>ex post</i>	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
Instrument na rzecz Stabilności	częściowo skuteczne	skuteczne	skuteczne	nieskuteczny	częściowo skuteczne
WPZiB	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne		częściowo skuteczne

ZAŁĄCZNIK 7.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – STOSUNKI ZEWNĘTRZNE, POMOC I ROZSZERZENIE

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	DG ECHO powinna poprawić sposób dokumentowania oceny wniosków dotyczących działań pomocy humanitarnej (np. wprowadzić ujednolicone sprawozdanie z oceny).	DG ECHO poprawiła sposób dokumentowania wniosków dotyczących działań pomocy humanitarnej.	DG ECHO zgadza się z analizą Trybunału.
	DG ECHO powinna opracować i wprowadzić mechanizm gromadzenia i analizy danych dotyczących korzystania przez uczestników programu z pomocy „centrów ds. zamówień w ramach pomocy humanitarnej”.	W 2011 r. DG ECHO wprowadziła tymczasowe rozwiązanie polegające na gromadzeniu wszystkich możliwych informacji bezpośrednio od centrów ds. zamówień w ramach pomocy humanitarnej, w oczekiwaniu na wprowadzenie zautomatyzowanego mechanizmu uzyskiwania tych informacji bezpośrednio od uczestników programu.	DG ECHO zgadza się z analizą Trybunału.
	DG RELEX powinna poświęcić odpowiednie zasoby na analizę i zamknięcie starych projektów w ramach mechanizmu szybkiego reagowania i WPZiB, których termin realizacji już upłynął.	FPI podjęła odpowiednie działania w odniesieniu do zamknięcia projektów w ramach mechanizmu szybkiego reagowania i instrumentu na rzecz stabilności. Jednak w przypadku WPZiB realizacja zalecenia Trybunału wymaga jeszcze starań.	Komisja przyznaje, że potrzebne są intensywniejsze działania związane z zamykaniem dawnych umów WPZiB, dlatego w celu poprawy sytuacji do końca 2012 r. przygotowany został plan działania.
	DG ELARG powinna dokonać przeglądu swoich list kontrolnych, tak aby dokumentowane były wszystkie przeprowadzane kontrole.	Opracowano nowe listy kontrolne, przekazano je właściwym pracownikom i umieszczono na intranecie DG ELARG. Prace kontrolne w ramach DAS 2010 i 2011 potwierdziły, że aktualne listy kontrolne są obecnie stosowane przez delegatury UE.	
	DG ELARG powinna nadal przeznaczać odpowiednie zasoby na analizę zaległych deklaracji końcowych złożonych w ramach PHARE oraz środków przejściowych w nowych państwach członkowskich.	Zaległości w analizie deklaracji końcowych uległy zmniejszeniu w badanym roku budżetowym. Jednak na 401 programów 88 deklaracji końcowych pozostawało na koniec roku 2011 do analizy, zatem realizacja zalecenia Trybunału wymaga dalszych starań.	DG ELARG zobowiązała się do poczynienia wysiłków niezbędnych do dalszego ograniczenia zaległości. DG ELARG będzie w dalszym ciągu podejmować wszelkie niezbędne starania, by rozliczyć rachunki dla Phare/środków przejściowych dla państw UE-12.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	DG ELARG powinna doprecyzować kryteria znoszenia kontroli <i>ex ante</i> i zawieszania „przekazania uprawnień w zakresie zarządzania” krajom zdecentralizowanym oraz zbadać funkcjonowanie systemów stosowanych przez organy władz krajowych pod kątem ich skuteczności. (ten fragment odnosi się do poczynionych w SR 2010 uwag dotyczących realizacji zalecenia SR 2009)	W 2011 r. DG ELARG rozpoczęła analizę możliwych sposobów bardziej szczegółowego zdefiniowania kryteriów i wartości odniesienia na potrzeby przekazania uprawnień w zakresie zarządzania i zniesienia kontroli <i>ex ante</i>. W 2011 r. przeprowadzono cztery kontrole podsystemów. Obejmują one praktyczne funkcjonowanie niektórych najważniejszych elementów systemów krajowych w Chorwacji i Turcji. Delegatury UE w tych krajach wdrożyły swoje plany audytów i kontroli na miejscu, uzyskując w ten sposób dodatkową pewność co do funkcjonowania systemów krajowych.	Analiza ta zostanie pogłębiona w ramach odnowionego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Kontynuowane jest systematyczne monitorowanie systemów krajowych przez centralę i delegatury, przy czym jedno z narzędzi stanowią kontrole podsystemu.
	DG ELARG powinna kontynuować proces poprawy jakości danych wprowadzanych do swojego systemu informacji zarządczej. (ten fragment odnosi się do poczynionych w SR 2010 uwag dotyczących realizacji zalecenia SR 2009)	DG ELARG zatwierdziła nowe wytyczne mające zapewnić odpowiednią jakość danych CRIS. Nowe listy kontrolne płatności w zdecentralizowanym systemie wdrażania przewidują kontrole danych w systemie iPerseus dotyczących umów. Skuteczność nowych procedur zostanie poddana ocenie w przyszłości.	
	DG ELARG powinna opracować narzędzie ułatwiające konsolidację wyników kontroli w zakresie legalności i prawidłowości. (ten fragment odnosi się do poczynionych w SR 2010 uwag dotyczących realizacji zalecenia SR 2009)	Niektóre delegatury UE zaczęły rozwijać własne narzędzia konsolidacyjne, ale konieczne są dalsze starania, by ustalić wspólne podstawy, zharmonizować różne podejścia i zweryfikować sposób ich wprowadzania.	W ramach wykonywania czynności związanych z nadzorem centrala ELARG będzie wspierać i monitorować wdrażanie tych środków.
	DG ELARG powinna rozszerzyć zakres przeglądów <i>ex post</i> transakcji w przypadku zarządzania scentralizowanego. (ten fragment odnosi się do poczynionych w SR 2010 uwag dotyczących realizacji zalecenia SR 2009)	W 2011 r. znacznie zwiększono zakres kontroli <i>ex post</i>. Cztery z sześciu „scentralizowanych” delegatur zostały skontrolowane na miejscu przez kontrolerów odpowiedzialnych za kontrolę <i>ex post</i>.	Działania te są kontynuowane w 2012 r., przeprowadzono kontrole w jeszcze jednym państwie, a pierwotny program prac zostanie zakończony przed końcem roku.
2008	DG RELEX powinna skonsolidować swoją metodykę kontroli <i>ex post</i> i niezwłocznie zrealizować zalecenia sformułowane w tym zakresie przez audytora wewnętrznego. (ujęte także w SR 2008)	FPI skonsolidowały swoją metodykę kontroli <i>ex post</i> w zakresie WPZiB i Instrumentu na rzecz Stabilności. Wytyczne te są jednak jeszcze niekompletne, a kryteria przeprowadzania oceny ryzyka powinny zostać lepiej zdefiniowane.	FPI zakończyła już opracowywanie wskazówek metodycznych i będzie nadal je udoskonalać w trakcie roku w oparciu o informacje zwrotne z przeprowadzonych kontroli. Kryteria oceny ryzyka są doprecyzowywane w 2012 r. w celu zapewnienia większej jasności przy wyborze projektów, które mają zostać poddane kontroli w 2013 r. Wszystkie zalecenia audytora wewnętrznego dla DG RELEX w odniesieniu do kontroli <i>ex post</i> zostały wdrożone.

ROZDZIAŁ 8

Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	8.1–8.11
Charakterystyka badanej grupy polityk	8.2–8.10
Programy ramowe w zakresie badań naukowych	8.3–8.8
Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP)	8.9–8.10
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.11
Prawidłowość transakcji	8.12–8.18
Skuteczność systemów	8.19–8.36
Programy ramowe w zakresie badań naukowych	8.20–8.30
Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji	8.20–8.21
Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków	8.22–8.24
Finansowe kontrole <i>ex post</i> prowadzone przez Komisję	8.25–8.30
Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) – program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT-PSP)	8.31–8.36
Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji	8.31
Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków	8.32
Finansowe kontrole <i>ex post</i> prowadzone przez Komisję	8.33–8.34
Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji	8.35–8.36
Wnioski i zalecenia	8.37–8.40
Wnioski	8.37–8.38
Zalecenia	8.39–8.40
Wyniki kontroli Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych	8.41–8.43

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę szczegółową badań naukowych i innych polityk wewnętrznych, która obejmuje obszary polityki: 01 – Sprawy gospodarcze i finansowe, 02 – Przedsiębiorstwa, 03 – Konkurencja, 08 – Badania naukowe, 09 – Społeczeństwo informacyjne i media, 10 – Bezpośrednie badania naukowe, 12 – Rynek wewnętrzny, 15 – Edukacja i kultura, 16 – Komunikacja, 18 – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz 20 – Handel, a także prowadzoną przez Trybunał powtarzalną kontrolę Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych⁽¹⁾. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2011 r. przedstawiono w **tabeli 8.1**.

Tabela 8.1 – Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne – najważniejsze informacje za 2011 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
08	Badania naukowe	Wydatki administracyjne	321	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	3 494	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR Euratom	271	Pośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (PR)	518	Bezpośrednie scentralizowane
			4 604	
15	Edukacja i kultura	Wydatki administracyjne	131	Bezpośrednie scentralizowane
		Uczenie się przez całe życie, w tym wielojęzyczność	1 376	Pośrednie scentralizowane
		Rozwój współpracy kulturalnej w Europie	167	Pośrednie scentralizowane
		Wspieranie i promowanie współpracy w sprawach młodzieży i sportu	156	Pośrednie scentralizowane
		„Ludzie” – program na rzecz mobilności badaczy	584	Pośrednie scentralizowane
			2 414	
09	Społeczeństwo informacyjne i media	Wydatki administracyjne	132	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	1 218	Bezpośrednie scentralizowane
		Inne	139	Bezpośrednie scentralizowane
			1 489	

⁽¹⁾ W preambule do rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 z dnia 25 maja 2009 r. ustanawiającego Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych (Dz.U. L 145 z 10.6.2009, s. 10) przewidziano, że zarządzanie finansami Funduszu Gwarancyjnego powinno podlegać kontroli Trybunału Obrachunkowego zgodnie z procedurami określonymi przez Trybunał Obrachunkowy, Komisję oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
02	Przedsiębiorstwa	Wydatki administracyjne	123	Bezpośrednie scentralizowane
		Konkurencyjność, polityka przemysłowa, innowacje i przedsiębiorczość	187	Bezpośrednie scentralizowane/pośrednie scentralizowane poprzez EACI
		Rynek wewnętrzny towarów i polityki sektorowe	33	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR – Współpraca – przestrzeń kosmiczna i bezpieczeństwo	423	Bezpośrednie scentralizowane
		Programy nawigacji satelitarnej UE (EGNOS i Galileo)	570	Bezpośrednie scentralizowane
			1 336	
18	Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	Wydatki administracyjne	76	Bezpośrednie scentralizowane
		Solidarność – granice zewnętrzne, polityka wizowa i swobodny przepływ osób	445	Dzielone/bezpośrednie scentralizowane
		Przepływy migracyjne – wspólna polityka w zakresie migracji i azylu	159	Dzielone/bezpośrednie scentralizowane
		Prawa podstawowe i obywatelstwo	48	Bezpośrednie scentralizowane
		Bezpieczeństwo i ochrona swobód	133	Bezpośrednie scentralizowane
		Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych	62	Bezpośrednie scentralizowane
		Rozpowszechnianie informacji o narkotykach i zapobieganie ich spożyciu	18	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki	3	Bezpośrednie scentralizowane
			944	
10	Bezpośrednie badania naukowe	Personel, koszty bieżące i inwestycje	352	Bezpośrednie scentralizowane
		7. PR	41	Bezpośrednie scentralizowane
		Historyczne zobowiązania wynikające z działalności związanej z energią jądrową	24	Bezpośrednie scentralizowane
		Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (PR)	24	Bezpośrednie scentralizowane
			441	
01	Sprawy gospodarcze i finansowe	Wydatki administracyjne	70	Bezpośrednie scentralizowane
		Unia gospodarcza i walutowa	12	Bezpośrednie scentralizowane
		Międzynarodowe kwestie gospodarcze i finansowe	55	Bezpośrednie scentralizowane
		Operacje i instrumenty finansowe	252	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne zarządzanie z EFI/pośrednie scentralizowane poprzez EFI
			389	
16	Komunikacja	Wydatki administracyjne	125	Bezpośrednie scentralizowane
		Komunikacja i media	35	Bezpośrednie scentralizowane
		„Działanie na poziomie lokalnym” – komunikacja	37	Bezpośrednie scentralizowane
		Narzędzia analizy i komunikacji	26	Bezpośrednie scentralizowane
		Promowanie obywatelstwa europejskiego	36	Bezpośrednie scentralizowane
			259	
20	Handel	Wydatki administracyjne	93	Bezpośrednie scentralizowane
		Polityka handlowa	11	Bezpośrednie scentralizowane/wspólne zarządzanie z OM
			104	

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
12	Rynek wewnętrzny	Wydatki administracyjne	61	Bezpośrednie scentralizowane
		Strategia i koordynacja polityki dla Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego	34	Bezpośrednie scentralizowane
			95	
03	Konkurencja	Wydatki administracyjne	94	Bezpośrednie scentralizowane
		Kartelee, przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej oraz liberalizacja	0	Bezpośrednie scentralizowane
			94	

Wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	1 578
Programy ramowe (PR)	5 965
Uczenie się przez całe życie, w tym wielojęzyczność	1 376
Inne wydatki operacyjne	3 250
Wydatki operacyjne ogółem	10 591
w tym: — zaliczki ⁽²⁾	6 911
— płatności okresowe/końcowe ⁽³⁾	3 680
Płatności za rok ogółem	12 169
Zobowiązania za rok ogółem	13 968

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

⁽²⁾ Zaliczki w ramach siódmego programu ramowego (2007–2013) oraz programu „Uczenie się przez całe życie” wyniosły odpowiednio 3 837 mln euro i 1 208 mln euro.

⁽³⁾ Płatności okresowe/końcowe w ramach siódmego programu ramowego (2007–2013) oraz programu „Uczenie się przez całe życie” wyniosły odpowiednio 2 128 mln euro i 168 mln euro.

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanej grupy polityk

8.2. Głównymi elementami tej grupy polityk są programy ramowe w zakresie badań i rozwoju technologicznego (PR), na które przypada 56 % wszystkich wydatków operacyjnych (5 965 mln euro). Inne polityki wewnętrzne obejmują program „Uczenie się przez całe życie”, na który przypada 11 % wszystkich wydatków operacyjnych (1 376 mln euro), program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (SOLID), którego wydatki stanowią 4 % (445 mln euro), oraz program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), na który przypada 2 % (258 mln euro).

UWAGI TRYBUNAŁU

Programy ramowe w zakresie badań naukowych

8.3. Szósty i siódmy program ramowy w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego (6. PR i 7. PR) są głównymi narzędziami Unii Europejskiej służącymi do wspierania badań naukowych i innowacji. Obydwa PR mają na celu wspieranie strategii lizbońskiej i strategii „Europa 2020” oraz europejskiej przestrzeni badawczej ⁽²⁾.

8.4. PR są realizowane w ramach bezpośredniego zarządzania scentralizowanego i pośredniego scentralizowanego, w którym uczestniczy sześć dyrekcji generalnych i dwie agencje wykonawcze ⁽³⁾. Część budżetu jest również wykonywana w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego przez różne podmioty, takie jak wspólne przedsiębiorstwa/przedsięwzięcia ⁽⁴⁾ i Europejski Bank Inwestycyjny.

8.5. Obydwa PR są programami finansowania opartymi głównie na projektach, w ramach których potencjalni beneficjenci muszą rywalizować o fundusze na podstawie przedstawionych projektów. Umowy o dotację podpisywane są przez wnioskodawców, których wnioski zostały przyjęte, i Komisję. Po podpisaniu umowy o dotację wypłacana jest pierwsza zaliczka, po której następują płatności okresowe i płatność końcowa, które dokonywane są po przedstawieniu przez beneficjentów zestawienia poniesionych wydatków.

8.6. Główne ryzyko nieprawidłowości polega na tym, że beneficjenci mogą zawyżać kwalifikowalne koszty w zestawieniach poniesionych wydatków, co może pozostać niewykryte, a następnie nieskorygowane przez systemy nadzoru i kontroli Komisji. Złożoność zasad obliczania kwalifikowalnych kosztów oraz różny sposób ich stosowania w niektórych obszarach przez organy wykonawcze zwiększają to ryzyko (zob. pkt 8.4).

⁽²⁾ Na europejską przestrzeń badawczą składają się wszystkie działania, programy oraz polityki z zakresu badań naukowych i rozwoju w Europie, które mają wymiar ponadnarodowy. Wspólnie pozwalają one badaczom, instytucjom naukowym oraz podmiotom gospodarczym na coraz większą mobilność, konkurencję oraz współpracę ponad granicami.

⁽³⁾ Sześcioma dyrekcjami generalnymi są: DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (RTD), DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (INFSO), DG ds. Edukacji i Kultury (EAC), DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (ENTR), DG ds. Mobilności i Transportu (MOVE) i DG ds. Energii (ENER). Dwie agencje wykonawcze są: (i) Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych (REA); i (ii) Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA).

⁽⁴⁾ Wspólne przedsięwzięcia/przedsiębiorstwa Unii Europejskiej to: Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej; Wspólne Przedsiębiorstwo „Czyste niebo”; Wspólne Przedsiębiorstwo ARTEMIS; Wspólne Przedsiębiorstwo na rzecz Realizacji Wspólnej Inicjatywy Technologicznej w zakresie Leków Innowacyjnych; Wspólne Przedsiębiorstwo ENIAC; oraz Wspólne Przedsiębiorstwo na rzecz Technologii Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.7. Dnia 24 stycznia 2011 r. Komisja podjęła trzy następujące środki w celu uproszczenia zasad mających zastosowanie do 7. PR:

- a) poszerzenie możliwości akceptacji metodyk stosowanych przez beneficjentów do obliczania średnich kosztów osobowych;
- b) wprowadzenie zryczałtowanego finansowania dla właścicieli MŚP;
- c) utworzenie komitetu ds. rozliczania badań w celu zapewnienia jednolitej interpretacji i jednolitego stosowania zasad.

Jest zbyt wcześnie, aby ocenić wpływ tych środków na poziom niekwalifikowalnych kosztów.

8.8. W tej grupie polityk Komisja Europejska odpowiada również za realizację dwóch ważnych programów dotyczących przestrzeni kosmicznej: programu Galileo i programu globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GMES). Zadania te są albo powierzane Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), albo wykonywane we współpracy z nią. Całkowita kwota płatności dokonanych przez Komisję na rzecz ESA w 2011 r. wyniosła 660 mln euro (133,6 mln euro na GMES i 526,4 mln euro na Galileo).

Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP)

8.9. Program CIP (obszar wchodzący w skład innych polityk wewnętrznych, który Trybunał wybrał do kontroli systemów zgodnie z podejściem rotacyjnym) obejmuje trzy podprogramy zarządzane przez trzy dyrekcje generalne (w 2011 r. DG ECFIN ⁽⁵⁾: 29 mln euro, DG ENTR ⁽⁶⁾: 114 mln euro i DG INFOS: 115 mln euro). DG INFOS zarządza programem na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT-PSP), który ma na celu stymulowanie innowacji i konkurencyjności poprzez większe wykorzystanie tych technologii przez obywateli, rządy i przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.8. Płatności dokonane na rzecz Europejskiej Agencji Kosmicznej w 2011 r. w formie rocznego wkładu z budżetu UE na rzecz wspólnie zarządzanego programu globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GMES) oraz kwoty przewidziane na realizację programu Galileo stanowią płatności zaliczkowe. Ostateczna suma środków wykorzystanych przez Europejską Agencję Kosmiczną jest określana przez Komisję dopiero po zakończeniu obu programów.

⁽⁵⁾ DG ECFIN wspiera małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w dostępie do kapitału, kapitału wysokiego ryzyka i pożyczek za pomocą instrumentów finansowych Unii, którymi w imieniu Komisji zarządza Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI).

⁽⁶⁾ DG ENTR zarządza podprogramem związanym z przedsiębiorczością i innowacjami za pomocą dotacji w ramach CIP, którymi zarządza za pośrednictwem Agencji Wykonawczej ds. Konkurencyjności i Innowacyjności (EACI).

UWAGI TRYBUNAŁU

8.10. Program jest realizowany za pomocą scentralizowanego, bezpośredniego zarządzania dotacjami, w którym przyznane kwoty współfinansowania wypłacane są bezpośrednio na podstawie umów o dotację, które Komisja podpisuje z beneficjentami tworzącymi konsorcjum. Główne ryzyko nieprawidłowości w przypadku projektów badawczych PSP polega na tym, że beneficjenci mogą uwzględniać niekwalifikowalne koszty w zestawieniach poniesionych wydatków, co może pozostać niewykryte i nieskorygowane przez systemy nadzoru i kontroli przed zwrotem kosztów.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.11. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli badań naukowych i innych polityk wewnętrznych należy odnotować następujące kwestie:

- a) kontrola objęła badanie próby 150 płatności, w tym 25 zaliczek na programy ramowe w zakresie badań naukowych, 39 zaliczek dotyczących innych działań w tej grupie polityk, 60 płatności okresowych lub końcowych na programy ramowe w zakresie badań naukowych i 26 płatności okresowych lub końcowych dotyczących innych działań w tej grupie polityk;
- b) ocena systemów obejmowała:
 - kontrole *ex ante* dokumentacji w Komisji ⁽⁷⁾,
 - poświadczenia z kontroli zestawień poniesionych wydatków projektowych, wystawiane przez niezależnych audytorów ⁽⁸⁾,
 - kontrole finansowe *ex post* projektów ⁽⁹⁾,
 - oświadczenia kierownictwa Komisji ⁽¹⁰⁾;
- c) kontrola Funduszu Gwarancyjnego koncentrowała się na zgodności z zawartą pomiędzy Komisją a EBI umową o zarządzanie aktywami Funduszu Gwarancyjnego oraz na procedurach monitoringu stosowanych przez Komisję. Przeglądowi poddano również prace wykonane przez prywatną firmę audytorską.

⁽⁷⁾ W przypadku badań naukowych ocena ta opierała się na próbie 85 płatności związanych z programami ramowymi. W przypadku innych polityk wewnętrznych ocena ta i ocena kontroli finansowej *ex post* projektów opierała się na dodatkowej próbie 30 płatności związanych z programem CIP zarządzanym przez DG INFSO, tj. ICT-PSP.

⁽⁸⁾ Podstawą była próba 31 zestawień kosztów poniesionych przez beneficjentów, w przypadku których wystawiono poświadczenie.

⁽⁹⁾ Podstawą był głównie przegląd 30 akt kontroli *ex post*.

⁽¹⁰⁾ Dokonano przeglądu rocznych sprawozdań z działalności dyrektorów generalnych DG RTD, DG INFSO, DG ENTR i DG EAC oraz dwóch agencji wykonawczych: Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych i Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

8.12. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 8.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 49 % transakcji wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 3,0 % ⁽¹¹⁾.

8.13. Trybunał stwierdził, że w 74 ze 150 transakcji w zbadanej próbie wystąpiły błędy. Głównym źródłem błędów jest zawyżanie przez beneficjentów zadeklarowanych kosztów w projektach finansowanych z programów ramowych w zakresie badań naukowych. Jest to zbieżne z błędami wykrytymi przez Komisję w ramach kontroli finansowych *ex post* ⁽¹²⁾ (zob. pkt 8.25–8.30). Jak odnotował Trybunał w latach poprzednich ⁽¹³⁾, błędy występują we wszystkich kategoriach kosztów: kosztach osobowych oraz innych kosztach bezpośrednich i pośrednich.

8.14. Koszty osobowe: obliczenie faktycznych kosztów osobowych powinno opierać się na rzetelnym systemie ewidencji czasu. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała: rozbieżności między rozliczeniami czasu pracy a innymi aktami osobowymi (np. ewidencją nieobecności i urlopów), przypadki deklaratowania pracowników jako pracujących nad danym projektem w pełnym wymiarze godzin, podczas gdy pracowali oni nad kilkoma projektami oraz przypadki niezapłaconych nadgodzin, których kosztami obciążono Komisję (zob. przykład 8.1).

8.14. Błędy wykryte w zestawieniu poniesionych wydatków nie mają wpływu finansowego na środki UE.

⁽¹¹⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błędu na podstawie statystycznie dobrej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błędu – NPPB). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy NNPB 1,1 % a NWPB 4,9 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽¹²⁾ Komisja potwierdziła to również w notatce dla beneficjentów z dnia 19 marca 2012 r. pt. „*How to avoid common errors identified in costs claims*” (Jak uniknąć powszechnych błędów wykrywanych w zestawieniach poniesionych wydatków), w której stwierdziła, że większość błędów wynika z nieprawidłowej interpretacji zasad lub braku należytego uwzględnienia przez beneficjentów postanowień umowy o dotację i wytycznych finansowych.

⁽¹³⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 6.13, sprawozdanie roczne za 2009 r., pkt 5.19–5.20 i 8.11–8.12, sprawozdanie roczne za 2008 r., pkt 7.12–7.15 i 10.12–10.13.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przykład 8.1 – Błąd w kosztach osobowych wykryty w zestawieniu poniesionych wydatków

Beneficjent biorący udział w realizacji projektu w ramach 7. PR zadeklarował koszty osobowe w kwocie 308 000 euro. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że beneficjent:

- zaniżył liczbę godzin pracy personelu,
- zawyżył stawki godzinowe kilku pracowników zaangażowanych w realizację skontrolowanego projektu.

Ogółem spowodowało to zawyżenie zadeklarowanych kosztów osobowych o 45 000 euro.

8.15. Inne koszty bezpośrednie: aby inne koszty bezpośrednie były kwalifikowalne, muszą być rzeczywiście poniesione, poświadczone odpowiednią dokumentacją (taką jak faktury i dowody zapłaty) oraz wyraźnie powiązane z projektem, a także musi istnieć określony okres sprawozdawczy. Podczas kontroli Trybunał często stwierdzał, że beneficjenci uwzględniali faktury za materiały zamówione lub dostarczone po zakończeniu projektu oraz faktury za usługi zewnętrzne, które należało zaklasyfikować jako podwykonawstwo. Beneficjenci nie byli w stanie również okazać faktur potwierdzających koszty lub dowodów zapłaty. Co do urzędów, stwierdzono przypadki, w których cały koszt zakupu zaliczono do projektu badawczego zamiast uwzględnienia amortyzacji zgodnie ze zwykłymi praktykami księgowymi beneficjenta.

8.16. Koszty pośrednie: w przypadku beneficjentów stosujących faktyczne koszty pośrednie, muszą one być powiązane z projektem. Beneficjenci często nie wyłączali niekwalifikowalnych kosztów związanych z działalnością komercyjną, rezerw lub kosztów bezpośrednio zaliczanych do projektu (zob. przykład 8.2).

Przykład 8.2 – Błąd w innych kosztach pośrednich wykryty w zestawieniu poniesionych wydatków

Beneficjent zadeklarował koszty ogólne w kwocie 366 891 euro i uwzględnił koszty pośrednie wszystkich swoich działów, lecz przypisując koszty do projektów badawczych, brał pod uwagę jedynie personel badawczy. Skutkiem było naliczenie kosztów niezwiązanych z projektem, co spowodowało zawyżenie wydatków o 180 670 euro.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przykład 8.1 – Błąd w kosztach osobowych wykryty w zestawieniu poniesionych wydatków

W przypadku wskazanym przez Trybunał kwota niesłusznie pobrana została już odliczona z kolejnej płatności.

8.16.

Przykład 8.2 – Błąd w innych kosztach pośrednich wykryty w zestawieniu poniesionych wydatków

Komisja przeprowadziła postępowanie kontryktoryjne wobec beneficjenta. W oparciu o dodatkowe informacje i wyjaśnienia przekazane przez beneficjenta Komisja stwierdziła, że zawyżenie kosztów pośrednich w przypadku tego projektu wynosi 39 735 EUR i kwota ta została w pełni odzyskana w 2012 r. Ponadto Komisja poinformowała beneficjenta, że ten błąd systemowy powinien zostać skorygowany również w innych projektach, w których on uczestniczy, na co beneficjent przystał.

Problem związany z obliczaniem kosztów pośrednich jest dobrze znany Komisji. We wniosku dotyczącym programu „Horyzont 2020”, o ile zostanie on przyjęty, istnieje możliwość uniknięcia tego problemu poprzez uiszczenie kosztów pośrednich w formie ryczałtowej wartości procentowej kosztów bezpośrednich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.17. Spośród 65 transakcji związanych z innymi politykami wewnętrznymi 19 (29 %) zawierało błędy. Wśród błędów znalazły się te dotyczące zwrotu kosztów niekwalifikowalnych podobne do błędów stwierdzonych w 6. PR i 7. PR.

8.18. W ramach kontroli Trybunał stwierdził takie błędy, jak zaliczki, które powinny zostać przypisane do kolejnego okresu sprawozdawczego, i niekwalifikowalne rezerwy w sprawozdaniu finansowym przedstawionym przez Europejską Agencję Kosmiczną (zob. również pkt 8.36) oraz uchybienia w postępowaniach o udzielenia zamówienia publicznego przeprowadzonych podczas realizacji obu wymienionych programów dotyczących przestrzeni kosmicznej (zob. pkt 8.8).

8.18. Komisja poddaje kontroli na miejscu każde sprawozdanie finansowe przedłożone przez Europejską Agencję Kosmiczną. Wszystkie stwierdzone błędy są korygowane. Włączenie do sprawozdawczości za 2010 r. zaliczek, które powinny zostać spłacone w kolejnym okresie sprawozdawczym, nie ma wpływu finansowego na program. Wskazana przez Trybunał rezerwa została już skorygowana przez Europejską Agencję Kosmiczną w kolejnym okresie sprawozdawczym. W opinii Komisji zagadnienia związane z zamówieniami publicznymi wskazane przez Trybunał nie prowadzą do marnotrawienia środków UE. Komisja uważa, że procedury zamówień publicznych po zmianach wprowadzonych w konsekwencji kontroli Trybunału są odpowiednie i dostosowane do szczególnego charakteru działalności związanej z zamówieniami publicznymi w dziedzinie przestrzeni kosmicznej.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

8.19. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 8.2**. Trybunał stwierdza, że systemy były częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji zarówno w przypadku badań naukowych, jak i programu ICT-PSP.

Programy ramowe w zakresie badań naukowych

Kontrole ex ante dokumentacji

8.20. Przed dokonaniem płatności wszystkie odpowiednie aspekty operacyjne i finansowe są poddawane kontroli dokumentacji w celu zbadania prawidłowości płatności oraz zapewnienia zgodności z umowami. W efekcie starań Komisji o jak największe uproszczenie jej procedur kontroli *ex ante*, kontrole te często sprowadzają się do przeglądu zestawień poniesionych wydatków i związanych z nimi wyników przedstawionych przez beneficjentów.

8.20. Komisja jest zdania, że system kontroli należy rozpatrywać jako całość, łącznie z kontrolami *ex ante* i *ex post*.

8.21. Badanie 108 z próby 150 płatności⁽¹⁴⁾ (zob. pkt 8.11) wykazało 51 przypadków uchybień w kontrolach *ex ante* dokumentacji, które nie są jednak uważane przez Trybunał za istotne, takie jak stosowanie wstecznej daty rozpoczęcia projektu (bez uprzedniego pisemnego wniosku beneficjenta), opóźnienia w płatnościach i niespójności w procedurze zatwierdzania. W związku z tym tę procedurę kontroli uznaje się za częściowo skuteczną.

⁽¹⁴⁾ Składa się ona z: 60 płatności okresowych lub końcowych w ramach PR, 25 zaliczek w ramach PR, 21 płatności związanych z wkładami na rzecz wspólnych przedsiębiorstw/przedsięwzięć badawczych, mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka, programów EGNOS i Galileo oraz 2 zaliczek na rzecz Funduszu Badawczego Węgla i Stali.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków

8.22. Umowy o dotację określają warunki, zgodnie z którymi do zestawień poniesionych wydatków beneficjentów należy dołączyć poświadczenie z kontroli (6. PR) lub poświadczenie sprawozdania finansowego (7. PR) ⁽¹⁵⁾ wydane przez niezależnego audytora. Celem poświadczeń jest przedstawienie Komisji odpowiednich informacji umożliwiających jej ocenienie, czy koszty zadeklarowane przez beneficjentów są kwalifikowalne i czy zadeklarowano wszystkie wpływy i odsetki narosłe od kwoty zaliczek.

8.23. W przypadku zestawień poniesionych wydatków beneficjentów, w odniesieniu do których wydano poświadczenie (31 z 60 płatności okresowych i końcowych), Trybunał porównał wyniki własnej kontroli z wydanym poświadczeniem. Trybunał wykrył błędy w 25 przypadkach, w których niezależny audytor wydał opinię bez zastrzeżeń. W 14 przypadkach wpływ finansowy błędów przekraczał 2 %.

8.24. Zgodnie z ustaleniami z lat poprzednich i pomimo starań Komisji na rzecz zwiększenia znajomości zasad w tym zakresie wśród beneficjentów i audytorów (zob. **załącznik 8.3**), ta procedura kontroli jest nadal jedynie częściowo skuteczna, ponieważ w dalszym ciągu występują niekwalifikowalne pozycje, które nie zostają wykryte przez niezależnych kontrolerów.

8.24. Komisja jest świadoma, że świadectwa kontroli sprawozdań finansowych nie prowadzą do całkowitej eliminacji błędów. Niemniej jednak dzięki nim poziom występowania błędów jest znacznie obniżony. Z tego względu świadectwa te mają istotny wpływ na ogólny poziom wiarygodności Komisji.

Finansowe kontrole ex post prowadzone przez Komisję

8.25. W przypadku obu PR dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe posiadają wspólne strategie kontroli *ex post*. Głównymi celami są:

- a) ocena legalności i prawidłowości zestawień poniesionych wydatków, co stanowi wkład w wydawane przez delegowanego urzędnika zatwierdzającego roczne poświadczenie wiarygodności; oraz
- b) określenie podstawy do odzyskania nienależnie wypłaconych środków UE.

8.26. Stosowany przez Komisję system kontroli *ex post* został ogólnie oceniony jako skuteczny.

Korzystanie z prac kontrolerów zewnętrznych

8.27. Większość reprezentatywnych kontroli ⁽¹⁶⁾ dokonywanych przez Komisję prowadzą zewnętrzne firmy audytorskie pod jej nadzorem i kontrolą.

⁽¹⁵⁾ Beneficjenci 7. PR są zobowiązani do przedstawienia poświadczenia, jeżeli wkład UE przekracza 375 000 euro. Komisja szacuje, że 80 % z nich pozostaje poniżej tego progu.

⁽¹⁶⁾ Kontrole wybrane losowo i mające na celu ustalenie poziomu błęd, który byłby reprezentatywny dla całej populacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.28. Trybunał przeprowadził szczegółowy przegląd 30 akt kontroli *ex post* z naciskiem na jakość dokumentacji z kontroli, spójność zastosowanej metodyki i sprawozdawczość dla Komisji. Chociaż Trybunał wykrył uchybienia w dokumentacji z kontroli i metodyce kontroli⁽¹⁷⁾ zastosowanej przez audytorów zewnętrznych, ocenił on sprawozdawczość jako ogólnie zadowalającą.

Systemy związane z odzyskiwaniem nienależnie wypłaconych środków UE

8.29. W następstwie błędów wykrytych podczas finansowych kontroli *ex post* prowadzonych przez Komisję konieczne jest odzyskanie nienależnie wypłaconych środków UE (albo za pomocą nakazu odzyskania środków, albo w formie potrącenia z przyszłej płatności). Skonsolidowane dane dla DG RTD i DG INFSO pokazują, że odzyskiwanie środków jest długotrwałym procesem. Na koniec roku 2011 81 % i 33 % kontroli⁽¹⁸⁾ zamkniętych odpowiednio w 2010 r. i 2011 r. uznano za wdrożone.

8.30. Ponadto jeszcze dłuższym procesem jest ekstrapolacja wskazanych błędów systemowych na nieskontrolowane projekty skontrolowanych beneficjentów. Wskaźnik uznania błędów systemowych⁽¹⁹⁾ dla DG RTD w przypadku 6. PR i 7. PR wyniósł 44,8 % na koniec 2011 r.

Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) – program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT-PSP)*Kontrole ex ante dokumentacji*

8.31. W ramach kontroli Trybunał porównał dowody kontroli *ex ante* w systemie księgowym ABAC z danymi w lokalnym systemie DG INFSO. W 23 z 30 przypadków osoby zatwierdzające transakcję w ABAC nie były osobami zatwierdzającymi je w systemie lokalnym. W przypadku programu ICT-PSP system ABAC nie wskazuje w sposób wiarygodny osób prowadzących faktyczne kontrole. W związku z tym tę procedurę kontroli uznaje się jedynie za częściowo skuteczną.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.28. Komisja uważa, że uchybienia stwierdzone przez Trybunał mają nieznaczne skutki finansowe. Niemniej jednak Komisja zwiększy starania, aby zagwarantować, że zewnętrzne firmy audytorskie spełniają szczególne wymagania określone w umowie ramowej przy każdym zleceniu kontroli.

8.29–8.30. W odniesieniu do korekty błędów w wieloletnich projektach z dziedziny programów ramowych powszechną praktyką jest kompensowanie ich z kolejnej płatności. W wielu przypadkach wnioski o kolejną płatność składane są rok lub półtora roku później, co znacząco wpływa na poziom realizacji kontroli zakończonych w 2010 i 2011 r. Ponieważ proces ekstrapolacji wymaga ponownego obliczenia i przedłożenia wniosków o pokrycie kosztów złożonych przez beneficjentów, korekta poprzez ekstrapolację wyników kontroli może istotnie zająć nawet więcej czasu niż wdrożenie wyników kontroli, o którym mowa w pkt 8.29.

8.31. System lokalny stosowany w DG INFSO rejestruje wizy wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces uwierzytelniania transakcji. System ten jest automatyczny i bezpieczny i zapewnia stuprocentową pewność co do tego, kto był wykonawcą określonych czynności, na podstawie wiz elektronicznych zarejestrowanych w systemie.

Imiona i nazwiska osób wskazane przez system księgowy ABAC mogą być odmienne, ponieważ odpowiadają one osobom, które rzeczywiście były zaangażowane w transakcję, ale odgrywały inną rolę w przypadku okresowych i ostatecznych płatności. Jest to wynikiem świadomej decyzji podjętej przez DG INFSO w celu ograniczenia dostępu w systemie ABAC do osób doświadczonych i tym samym zmniejszenia ryzyka występowania błędów. Ta zasada jest odpowiednio udokumentowana w opisie obiegu środków finansowych w DG INFSO.

⁽¹⁷⁾ Wykryte uchybienia dotyczyły głównie błędnego uznania niekwalifikowalnych kosztów, doboru prób, które nie są reprezentatywne dla populacji, oraz zatwierdzania nieprawidłowych kosztów pośrednich.

⁽¹⁸⁾ Kontrole dotyczące 6. PR i 7. PR.

⁽¹⁹⁾ Błąd przyjmuje się za „uznany”, jeżeli beneficjent zgodzi się na proponowaną przez Komisję korektę ryczałtową lub przedłoży zmienione zestawienie poniesionych wydatków w przypadku projektów, których dotyczy ekstrapolacja.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków

8.32. Spośród 30 transakcji skontrolowanych pod kątem kontroli *ex ante* trzy wymagały poświadczeń z kontroli. Zostały one wydane, a ujęte w nich wnioski wzięto pod uwagę przy ustalaniu należnej kwoty.

Finansowe kontrole ex post prowadzone przez Komisję

8.33. W 2011 r. nie istniała zatwierdzona oficjalna strategia kontroli *ex post* programów niezwiązanych z badaniami naukowymi, którymi zarządza DG INFSO. W związku z tym w 2011 r. nie stosowano żadnych konkretnych procedur kontroli *ex post* projektów realizowanych w ramach programu ICT-PSP ani nie prowadzono ocen ryzyka odnoszących się do tego programu.

8.34. Do momentu kontroli Trybunału Komisja przeprowadziła jedynie dwie kontrole projektów realizowanych w ramach wyżej wspomnianego programu (jedną w 2011 r. i jedną w 2010 r.). W obu przypadkach poziom błędu był bardzo wysoki: odpowiednio 96 % i 100 %. Ponadto jako część badania bezpośredniego Trybunał poddał kontroli dwa projekty realizowane w ramach programu ICT-PSP. Poziom błędu wynosił 99,82 % i 2,86 %. Brak strategii kontroli *ex post* w przypadku tego programu stanowi znaczące niedociągnięcie w systemach nadzoru i kontroli, w szczególności za względu na stwierdzony wysoki poziom błędu. Tę procedurę kontroli uznaje się za nieskuteczną.

W celu rozwiązania problemu wskazanego przez Trybunał DG INFSO planuje opracować w 2013 r. rozwiązanie techniczne, które zaradzi problemowi wiz w systemie ABAC w ramach kolejnych programów („Horyzont 2020”).

8.33. Programy DG INFSO niezwiązane z badaniami naukowymi podlegają regularnym kontrolom. W 2011 r. dwanaście audytów *ex post*, z których dwa związane są z programem na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT-PSP), zostało zakończonych w odniesieniu do tego obszaru finansowania. Przeprowadzane kontrole są wybierane po wzięciu pod uwagę względów ryzyka i są zazwyczaj dokonywane na wniosek służb odpowiedzialnych za operacyjne zarządzanie projektem.

W kontekście wzrastającego znaczenia finansowego tego obszaru finansowania służby DG INFSO opracowały strategię kontroli realizowaną w 2012 r. Ponadto w 2011 r. służby DG INFSO zawarły umowę ramową na usługi audytu *ex post* w zakresie tego obszaru finansowania. Pierwsza grupa 22 audytów, dotyczących funduszy niezwiązanych z badaniami naukowymi, została rozpoczęta na podstawie tej umowy ramowej w pierwszej połowie 2012 r.

Płatności okresowe i końcowe za programy niezwiązane z badaniami naukowymi stanowią poniżej 4 % ogółu płatności dokonanych przez INFSO w 2011 r. DG INFSO uważa, że działania rozpoczęte w 2011 r. i wdrożone w 2012 r., są odpowiednie, biorąc pod uwagę znaczenie finansowe uiszczania odnośnych płatności.

8.34. Obie kontrole przeprowadzone przez Komisję w 2010 i 2011 r. w sprawie programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, który jest jednym z projektów niezwiązanych z badaniami naukowymi i zarządzanym przez DG INFSO, zostały wybrane po wzięciu pod uwagę względów ryzyka. W przypadku tego typu kontroli stwierdzony poziom błędów jest często bardzo wysoki i nie jest reprezentatywny dla całej populacji.

Jednym z celów strategii kontroli realizowanej w 2012 r. w odniesieniu do programów niezwiązanych z badaniami naukowymi jest zdefiniowanie metod doboru próby, co pozwoliłoby na ustalenie istotnego poziomu błędów przy równoczesnym zmaksymalizowaniu oszczędności kontroli poprzez skoncentrowanie się na dużych i narażonych na ryzyko beneficjentach.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wiarygodność oświadczeń kierownictwa Komisji

8.35. Zbadane roczne sprawozdania z działalności pozwalają na rzetelną ocenę zarządzania finansami pod kątem legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Przedstawione informacje potwierdzają uwagi i wnioski Trybunału.

8.36. Trzy dyrekcje generalne ⁽²⁰⁾ wydały zastrzeżenie dotyczące błędów resztowego mającego wpływ na dokładność zestawień poniesionych kosztów w przypadku 7. PR, a dwie dyrekcje generalne ⁽²¹⁾ utrzymały zastrzeżenie dotyczące zestawień poniesionych wydatków w przypadku 6. PR. DG ENTR zgłosiła również zastrzeżenie dotyczące wiarygodności sprawozdawczości finansowej ESA (zob. pkt 8.18).

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski**

8.37. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2011 r. w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych wystąpił istotny poziom błędów ⁽²²⁾.

8.38. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że skontrolowane systemy nadzoru i kontroli w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych były częściowo skuteczne.

Zalecenia

8.39. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń sformułowanych w poprzednich sprawozdaniach rocznych (za lata 2008 i 2009) przedstawiono w **załączniku 8.3**. Należy odnotować następujące kwestie:

a) W przypadku wykrycia podczas kontroli *ex post* znacznych rozbieżności między kwotami poświadczonymi a skontrolowanymi, jak miało to miejsce na koniec 2011 r., nie funkcjonował proces bezpośredniego przekazywania informacji zwrotnej, który pozwalałby audytorom poświadczającym na zapoznanie się z ustaleniami kontroli przeprowadzonej przez Komisję.

8.36. Komisja będzie kontynuować kontrolę sprawozdań finansowych przedłożonych przez Europejską Agencję Kosmiczną oraz będzie ją zachęcać i wspierać we wdrażaniu działań zmierzających do dalszej poprawy jakości sprawozdań finansowych składanych Komisji. Mając na uwadze bieżące działania, Komisja oczekuje, że kwestie te zostaną wkrótce skorygowane, co umożliwi ograniczenie, a następnie zniesienie tego zastrzeżenia.

8.38. Komisja uważa, że z perspektywy zarządzania, tzn. przy zrównoważeniu celów dotyczących zgodności z prawem i regularności oraz rozważań dotyczących proporcjonalności ryzyka i efektywności kosztowej kontroli, jej systemy zarządzania i kontroli zapewniają odpowiedni poziom bezpieczeństwa, z uwzględnieniem zastrzeżeń intendentów delegowanych, jak wspomniano w pkt 8.36.

8.39.

a) Służby Komisji stosują proces mający na celu przedstawienie uwag kontrolerom poświadczającym w przypadkach, gdy audyty *ex post* Komisji wykażą istotne rozbieżności między poświadczonymi zestawieniami kosztów a własnymi ustaleniami. Dzieje się to w drodze pisemnej prośby do beneficjentów o przekazanie swoich komentarzy kontrolerom poświadczającym lub poprzez bezpośredni kontakt z kontrolerami poświadczającymi.

⁽²⁰⁾ DG ENTR, DG INFSO i DG RTD.

⁽²¹⁾ DG ENTR i DG RTD.

⁽²²⁾ Zob. pkt 8.12 i 8.13.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) Komisja nadal podejmowała starania zmierzające do wdrożenia wyników kontroli (takie jak korygowanie zestawień poniesionych wydatków lub wydawanie nakazów odzyskania środków), jeżeli ustalono, że uczestnicy zawyżyli koszty w zestawieniach poniesionych wydatków. Odnotowano jednak, że w praktyce, zwłaszcza w zakresie ekstrakcji, odzyskiwanie środków jest procesem długotrwałym (zob. pkt 8.29 i 8.30).

8.40. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

— w dziedzinie programów ramowych w zakresie badań naukowych:

- **Zalecenie 1:** zwiększyła starania w celu usunięcia błędów stwierdzonych w płatnościach okresowych i końcowych,

- **Zalecenie 2:** zintensyfikowała swoje działania mające na celu zwrócenie uwagi beneficjentów i niezależnych audytorów na błędy wykryte podczas kontroli prowadzonych przez Trybunał i kontroli ex post prowadzonych przez Komisję,

- **Zalecenie 3:** dopilnowała, by zewnętrzne firmy audytorskie prowadzące kontrole w jej imieniu dostosowały swoje procedury do wytycznych Komisji i standardowej praktyki, a zwłaszcza podwyższyły jakość dokumentacji z kontroli,

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Komisja zajęła się już ustaleniami Trybunału. W odniesieniu do korekty błędów w wieloletnich projektach z dziedziny programów ramowych, powszechną praktyką jest ich kompensowanie z kolejnej płatności. W wielu przypadkach wnioski o kolejne płatności składane są rok lub półtora roku później, co znacząco wpływa na poziom realizacji kontroli zakończonych w 2010 i 2011 r.

8.40. Zob. wspólna odpowiedź na pkt 1.12–1.13.

- Możliwości uproszczenia zasad w zakresie 7. PR zostały wyczerpane. Komisja będzie jednak nadal dążyła do wyeliminowania błędów poprzez takie działania, jak:

- zwiększenie obecnych starań na rzecz zapewnienia wskazówek i uwag uczestnikom i kontrolerom poświadczającym,
- dokonanie przeglądu procedur kontroli ex ante, jednak bez nadmiernego wydłużania okresu, w którym ma być uiszczona płatność,
- kontynuacja prac kontrolnych i działań służących odzyskaniu środków,
- monitorowanie skutków finansowych wykrytych błędów, które – obserwowane w wieloletniej perspektywie – mogą być o wiele niższe niż sam błąd.

Dalsze uproszczenia zostały zaproponowane w ramach programu „Horyzont 2020”, które, o ile zostaną przyjęte, doprowadzą do obniżenia poziomu błędów.

- Służby Komisji stosują proces mający na celu przedstawienie uwag kontrolerom poświadczającym w przypadkach, gdy audyty ex post Komisji wykażą istotne rozbieżności między poświadczonymi zestawieniami kosztów a własnymi ustaleniami. Dzieje się to w drodze pisemnej prośby do beneficjentów o przekazanie swoich uwag kontrolerom poświadczającym lub poprzez bezpośredni kontakt z kontrolerami poświadczającymi.

- Komisja zwiększy starania, aby zagwarantować, że zewnętrzne firmy audytorskie spełniają wszystkie szczególne wymagania określone w umowie ramowej przy każdym zleceniu kontroli. W tym kontekście zewnętrzne firmy kontrolne będą dokonywać przeglądów dokumentów roboczych, aby zagwarantować, że są one zgodne z wymogami umowy ramowej. Pierwszy taki przegląd zostanie dokonany przed końcem 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

— w dziedzinie innych polityk wewnętrznych:

- **Zalecenie 4:** jak najszybciej wprowadziła strategię kontroli *ex post* w przypadku programu ICT-PSP, wykorzystując wnioski wynikające ze stosowanej przez DG INFSO strategii kontroli *ex post* opartej na analizie ryzyka w przypadku projektów realizowanych jako część programów ramowych.

- DG INFSO opracowała strategię kontroli dla programów niezwiązanych z badaniami naukowymi, obejmującą m.in. program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, realizowany w 2012 r.

WYNIKI KONTROLI FUNDUSZU GWARANCYJNEGO DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

8.41. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych⁽²³⁾ (Funduszu), który zabezpiecza pożyczki dla państw trzecich, jest pokrycie należności wierzycieli UE⁽²⁴⁾ w razie niewywiązania się przez beneficjenta ze zobowiązań kredytowych, a także zapobieganie wysuwaniu bezpośrednich roszczeń wobec budżetu UE. Za zarządzanie Funduszem od strony administracyjnej odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), podczas gdy Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) odpowiada za zarządzanie środkami pieniężnymi.

8.42. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., jak podano w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym UE, łączne aktywa netto Funduszu wynosiły 1 475 mln euro w porównaniu z 1 346 mln euro na dzień 31 grudnia 2010 r.⁽²⁵⁾ W badanym roku nie odnotowano wezwań do zapłaty z tytułu gwarancji udzielonych z tego Funduszu.

8.43. Do oceny rocznej rentowności Funduszu Komisja i EBI wykorzystują wskaźnik referencyjny. Stopa zwrotu z portfela Funduszu Gwarancyjnego w 2011 r. wyniosła 0,72 %, co stanowi wynik niższy o 139 punktów bazowych w porównaniu ze wskaźnikiem referencyjnym.

⁽²³⁾ Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2728/94 z dnia 31 października 1994 r. ustanawiające Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych (Dz.U. L 293 z 12.11.1994, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 89/2007 (Dz.U. L 22 z 31.1.2007, s. 1).

⁽²⁴⁾ Głównie EBI, ale również pożyczki zewnętrzne Euratomu oraz pożyczki w ramach pomocy makrofinansowej WE dla państw trzecich.

⁽²⁵⁾ Same aktywa netto Funduszu przed konsolidacją wynosiły 1 495 mln euro.

ZAŁĄCZNIK 8.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH POLITYK WEWNĘTRZNYCH

	2011					2010	2009	2008
	6. PR	7. PR	Uczenie się przez całe życie	Inne	Razem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY								
Łączna liczba transakcji (z czego):	17	68	10	55	150	150	351	361
zaliczki	2	23	9	30	64	77	125	237
płatności okresowe/końcowe	15	45	1	25	86	73	226	124
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Odsetek zbadanych transakcji, w których:								
nie wystąpiły błędy	47 % (8)	32 % (22)	100 % (10)	65 % (36)	51 % (76)	61 %	72 %	86 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	53 % (9)	68 % (46)	0 % (0)	35 % (19)	49 % (74)	39 %	28 %	14 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy								
Analiza według rodzaju wydatków								
zaliczki	0 % (0)	11 % (5)	0 % (0)	63 % (12)	23 % (17)	12 %	9 %	19 %
płatności okresowe/końcowe	100 % (9)	89 % (41)	0 % (0)	37 % (7)	77 % (57)	88 %	91 %	81 %
Analiza według rodzaju błędu								
błędy niekwantyfikowalne:	0 % (0)	39 % (18)	0 % (0)	53 % (10)	38 % (28)	33 %	35 %	34 %
błędy kwantyfikowalne:	100 % (9)	61 % (28)	0 % (0)	47 % (9)	62 % (46)	67 %	65 %	66 %
błędy kwalifikowalności	100 % (9)	96 % (27)	0 % (0)	100 % (9)	98 % (45)	97 %	55 %	65 %
błędy wystąpienia	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	3 %
błędy dokładności	0 % (0)	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	39 %	32 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH								
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu					3,0 %			
Najwyższy poziom błędu (NWPB)					4,9 %			
Najniższy poziom błędu (NNPB)					1,1 %			

⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 8.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH POLITYK WEWNĘTRZNYCH

Ocena zbadanych systemów

System	Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji	Certyfikacja	Finansowe kontrole <i>ex post</i>	Ocena ogólna
Programy ramowe w zakresie badań naukowych	częściowo skuteczne	częściowo skuteczna	skuteczne	częściowo skuteczne
Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji – program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych	częściowo skuteczne	nd.	nieskuteczne	częściowo skuteczne

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – BADANIA NAUKOWE I INNE POLITYKI WEWNĘTRZNE

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2009	Komisja powinna poprawić znajomość zasad kwalifikowalności wydatków wśród kontrolerów poświadczających, aby zwiększyć wiarygodność poświadczeń z kontroli, które oni wydają. (pkt 8.32)	W przypadku wykrycia podczas kontroli ex post znacznych rozbieżności między kwotami poświadczonymi a skontrolowanymi, jak miało to miejsce na koniec 2011 r., nie funkcjonował proces przekazywania informacji zwrotnej pozwalający kontrolerom poświadczającym na zapoznanie się z ustaleniami kontroli przeprowadzonej przez Komisję. Komisja zamierza wprowadzić taką praktykę w 2012 r. Ponadto w 2012 r. Komisja rozpoczęła kampanię informacyjną skierowaną do beneficjentów i kontrolerów poświadczających w celu zwiększenia rzetelności przedstawianych zestawień poniesionych wydatków i (w odpowiednich przypadkach) stosownych poświadczeń z kontroli.	Służby Komisji stosują już proces mający na celu przedstawienie uwag kontrolerom poświadczającym w przypadkach, gdy audyty ex post Komisji wykażą istotne rozbieżności między poświadczonymi zestawieniami kosztów a własnymi ustaleniami. Dzieje się to w drodze pisemnej prośby do beneficjentów o przekazanie swoich uwag kontrolerom poświadczającym lub poprzez bezpośredni kontakt z kontrolerami poświadczającymi.
2008	Komisja powinna zapewnić ścisłe stosowanie mechanizmów kontrolnych, w szczególności poprzez nakładanie kar w stosownych przypadkach oraz odzyskiwanie środków lub dokonywanie korekt w przypadku nienależnego zwrotu zadeklarowanych wydatków. (pkt 7.42)	W 2011 r. Komisja nadal podejmowała starania zmierzające do wdrożenia wyników kontroli, takie jak korygowanie zestawień poniesionych wydatków lub wydawanie nakazów odzyskania środków. Ponadto od 2009 r. Komisja systematycznie nakłada kary umowne na uczestników w przypadkach, w których stwierdzono, że zawyżyli oni wydatki, w związku z czym otrzymali nieuzasadnione wkłady finansowe od Komisji. Odnotowano jednak, że w praktyce, zwłaszcza w zakresie ekstrapolacji, więcej spraw jest rozpoczynanych niż zamykanych.	Wdrożenie wyników kontroli, zwłaszcza związanych z ekstrapolacją, jest długotrwałym i skomplikowanym procesem, ponieważ służby Komisji muszą uwzględnić prawa beneficjentów na każdym etapie procesu. Co więcej, w niektórych przypadkach wyniki mogą zostać wdrożone jedynie po zakończeniu projektu. Zarządzaniu przypadkami związanymi z ekstrapolacją nadano niedawno priorytetowe znaczenie. Na przykład w DG RTD wzmocniono zespół odpowiedzialny za ten proces i w konsekwencji w 2012 r. do dnia 8 maja zamknięto 17 przypadków związanych z ekstrapolacją i otwarto 13.

ROZDZIAŁ 9

Wydatki administracyjne i inne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.8
Charakterystyka badanej grupy polityk	9.4–9.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.6–9.8
Prawidłowość transakcji	9.9
Skuteczność systemów	9.10
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów	9.11–9.29
Parlament Europejski	9.12–9.17
Rada Europejska i Rada	9.18
Komisja	9.19–9.21
Trybunał Obrachunkowy	9.22
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	9.23–9.24
Europejska Służba Działań Zewnętrznych	9.25–9.28
Inne instytucje i organy	9.29
Wnioski i zalecenia	9.30–9.34
Wnioski	9.30–9.32
Zalecenia	9.33–9.34

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał szczegółową ocenę wydatków administracyjnych i innych wydatków instytucji i organów Unii Europejskiej. Najważniejsze informacje dotyczące instytucji i organów objętych kontrolą oraz wydatków w 2011 r. przedstawiono w **tabeli 9.1**.

Tabela 9.1 – Wydatki administracyjne i inne – najważniejsze informacje za 2011 r.

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania
14, 24-31	Wydatki administracyjne i inne	Parlament Europejski	1 580	Bezpośrednie scentralizowane
		Rada	547	Bezpośrednie scentralizowane
		Komisja	6 264	Bezpośrednie scentralizowane
		Trybunał Sprawiedliwości	334	Bezpośrednie scentralizowane
		Trybunał Obrachunkowy	137	Bezpośrednie scentralizowane
		Komitet Ekonomiczno-Społeczny	126	Bezpośrednie scentralizowane
		Komitet Regionów	91	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	9	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejski Inspektor Ochrony Danych	7	Bezpośrednie scentralizowane
		Europejska Służba Działań Zewnętrznych	682	Bezpośrednie scentralizowane
Wydatki administracyjne ogółem		9 777		
Wydatki operacyjne ogółem		—		
Płatności za rok ogółem		9 777		
Zobowiązania za rok ogółem		11 721		

Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011.

9.2. Niniejszy rozdział dotyczy również wydatków ujętych w budżecie ogólnym jako wydatki operacyjne, mimo iż ich celem jest w większości przypadków funkcjonowanie administracji Komisji, a nie realizacja polityki. Wydatki te obejmują następujące tytuły budżetu ogólnego: tytuł 14 („Podatki i unia celna”), tytuł 24 („Zwalczanie nadużyć finansowych”), tytuł 25 („Koordynacja polityk Komisji i doradztwo prawne”), tytuł 26 („Administracja Komisji”), tytuł 27 („Budżet”) oraz tytuł 29 („Statystyka”).

9.3. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i agencji wykonawczych UE oraz Szkół Europejskich⁽¹⁾. Mandat Trybunału nie obejmuje kontroli finansowej Europejskiego Banku Centralnego.

⁽¹⁾ Specjalne sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące Szkół Europejskich jest przekazywane Zarządowi Szkół oraz Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanej grupy polityk

9.4. Wydatki administracyjne i inne obejmują wydatki na zasoby kadrowe (wynagrodzenia, świadczenia oraz emerytury i renty), które stanowią 60 % łącznych wydatków administracyjnych i innych, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię, telekomunikację i informatykę.

9.5. Podstawowe zagrożenia dotyczące wydatków administracyjnych i innych związane są z nieprzestrzeganiem procedur w zakresie zamówień publicznych, realizacji umów, rekrutacji pracowników oraz obliczania wysokości wynagrodzeń i świadczeń.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

9.6. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli wydatków administracyjnych i innych należy odnotować następujące kwestie:

- w ramach kontroli badaniu poddano próbę 56 transakcji, w tym trzy zaliczki i 53 płatności końcowe,
- ocena systemów obejmowała zgodność stosowanych przez poszczególne instytucje i organy systemów nadzoru i kontroli ⁽²⁾ z wymogami rozporządzenia finansowego,
- przegląd oświadczeń kierownictwa Komisji obejmował roczne sprawozdania z działalności czterech dyrekcji generalnych i biur Komisji odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne ⁽³⁾.

9.7. Trybunał zbadał także następujące wybrane kwestie we wszystkich instytucjach i organach ⁽⁴⁾:

- a) kryteria decydujące o uprawnieniach pracowników do dodatków socjalnych oraz ich obliczanie i wypłata (dodatku na gospodarstwo domowe, dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu lub osobę traktowaną na równi z takim dzieckiem oraz dodatków edukacyjnych, w tym odliczanie dodatków podobnego rodzaju wypłacanych z innych źródeł);

⁽²⁾ Kontrole *ex ante* i *ex post*, funkcja audytu wewnętrznego, rejestracja wyjątków oraz standardy kontroli wewnętrznej.

⁽³⁾ Przegląd objął następujące dyrekcje generalne i urzędy Komisji: Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO), Urząd Infrastruktury i Logistyki w Brukseli (OIB), Urząd Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu (OIL) oraz Dyрекcję Generalną ds. Informatyki (DIGIT).

⁽⁴⁾ Z wyjątkiem Trybunału Obrachunkowego (zob. pkt 9.8).

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) procedury przedłużania i zmiany umów personelu zatrudnionego na czas określony i kontraktowego;
- c) postępowania o udzielenie zamówienia prowadzone z zastosowaniem procedur: otwartej, ograniczonej i negocjacyjnej.

9.8. Trybunał Obrachunkowy jest kontrolowany przez zewnętrzną firmę audytorską⁽⁵⁾, która sporządziła sprawozdanie z badania sprawozdania finansowego za rok budżetowy, który rozpoczął się 1 stycznia 2011 r. i zakończył 31 grudnia 2011 r., oraz sprawozdanie poświadczające dotyczące prawidłowości wykorzystania zasobów Trybunału oraz procedur kontroli obowiązujących od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. (zob. pkt 9.22).

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

9.9. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 9.1**. Przeprowadzone przez Trybunał badanie próby transakcji wykazało, że w 7 % transakcji wystąpiły błędy. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błęd (NPPB) wynosi 0,1 %⁽⁶⁾.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

9.10. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 9.2**.

UWAGI DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI I ORGANÓW

9.11. Poniższe uwagi szczegółowe, ujęte w podziale na instytucje lub organy Unii Europejskiej, nie podważają ocen, o których mowa w pkt 9.9 i 9.10. Chociaż nie są one istotne z punktu widzenia ogółu wydatków administracyjnych, mają jednak znaczenie w kontekście poszczególnych instytucji lub organów.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁶⁾ Trybunał wylicza szacunkowy poziom błęd na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem (znanym jako najbardziej prawdopodobny poziom błęd – NPPB). Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błęd w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy (NNPB) 0,0 % a (NWPB) 0,3 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błęd).

UWAGI TRYBUNAŁU

Parlament Europejski**Wypłacanie dodatków i świadczeń socjalnych członkom personelu**

9.12. W dwóch spośród pięciu skontrolowanych przypadków będące w posiadaniu służb Parlamentu Europejskiego informacje dotyczące sytuacji osobistej i rodzinnej pracowników były nieaktualne lub nieprawidłowo przetworzone. W jednym z tych przypadków skutkowało to nadpłatami.

Zatrudnianie akredytowanych asystentów parlamentarnych

9.13. Zgodnie z wewnętrznymi przepisami dotyczącymi zatrudniania akredytowanych asystentów parlamentarnych⁽⁷⁾ dopuszcza się możliwość dostarczenia zaświadczenia lekarskiego i innych dokumentów niezbędnych do sporządzenia umowy w terminie trzech miesięcy od daty rozpoczęcia umowy początkowej danego asystenta. Odstępstwo to jest sprzeczne z przepisami art. 128 i 129 warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich⁽⁸⁾, zgodnie z którymi wszystkie warunki zatrudnienia muszą zostać spełnione przed sporządzeniem umowy. Ilustruje to fakt, że w pięciu spośród dziesięciu skontrolowanych przypadków akredytowani asystenci parlamentarni dostarczyli wymagane zaświadczenie lekarskie po upływie od trzech do siedmiu miesięcy od sporządzenia umowy. W odniesieniu do spełnienia wymogu dotyczącego znajomości języków⁽⁹⁾, w każdym z dziesięciu skontrolowanych przypadków w aktach brakowało dokumentacji potwierdzającej zweryfikowanie tej znajomości.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.12. Odzyskiwanie nadpłaconych kwot rozpoczęto od listopada 2011 r., odliczając je od wynagrodzenia pracownika, którego to dotyczy. Przyjęte zostały ponadto środki umożliwiające posiadanie aktualnych informacji na temat sytuacji osobistej i rodzinnej pracowników, a także ich właściwe przetwarzanie, a także stała troska o usprawnianie systemu kontroli oraz indywidualne przypominanie drogą służbową o corocznym zatwierdzaniu/aktualizowaniu danych osobowych, tak aby wskaźnik odpowiedzi objął wszystkich pracowników. Takie indywidualne przypominanie stanowi wstępny etap przed ewentualnym wprowadzeniem środków bardziej przymusowych w przypadku braku odpowiedzi.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.13. Parlament przyjmuje do wiadomości stanowisko Trybunału, w którym uznaje on postanowienia art. 15.2 i 16.3 przepisów wykonawczych za nie w pełni zgodne z wymogami art. 128 rozporządzenia (WE) nr 160/2009. Parlament zauważa, że w kwestii kontroli warunków zdolności fizycznej ustawodawca nie chciał przyjąć przepisów całkowicie identycznych z tymi, jakie obowiązują urzędników i pracowników czasowych, i dlatego nie sprecyzował wyraźnie, że badania lekarskie muszą być przeprowadzone przed zatrudnieniem pracownika, co przewiduje na przykład art. 33 statutu urzędników.

Od lutego 2012 r. w formularzu naboru znajduje się oświadczenie, w którym poseł stwierdza, że AAP wybrany przez niego do zatrudnienia posiada wymaganą znajomość języków obcych.

⁽⁷⁾ Przepisy wykonawcze do tytułu VII warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich (decyzja Prezydium z dnia 9 marca 2009 r.).

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 160/2009 z dnia 23 lutego 2009 r. zmieniające warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 55 z 27.2.2009, s. 1).

⁽⁹⁾ Art. 128 ust. 2 lit. e) warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich stanowi, że asystent musi posiadać gruntowną znajomość jednego z języków Wspólnoty oraz zadowalającą znajomość innego języka Wspólnoty w zakresie niezbędnym do wykonywania swoich obowiązków.

UWAGI TRYBUNAŁU

Przeprowadzenie weryfikacji *ex ante* dotyczących procedur rekrutacji

9.14. Art. 47 i 48 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego stanowi, że każda operacja o skutkach dla budżetu podlega weryfikacji *ex ante*. W dziewięciu spośród dziesięciu skontrolowanych procedur zatrudnienia akredytowanych asystentów parlamentarnych w aktach brakowało dokumentacji świadczącej o przeprowadzeniu kontroli *ex ante* dokumentów rekrutacyjnych. Dobra praktyka wymaga zapewnienia należytego skompletowania dokumentacji i jej zarchiwizowania na potrzeby kontroli wewnętrznej.

Zamówienia publiczne

9.15. W ramach kontroli zbadano dziesięć postępowań o udzielenie zamówienia. W dwóch przypadkach, dotyczących utrzymania budynków oraz usług drukarskich, stwierdzono uchybienia w zakresie stosowania kryteriów selekcji i kryteriów udzielenia zamówienia.

9.16. W postępowaniu dotyczącym utrzymania budynków oferenci nie otrzymali szczegółowych informacji na temat przyjętej metodyki oceny ofert. W przypadku jednej z części, o wartości 750 000 euro w okresie czterech lat (na łączną wartość zamówienia wynoszącą 23 141 740 euro), w dokumentacji przetargowej nie ujawniono szacowanej wartości użytych materiałów, których wartość stanowiła 40 % całkowitej wartości tej części. Oferentów poproszono jedynie o podanie wysokości marży zysku brutto na materiały, co uniemożliwiło im złożenie oferty, która byłaby bardziej konkurencyjna dzięki optymalnemu dobraniu składników oferty finansowej.

9.17. W przypadku jednej procedury negocjacyjnej dotyczącej usług drukarskich specyfikacja lokalizacji świadczonych usług nie została sformułowana w sposób jasny i przejrzysty. Ponadto wszyscy potencjalni oferenci, do których się zwrócono, mieli siedzibę w Luksemburgu, co ograniczało ponadgraniczną konkurencję. Spośród jedenastu potencjalnych oferentów, do których się zwrócono, ofertę złożył tylko poprzedni wykonawca, któremu udzielono zamówienia o wartości 60 000 euro w okresie czterech lat. Ponadto przed przystąpieniem do negocjacji nie zweryfikowano spełnienia kryteriów selekcji, co jest niezgodne z przepisami art. 122 ust. 3 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.14. Weryfikacje *ex ante* prowadzone w dziale odpowiedzialnym za nabór pracowników są obecnie przedmiotem znacznych usprawnień (sporządzenie nowych list kontrolnych oraz wprowadzenie kontroli krzyżowych). Dokumentacja powiązana z tymi weryfikacjami będzie odtąd starannie przechowywana.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.16. W przypadku tej konkretnej części Parlament uwzględnił materiały jako niezmienną kwotę, aby zindywidualizować i ocenić w sposób przejrzysty rzeczywisty koszt prac.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.17. Parlament zgadza się z uwagami Trybunału i uwzględni je w przygotowywaniu kolejnej procedury. Podkreśla jednak, że w przypadku tego konkretnego zamówienia o małej wartości usługi są świadczone zasadniczo lokalnie.

UWAGI TRYBUNAŁU

Rada Europejska i Rada**Zamówienia publiczne**

9.18. W ramach kontroli zbadano pięć postępowań o udzielenie zamówienia. W dwóch postępowaniach, dotyczących usług sprzątania (wartość zamówienia 16 214 000 euro w okresie czterech lat) oraz zakupu odzieży i butów roboczych (wartość zamówienia 344 000 euro w okresie czterech lat), w przypadku oferentów, którzy nie zaproponowali ceny na niektóre pozycje w ofercie, specyfikacja warunków zamówienia pozwoliła Radzie na oszacowanie ceny na podstawie średniej ceny danej pozycji podanej przez pozostałych oferentów. Rada następnie zmodyfikowała wartość zamówienia w sposób, który nie jest określony w rozporządzeniu finansowym.

Komisja**Obliczanie i wypłacanie dodatków socjalnych członkom personelu**

9.19. W 15 spośród 28 skontrolowanych przypadków będące w posiadaniu Urzędu Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) informacje dotyczące sytuacji osobistej i rodzinnej pracowników były nieaktualne. W sześciu z tych przypadków prowadziło to do nieprawidłowości w płatnościach, ponieważ odliczone kwoty nie odpowiadały aktualnej wysokości świadczeń wypłacanych przez władze krajowe ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Art. 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego nakazuje, aby od dodatków wypłacanych przez instytucje odliczać dodatki podobnego rodzaju wypłacane z innych źródeł.

ODPOWIEDZI RADY

9.18. Rada zauważa po pierwsze, że przepisy rozporządzenia finansowego nie zostały naruszone, gdyż art. 148 ust. 3 przepisów wykonawczych dotyczy kontaktów, które prowadzą do zmiany wartości przetargu. Podczas procedur analizowanych przez Trybunał takie kontakty nie miały miejsca. Rada jest w pełni świadoma, że przepis ten nie pozwala instytucji na proszenie o podanie cen, jeśli nie zostały one zaproponowane przez oferenta.

Jednak by nie wyłączać z procedury kandydata i by zachować konkurencyjne warunki w przypadku skomplikowanych przetargów dotyczących dużego zakresu produktów lub usług, dokumentacja przetargowa w jasny sposób określa, że w przypadku braku ceny komisja oceniająca może sama zastosować teoretyczną cenę średnią (z wyłączeniem jakichkolwiek kontaktów z oferentami). Metoda ta jest stosowana jedynie w celu skorygowania ograniczonej liczby opuszczeń, tak by nie zmieniać zamiarów oferentów. Została ona zastosowana tylko w jednym przypadku rozpoznanym przez Trybunał i dotyczyła drugorzędnej kwestii, gdy brakowało 81 cen (odpowiadających skutkom finansowym o wielkości 0,67 % oferty).

Sekretariat Generalny Rady jest zdania, że takie podejście w pełni odzwierciedla ducha i zasady rozporządzenia finansowego: przejrzystość, proporcjonalność i niedyskryminację. W połączeniu z wyważonym i ostrożnym stosowaniem stanowi ono zabezpieczenie właściwych warunków konkurencji i należytego zarządzania finansami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.19. Automatyczna aktualizacja kwot świadczeń podobnego rodzaju od państwa belgijskiego jest wdrażana przez Komisję w systemie SYSPER2/Rights (informatyczny system zarządzania należnościami indywidualnymi) od kwietnia 2012 r. Automatyzacja ta znacząco obniży ryzyko błędów, ponieważ aktualizacje nie będą już przeprowadzane ręcznie. W dalszej kolejności uwzględnione zostaną inne państwa członkowskie.

Ponadto w dziale obsługi SYSPER2/Rights wprowadzony zostanie nowy moduł. Personel będzie proszony o złożenie oświadczenia na temat aktywności zawodowej małżonków. Inne wdrażane obecnie moduły systemu SYSPER2/Rights również obejmują sekcje świadczeń podobnego rodzaju.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zamówienia publiczne

9.20. W ramach kontroli zbadano cztery postępowania o udzielenie zamówienia prowadzone przez Urząd Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu (OIL). W trzech z nich, dotyczących świadczenia usług ochrony mienia (wartość zamówienia 46 000 000 euro w okresie czterech lat), usług szkoleniowych (wartość zamówienia 860 000 euro w okresie czterech lat) i usług utrzymania (wartość zamówienia 11 000 000 euro w okresie czterech lat), w których zamówienia zostały udzielone w trybie automatycznym, stwierdzono uchybienia: stosowanie kryteriów udzielenia zamówienia na etapie selekcji, stosowanie zbliżonych kryteriów kilkakrotnie w procesie oceny oraz niespójności w określeniu i ocenie kryteriów selekcji.

9.21. OIL zorganizował także postępowanie o udzielenie zamówienia na świadczenie usług pomocy i usług konsultacyjnych w dziedzinach: technicznej, architektonicznej i finansowej, przeprowadzone z zastosowaniem procedury otwartej. Łączna wartość zamówienia wynosiła 3 124 000 euro w ciągu czterech lat. Wybrany rodzaj umowy to wielokrotna umowa ramowa w systemie kaskadowym zawarta z trzema przedsiębiorstwami. Oznacza to, że jeżeli przedsiębiorstwo zajmujące pierwszą pozycję nie może wyświadczyć wymaganych usług, o złożenie oferty prosi się przedsiębiorstwo zajmujące pozycję drugą i tak dalej. Przedsiębiorstwo sklasyfikowane na drugim miejscu w rankingu powinno było zostać odrzucone na etapie badania kryteriów selekcji ze względu na niespełnienie wymogu dotyczącego wcześniejszego doświadczenia w dziedzinie przedmiotu zamówienia.

Trybunał Obrachunkowy

9.22. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta⁽¹⁾ zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2011 r., a także jego wyniku ekonomicznego i przepływów pieniężnych za rok budżetowy zamknięty tego dnia, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r., rozporządzeniem Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania wspomnianego rozporządzenia Rady oraz zasadami rachunkowości Unii Europejskiej”. Sprawozdanie zostanie opublikowane w Dzienniku Urzędowym.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.20. Wszystkie przeanalizowane przez Trybunał postępowania o udzielenie zamówienia zostały rozpoczęte pod koniec 2010 r. lub na początku 2011 r. W połowie 2011 r. OIL dokonał przeglądu swojego podejścia, jeśli chodzi o postępowania o udzielenie zamówienia w celu zoptymalizowania wszystkich aspektów specyfikacji przetargowych, takich jak ograniczenie liczby kryteriów selekcji i udzielenia zamówienia i zdefiniowania ich w sposób bardziej precyzyjny. W odniesieniu do wszystkich nowych postępowań o udzielenie zamówienia rozpoczętych od tamtego czasu zaradzono większości uchybień wskazanych przez Trybunał (jeśli chodzi o uchybienia nadal występujące w trakcie kontroli Trybunału, podejmowane są obecnie działania w celu ich usunięcia).

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.21. W toku postępowania o udzielenie zamówienia OIL powinien był zwrócić się do odpowiedniego oferenta o przedstawienie bardziej aktualnego uzasadnienia doświadczenia w dziedzinie objętej zamówieniem. Jeśli informacje te nie mogły zostać przedstawione, i tylko w takim przypadku, oferent powinien zostać wyeliminowany.

Należy jednak zauważyć, że od momentu podpisania zamówienia w dniu 4 marca 2011 r. i do końca maja 2012 r. OIL podpisał z odpowiednim przedsiębiorstwem tylko jedno zlecenie zamówienia o wartości 1 116 EUR.

⁽¹⁾ Zob. sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 9.8.

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**Zawieranie umów z personelem zatrudnionym na czas określony i kontraktowym**

9.23. Badanie procedur przedłużania i zmiany umów personelu zatrudnionego na czas określony i kontraktowego wykazało, że w wewnętrznych przepisach i w wytycznych dotyczących doboru i zaszeregowania takich pracowników nie uwzględnia się w sposób spójny nabytego przez nich doświadczenia zawodowego. Ponadto jedno ze stosowanych wytycznych nie były opatrzone datą wejścia w życie. Niespójności te powodują zwiększone ryzyko nieprawidłowego zaszeregowania pracowników zatrudnionych na czas określony na podstawie przepisów art. 2 lit. b) warunków zatrudnienia innych pracowników.

9.24. Jeden pracownik zatrudniony na czas określony na warunkach podanych powyżej, spośród czterech zbadanych przypadków, został zaszeregowany do grupy o jeden stopień wyższej od podstawowej grupy zaszeregowania dla danej ścieżki kariery zawodowej. Pracownik ten został przeniesiony do podstawowej grupy zaszeregowania pół roku później, gdy okazało się, że brakuje stanowisk na potrzeby awansowania personelu stałego. Sytuacja ta dowodzi istnienia uchybienia w procesie planowania podziału dostępnych stanowisk pomiędzy poszczególne kategorie personelu.

ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

9.23. Obecne wytyczne dotyczące przypisywania pracowników zatrudnionych na czas określony do grup zaszeregowania (DRHF 001/08) zostały przyjęte dnia 14 stycznia 2008 r. Jednakże od lipca 2010 r. zaszeregowanie wszystkich pracowników zatrudnionych na czas określony (2b) pozostało na poziomie AD 5, początkowo ze względu na brak dostępnych grup zaszeregowania na wyższym poziomie, co następnie stało się elementem przyjętej strategii. Faktycznie nie zaktualizowano wspomnianych wytycznych w celu uwzględnienia tej zmiany podejścia, dlatego EKES dostosuje postanowienia obowiązujących zarządzeń/wytycznych dotyczących przypisywania do grup zaszeregowania pracowników zatrudnionych na czas określony zgodnie z art. 2 lit. b) warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich. Trybunał zostanie poinformowany o dacie wdrożenia przyszłej decyzji, które ma zgodnie z oczekiwaniami nastąpić do końca jesieni 2012 r.

Dokument nieopatrzony datą to wewnętrzny dokument roboczy zapewniający jedynie praktyczne wskazówki dotyczące procedur zatrudniania pracowników, odnoszące się zarówno do pracowników kontraktowych, jak i do pracowników zatrudnianych na czas określony, które zostaną włączone do wspomnianych powyżej zaktualizowanych wytycznych.

ODPOWIEDZI KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

9.24. W przypadku, do którego odniósł się Trybunał, faktycznie dokonano zmiany zaszeregowania i przypisano pracownika do podstawowej grupy zaszeregowania w jego ścieżce kariery w momencie przedłużania umowy, 6 miesięcy po wejściu w życie pierwotnej umowy, ze względu na niedostępność w tym momencie stanowiska w początkowo przyznanej grupie zaszeregowania.

Komitet nieustannie czyni wysiłki, aby ulepszyć przewidywania dotyczące wykorzystania stanowisk. Jednakże pole manewru w mniejszych instytucjach jest ograniczone, jako że nawet kilka nieprzewidzianych zmian personelu może mieć znaczące reperkusje, w związku z czym może być trudno je zneutralizować.

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejska Służba Działań Zewnętrznych**Wypłacanie dodatków i świadczeń socjalnych członkom personelu**

9.25. W sześciu spośród 17 skontrolowanych przypadków będące w posiadaniu odpowiednich służb Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) informacje dotyczące sytuacji osobistej i rodzinnej pracowników były nieaktualne. W trzech z tych przypadków prowadziło to do nieprawidłowości w płatnościach, ponieważ odliczone kwoty nie odpowiadały aktualnej wysokości świadczeń wypłacanych przez władze krajowe.

Zawieranie umów z personelem zatrudnionym na czas określony

9.26. Analiza wynagrodzeń wypłacanych pracownikom zatrudnionym na czas określony wykazała, że w trzech przypadkach spośród ośmiu skontrolowanych umowy o pracę były podpisywane przez obie strony po upływie od trzech do siedmiu miesięcy po podjęciu obowiązków przez tych pracowników. Praktyka ta prowadzi do sytuacji braku pewności prawnej dla obu stron.

Wykonanie umowy o świadczenie usług ochrony mienia

9.27. Faktura na miesięczną płatność w kwocie 5 340 euro tytułem świadczenia usług ochrony mienia na rzecz delegatury w Wenezueli została nieprawidłowo poświadczona jako prawidłowa, podczas gdy przedmiotowe usługi nie zostały jeszcze wykonane. Praktyka ta jest sprzeczna z art. 79 rozporządzenia finansowego. Ponadto związana z tym umowa o świadczenie usług ochrony mienia obowiązuje bez zmian od 24 lat. W ramach kontroli stwierdzono również, że delegatura uzyskała jedynie nieformalne zwolnienie z podatku VAT, choć przepisy dotyczące odzyskiwania tego podatku obowiązują w Wenezueli od roku 2000. Delegatura nie obliczyła kwoty podatku VAT, który nie został odzyskany w tym okresie.

ODPOWIEDZI ESDZ

9.25. ESDZ regularnie, raz do roku, zwracać się będzie do swoich pracowników o aktualizację ich akt osobowych i przypomni im o obowiązku zgłaszania takich dodatków. Komunikat taki zostanie wystosowany we wrześniu.

Systemy informatyczne muszą umożliwiać regularną aktualizację otrzymanych kwot zgodnie z krajowymi lub regionalnymi przepisami/zasadami podwyżek takich dodatków. ESDZ przyjmuje, że PMO stworzyło narzędzie informatyczne, które ostatnio przetestowano pod kątem dodatków otrzymywanych od władz belgijskich i którego zakres stosowania ma zostać stopniowo rozszerzony na pozostałe kategorie personelu, w tym pracowników ESDZ. ESDZ zwróci się do PMO o włączenie go w zakres stosowania tego narzędzia tak szybko, jak to możliwe.

ODPOWIEDZI ESDZ

9.26. W okresie przejściowym, kiedy sporą liczbę dyplomatów z państw członkowskich zatrudniano w charakterze pracowników na czas określony, niektóre z umów mogły zostać podpisane dopiero po pewnym czasie po podjęciu obowiązków przez tych pracowników. Były to jednak odosobnione przypadki. Wszystkie osoby zostały zatrudnione zgodnie ze standardowymi i zwyczajowymi procedurami. ESDZ podejmie niezbędne kroki, aby taka sytuacja nie powtórzyła się w przyszłości.

ODPOWIEDZI ESDZ

9.27. Delegaturze polecono zawarcie w drodze postępowania przetargowego nowej umowy o świadczenie usług ochrony mienia oraz odzyskanie VAT nienależnie zapłaconego w okresie od 2000 r.

Bardziej ogólnie delegaturom wielokrotnie i na wszystkich poziomach przypomniano, jak ważne jest regularne odnawianie w drodze postępowania przetargowego wiążących je umów o świadczenie usług.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zamówienia publiczne

9.28. W trzech spośród pięciu skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia z zastosowaniem procedury ograniczonej stwierdzono uchybienia w zakresie określania i stosowania kryteriów udzielenia zamówienia oraz w ocenie ofert, w zakresie sporządzania dokumentacji przetargowej, określania i stosowania kryteriów selekcji oraz wywiązywania się ze swoich zadań przez komisje otwierające oferty i komisje oceniające. W jednym z tych przypadków komisja oceniająca postanowiła odrzucić bez dalszej analizy ofertę zawierającą rażąco niską ofertę cenową, chociaż oferent potwierdził, że wynikało to z błędu redakcyjnego. W dwóch innych postępowaniach, dotyczących świadczenia usług zarządzania obiektami (wartość zamówienia 285 000 euro w okresie czterech lat) oraz wynajmu pomieszczeń biurowych (wartość zamówienia 9 000 000 euro w okresie dziesięciu lat), Trybunałowi nie przedstawiono kluczowej dokumentacji dotyczącej realizacji pewnych kroków proceduralnych.

Inne instytucje i organy

9.29. W ramach kontroli nie stwierdzono żadnych istotnych nieprawidłowości w kontrolowanych obszarach w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski**

9.30. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w płatnościach, traktowanych jako całość, za rok zakończony 31 grudnia 2011 r. w zakresie wydatków administracyjnych i innych wydatków instytucji i organów nie wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 9.9).

9.31. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli w grupie polityk „Wydatki administracyjne i inne” były skuteczne.

9.32. Trybunał zwraca uwagę na błędy i uchybienia, które nie podważają jego wniosków. Trybunał zbadał próbę postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (zob. pkt 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 oraz 9.28) i stwierdził pewną liczbę uchybień w zakresie stosowania kryteriów selekcji i kryteriów udzielenia zamówienia, które w niektórych przypadkach miały wpływ na wyniki postępowania. Inne uchybienia dotyczyły organizacji ponadgranicznej konkurencji, automatycznej procedury udzielania zamówień oraz przestrzegania przepisów dotyczących sporządzania i wypełniania dokumentacji przetargowej. Trybunał stwierdził również uchybienia w badanej próbie obliczeń i wypłat dodatków socjalnych (zob. pkt 9.12, 9.19 i 9.25) oraz próbie umów o pracę personelu innego niż zatrudniony na stałe (zob. pkt 9.13, 9.23, 9.24 i 9.26).

ODPOWIEDZI ESDZ

9.28. Za przygotowanie dokumentacji przetargowej przed kwietniem 2011 r. odpowiadał dział RELEX K8 (obecnie MDR-B1). Wraz ze stworzeniem ESDZ i działu odpowiedzialnego za umowy (MDR-A2) jakość dokumentacji przetargowej poprawiła się.

Wspomniane tu usługi zarządzania obiektami dotyczą postępowania przetargowego, w którym dział MDR-A2 nie uczestniczył. W odniesieniu do uwagi dotyczącej zamówienia o wartości 9 mln EUR na wynajem pomieszczeń biurowych – najważniejsze dokumenty (sprawozdanie delegatury dotyczące nieruchomości oraz pozytywna opinia siedziby) zostały w międzyczasie (czerwiec 2012 r.) przekazane Trybunałowi.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.30–9.31. Komisja zwraca uwagę, że przez wiele ostatnich lat z rządu transakcje dotyczące wydatków administracyjnych jako całość są wolne od istotnych błędów, a powiązane systemy nadzoru i kontroli są skuteczne.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zalecenia

9.33. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu rocznym za 2009 r. przedstawiono w **załączniku 9.3**. Należy odnotować następujące kwestie:

- a) Dodatki socjalne: Trybunał zalecił Parlamentowi Europejskiemu, Komisji Europejskiej i Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych (zob. pkt 9.14, 9.19 i 9.26 sprawozdania rocznego za 2009 r.), aby instytucje te wymagały od swoich pracowników dostarczenia w odpowiednich terminach dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą oraz aby wdrożyły system monitorowania terminowości składania tych dokumentów.
- b) W wyniku kontroli stwierdzono, że problemy wskazane w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2009 r. utrzymywały się – choć w mniejszym zakresie – w roku 2011 w Parlamencie Europejskim i w ESDZ (wcześniej Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych Komisji Europejskiej). Utrzymuje się zatem ryzyko dokonywania nieprawidłowych lub nienależnych wypłat w przypadku zmiany uprawnień pracownika. Jeśli chodzi o Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, środki wprowadzone w następstwie kontroli Trybunału były skuteczne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.33.

- a) Komisja wprowadzi nowy moduł w dziale obsługi systemu SYSPER2/Rights. Personel będzie proszony o złożenie oświadczenia na temat aktywności zawodowej małżonków. Inne wdrażane obecnie moduły systemu SYSPER2/Rights również obejmują sekcje świadczeń podobnego rodzaju.

ODPOWIEDZI ESDZ

9.33. ESDZ regularnie, raz do roku, zwracać się będzie do swoich pracowników o aktualizację ich akt osobowych i przypomni im o obowiązku zgłaszania takich dodatków. Komunikat taki zostanie wystosowany we wrześniu.

Systemy informatyczne muszą umożliwiać regularną aktualizację otrzymanych kwot zgodnie z krajowymi lub regionalnymi przepisami/zasadami podwyżek takich dodatków. ESDZ przyjmuje, że PMO stworzyło narzędzie informatyczne, które ostatnio przetestowano pod kątem dodatków otrzymywanych od władz belgijskich i którego zakres stosowania ma zostać stopniowo rozszerzony na pozostałe kategorie personelu, w tym pracowników ESDZ. ESDZ zwróci się do PMO o włączenie go w zakres stosowania tego narzędzia tak szybko, jak to możliwe.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.34. W następstwie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2011 r., Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** dane instytucje i organy (zob. pkt 9.12, 9.19 i 9.25) powinny dopilnować, by ich pracownicy dostarczali w odpowiednich terminach dokumenty poświadczające ich sytuację osobistą, oraz wdrożyć system monitorowania terminowości składania tych dokumentów. Należy udoskonalić systemy informatyczne służące do zarządzania tymi płatnościami, tak aby zapewnić automatyczne aktualizowanie świadczeń wypłacanych przez organy krajowe.

— **Zalecenie 2:** dane instytucje i organy (zob. pkt 9.13, 9.23, 9.24 i 9.26) powinny zapewnić stosowanie odpowiednich przepisów przy zawieraniu, przedłużaniu lub zmianie umów o pracę z pracownikami innymi niż personel zatrudniony na stałe.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.34.

Automatyczna aktualizacja kwot świadczeń podobnego rodzaju od państwa belgijskiego jest wdrażana przez Komisję w systemie SYSPER2/Rights (informatyczny system zarządzania należnościami indywidualnymi) od kwietnia 2012 r. Automatyzacja ta znacząco obniży ryzyko błędów, ponieważ aktualizacje nie będą już przeprowadzane ręcznie. W dalszej kolejności uwzględnione zostaną inne państwa członkowskie.

Ponadto w dziale obsługi systemu SYSPER2/Rights wprowadzony zostanie nowy moduł. Personel będzie proszony o złożenie oświadczenia na temat aktywności zawodowej małżonków. Inne wdrażane obecnie moduły systemu SYSPER2/Rights również obejmują sekcje świadczeń podobnego rodzaju.

ODPOWIEDZI ESDZ

ESDZ regularnie, raz do roku, zwracać się będzie do swoich pracowników o aktualizację ich akt osobowych i przypomni im o obowiązku zgłaszania takich dodatków. Komunikat taki zostanie wystosowany we wrześniu. Systemy informatyczne muszą umożliwiać regularną aktualizację otrzymanych kwot zgodnie z krajowymi lub regionalnymi przepisami/zasadami podwyżek takich dodatków. ESDZ przyjmuje, że PMO stworzyło narzędzie informatyczne, które ostatnio przetestowano pod kątem dodatków otrzymywanych od władz belgijskich i którego zakres stosowania ma zostać stopniowo rozszerzony na pozostałe kategorie personelu, w tym pracowników ESDZ. ESDZ zwróci się do PMO o włączenie go w zakres stosowania tego narzędzia tak szybko, jak to możliwe.

ODPOWIEDZI ESDZ

W okresie przejściowym, kiedy sporą liczbę dyplomatów z państw członkowskich zatrudniano w charakterze pracowników na czas określony, niektóre z umów mogły zostać podpisane dopiero po pewnym czasie po podjęciu obowiązków przez tych pracowników. Były to jednak odosobnione przypadki.

Wszystkie osoby zostały zatrudnione zgodnie ze standardowymi i zwyczajowymi procedurami. ESDZ podejmie niezbędne kroki, aby taka sytuacja nie powtórzyła się w przyszłości.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** dane instytucje i organy (zob. pkt 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 i 9.28) powinny dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający poprawili przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych poprzez odpowiednie narzędzia kontrolne i lepsze wytyczne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

OIL dokonał już przeglądu swojego podejścia, jeśli chodzi o postępowania o udzielenie zamówienia w celu zoptymalizowania wszystkich aspektów specyfikacji przetargowych.

ODPOWIEDZI ESDZ

Zalecenie 3 wdrażane jest poprzez stworzenie działu MDR-A2 oraz istotne działania na rzecz podniesienia jakości postępowań o udzielenie zamówienia. Dział MDR-A2 opracował także przewodnik dotyczący zamówień publicznych oraz wzór umowy o świadczenie usług ochrony mienia dla delegatur. Trwają prace nad innymi wzorami.

ZAŁĄCZNIK 9.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH I INNYCH

	2011				2010	2009	2008
	Wydatki związane z personelem	Wydatki związane z budynkami	Inne wydatki	Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY							
Łączna liczba transakcji (z czego):	43	4	9	56	58	57	57
zaliczki	0	0	3	3	4	2	0
płatności końcowe	43	4	6	53	54	55	57
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Odsetek zbadanych transakcji, w których:							
nie wystąpiły błędy	91 % (39)	100 % (4)	100 % (9)	93 % (52)	93 %	93 %	91 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	9 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	7 % (4)	7 %	7 %	9 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH							
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu				0,1 %			
Nawyższy poziom błędu				0,3 %			
Najniższy poziom błędu				0,0 %			

⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 9.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH I INNYCH

Ocena zbadanych systemów

System	Ocena ogólna
Wszystkie systemy	skuteczne

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – WYDATKI ADMINISTRACYJNE I INNE

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź instytucji
2009	Parlament <i>Wyplacanie dodatków socjalnych członkom personelu</i> Od pracowników należy wymagać dostarczania w odpowiednich terminach dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą. Ponadto Parlament powinien wdrożyć system monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.	Jak wspomniano w załączniku 7.4 do sprawozdania rocznego za 2010 r. Parlament podjął działania, aby ograniczyć to ryzyko: przeprowadził kampanię mającą na celu zweryfikowanie uprawnień do niektórych świadczeń; wdrożył automatyczne narzędzie kontroli (karta elektroniczna) pozwalające na coroczną weryfikację danych personalnych i administracyjnych pracowników; przeprowadził kontrole dotyczące ustalania indywidualnych uprawnień w trakcie procedur rekrutacji lub przy zmianie kategorii przez pracownika. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała jednak, że ryzyko dokonywania nieprawidłowych lub nienależnych wypłat utrzymuje się.	W ramach stałego usprawniania systemu kontroli w tej dziedzinie, a także aby znacząco zwiększyć procent odpowiedzi udzielanych przez pracowników podczas corocznego zatwierdzania/aktualizowania danych osobowych, wprowadzono indywidualne przypominanie o tym drogą służbową. W tym celu dyrekcje ds. zasobów otrzymały wykazy tych pracowników swoich dyrekcji generalnych, którzy nie udzielili odpowiedzi w roku 2012. Środek ten stanowi wstępny etap przed wprowadzeniem środków bardziej przymusowych w przypadku braku odpowiedzi.
	Komisja – DG RELEX <i>Wyplacanie dodatków i świadczeń socjalnych członkom personelu</i> Od pracowników należy wymagać dostarczania służbom Komisji dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą w odpowiednich terminach. Ponadto DG RELEX powinna wdrożyć system monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.	Jak wspomniano w załączniku 7.4 do sprawozdania rocznego za 2010 r., utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) miało być okazją do przypomnienia pracownikom o obowiązku aktualizowania swoich akt w kontekście uprawnień oraz do wprowadzenia odpowiednich kontroli. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała jednak, że ryzyko dokonywania nieprawidłowych lub nienależnych wypłat utrzymuje się.	Komisja Automatyczna aktualizacja kwot świadczeń podobnego rodzaju od państwa belgijskiego jest wdrażana przez Komisję w systemie SYSPER2/Rights (informatyczny system zarządzania należnościami indywidualnymi) od kwietnia 2012 r. Automatyzacja ta znacząco obniży ryzyko błędów, ponieważ aktualizacje nie będą już przeprowadzane ręcznie. W dalszej kolejności uwzględnione zostaną inne państwa członkowskie. Ponadto w dziale obsługi systemu SYSPER2/Rights wprowadzony zostanie nowy moduł. Personel będzie proszony o złożenie oświadczenia na temat aktywności zawodowej małżonków. Inne wdrażane obecnie moduły systemu SYSPER2/Rights również obejmują sekcje świadczeń podobnego rodzaju. ESDZ PMO, odpowiedzialne za zarządzanie personelem ESDZ w siedzibie głównej, zapewni automatyczną aktualizację dodatków otrzymywanych z innych źródeł. Personel ESDZ w siedzibie głównej ESDZ zostanie objęty tą aktualizacją od jesieni 2012 r. Jeśli chodzi o personel ESDZ w delegaturach, ESDZ wykorzysta powstającą aplikację umożliwiającą zgłaszanie w systemie Sysper 2 dodatków otrzymywanych z innych źródeł („PPA”), zachęcając swoich pracowników do wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z art. 67 regulaminu.

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź instytucji
2009	Europejski Inspektor Ochrony Danych <i>Wypłacanie dodatków socjalnych członkom personelu</i> Od pracowników należy wymagać dostarczania w odpowiednich terminach dokumentów poświadczających ich sytuację osobistą. W związku z tym Europejski Inspektor Ochrony Danych powinien udoskonalić system monitorowania terminowości składania tych dokumentów oraz ich kontroli.	Jak wspomniano w załączniku 7.4 do sprawozdania rocznego za 2010 r., EIOD wdrożył narzędzia mające poprawić zarządzanie dodatkami (formalne kontakty w ramach EIOD oraz z Biurem ds. Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO), a także coroczna fiszka informacyjna). Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała skuteczność podjętych działań.	EIOD przyjmuje do wiadomości wyniki analizy Trybunału i zamierza nadal poprawiać funkcjonowanie swych systemów monitorowania i kontroli.

ROZDZIAŁ 10

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	10.1–10.2
Sprawozdanie oceniające finanse Unii, oparte na uzyskanych wynikach	10.3–10.4
Sprawozdania kierownictwa komisji dotyczące osiągnięć w danym roku	10.5–10.18
Wstęp	10.5–10.6
Od zeszłego roku zaszły pewne pozytywne zmiany	10.7
Stosowność celów i wskaźników pozostaje problemem w pewnych przypadkach	10.8–10.12
Brak wyjaśnień negatywnie wpływa na porównywalność	10.13–10.16
Spójność celów, wskaźników i założeń	10.14–10.15
Objaśnianie uzyskanych wyników	10.16
Problem z wiarygodnością danych otrzymywanych ze źródeł zewnętrznych	10.17–10.18
Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań	10.19–10.33
Wprowadzenie	10.19–10.21
Analiza potrzeb: brak solidnych dowodów	10.22–10.24
Koncepcja: niewystarczająco jasno określono, co należy osiągnąć	10.25–10.30
Wartość dodana UE: uzasadnienie interwencji UE	10.31–10.33
Wnioski i zalecenia	10.34–10.39
Wnioski	10.34–10.38
Zalecenia	10.39

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

10.1. W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na uzyskanych wynikach. Na początku krótko omówiono pierwsze sprawozdanie oceniające Komisji ⁽¹⁾. W pozostałej części rozdziału przedstawiono uwagi Trybunału na temat samooceny Komisji dotyczącej wyników, na podstawie części 1 rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez dyrektorów generalnych Komisji ⁽²⁾, oraz zwrócono uwagę na niektóre główne kwestie wynikające z opublikowanych w 2011 r. sprawozdań specjalnych Trybunału na temat kontroli wykonania zadań ⁽³⁾.

10.2. Wyniki ocenia się przez pryzmat zasad należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność) ⁽⁴⁾. Pomiar wyników ma kluczowe znaczenie w całym procesie interwencji publicznej. Uwzględnia on nakłady (finansowe, ludzkie, materiałowe, organizacyjne oraz środki legislacyjne, które są niezbędne do realizacji programu), produkty (uzyskane w wyniku programu towary i usługi), rezultaty (bezpośredni wpływ programu na jego adresatów i odbiorców) oraz oddziaływanie (długoterminowe zmiany społeczne, które przynajmniej częściowo nastąpiły na skutek podjętych przez UE działań).

**SPRAWOZDANIE OCENIAJĄCE FINANSE UNII,
OPARTE NA UZYSKANYCH WYNIKACH**

10.3. W lutym 2012 r. Komisja opublikowała sprawozdanie oceniające finanse Unii, oparte na uzyskanych wynikach (sprawozdanie oceniające), przeznaczone dla Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽⁵⁾. Zgodnie z Traktatem Komisja ma obowiązek sporządzić takie sprawozdanie i stanowi ono część dokumentacji, na podstawie której Parlament co roku udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Dz.U. C 83 z 30.3.2010) stanowi, że Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające finanse Unii, oparte na uzyskanych wynikach.

⁽²⁾ Art. 60 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1) stanowi, że roczne sprawozdanie z działalności wykazuje wyniki operacji poprzez odniesienie do ustalonych celów, ryzyka związanego z tymi operacjami, wykorzystania przewidzianych zasobów oraz wydajności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej.

⁽³⁾ Sprawozdania specjalne Trybunału dotyczą zarówno budżetu UE, jak i Europejskich Funduszy Rozwoju.

⁽⁴⁾ Art. 27 rozporządzenia finansowego.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach, COM(2012) 40 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ Art. 318 i 319 TFUE.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.4. W odpowiedzi na wniosek Parlamentu Trybunał, w czerwcu 2012 r., wydał opinię nr 4/2012 w sprawie sprawozdania oceniającego⁽⁷⁾. W opinii tej Trybunał stwierdza, że sprawozdanie oceniające jest ogólnikowe, mało treściwe i w rezultacie wnosi niewielką wartość dodaną oraz że stanowi ono dla Parlamentu, Rady i Komisji okazję do przedyskutowania i uzgodnienia sposobu zwiększenia jego użyteczności dla władzy udzielającej absolutorium z wykonania budżetu.

SPRAWOZDANIA KIEROWNICTWA KOMISJI DOTYCZĄCE OSIĄGNIĘĆ W DANYM ROKU

Wstęp

10.5. Dyrektorzy generalni Komisji w rocznych planach zarządzania dyrekcją generalną ustalają cele w zakresie wyników, a następnie w rocznych sprawozdaniach z działalności przedstawiają ich realizację. Trybunał ocenił sprawozdawczość trzech dyrekcji generalnych: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), DG ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) i DG ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid (EuropeAid)⁽⁸⁾. Te trzy DG wspólnie odpowiadają za około trzy czwarte płatności dokonanych z budżetu UE w 2011 r.⁽⁹⁾

10.6. Trybunał dokonał przeglądu wprowadzonych od zeszłego roku zmian w wewnętrznych ustaleniach Komisji w zakresie sprawozdawczości oraz, w przypadku trzech DG, o których mowa powyżej, przeanalizował, czy przedstawione cele i wskaźniki wykonania były:

- a) stosowne – czy były one spójne z celami polityki i trybem zarządzania oraz powiązane ze skwantyfikowanymi wartościami docelowymi;

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.4. Na początku 2012 r. sprawozdanie oceniające za 2010 r. było przedmiotem dyskusji z organem udzielającym absolutorium. Na podstawie tych dyskusji Komisja, w oparciu o istniejące materiały sprawozdawcze, przeanalizowała podejście zastosowane przy sporządzaniu pierwszego sprawozdania oceniającego, aby zmienić je tak, by sprawozdania dotyczące wyników działań finansowanych z budżetu były bardziej kompleksowe. W świetle reakcji ze strony organu udzielającego absolutorium Komisja nadal jednak pracuje nad udoskonaleniem sprawozdania oceniającego jako kluczowego elementu w procesie udzielania absolutorium.

⁽⁷⁾ Opinia nr 4/2012 w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach, sporządzonego zgodnie z art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 179 z 20.6.2012).

⁽⁸⁾ Roczne sprawozdania z działalności DG AGRI i DG REGIO były również badane w ramach sprawozdania rocznego za 2010 r. EuropeAid powstała w styczniu 2011 r. przez połączenie DG ds. Rozwoju i Stosunków z Państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (DG DEV) z Biurem Współpracy EuropeAid (DG AIDCO).

⁽⁹⁾ DG AGRI: 56,2 mld euro, DG REGIO: 32,9 mld euro, EuropeAid: 4,1 mld euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) porównywalne – czy wskaźniki wybrane w fazie planowania zostały wykorzystane w fazie sprawozdawczej oraz czy wyjaśniono przyczyny ewentualnych zmian; oraz
- c) wiarygodne – czy odbiorca może mieć wystarczającą pewność, że przekazywane informacje są poprawne ⁽¹⁰⁾.

Od zeszłego roku zaszły pewne pozytywne zmiany

10.7. W listopadzie 2011 r. Komisja wydała zmienione wytyczne dla swoich dyrektorów generalnych do celów sporządzenia rocznych sprawozdań z działalności za 2011 r. W wytycznych uwzględniono między innymi uwagi przedstawione przez Trybunał w jego sprawozdaniu rocznym za 2010 r. ⁽¹¹⁾. Na przykład doprecyzowano instrukcje w zakresie sprawozdawczości na temat osiągnięć polityki w pierwszej części rocznego sprawozdania z działalności, a dyrektorom generalnym polecono w większym stopniu skoncentrować się na realizacji celów pod kątem rezultatów i oddziaływania oraz przedstawić opis uzyskanych produktów.

Stosowność celów i wskaźników pozostaje problemem w pewnych przypadkach

10.8. Na poziomie strategicznym od dyrekcji generalnych wymaga się określenia ograniczonej liczby „celów ogólnych” oraz zestawu „wskaźników oddziaływania”, umożliwiających monitorowanie postępów w realizacji celów ogólnych. Cele ogólne i wskaźniki oddziaływania są narzędziami służącymi kierownictwu Komisji – a zatem także odbiorcom rocznego sprawozdania z działalności, takim jak organ udzielający absolutorium z wykonania budżetu – do oceny, w jakim zakresie DG osiąga swoje nadrzędne cele. Trybunał stwierdził szereg problemów dotyczących celów i wskaźników, ograniczających ich użyteczność, co przedstawiono w kolejnych punktach.

⁽¹⁰⁾ W przypadku tego elementu Trybunał przeprowadził jedynie ograniczony przegląd – zob. pkt 10.17.

⁽¹¹⁾ Harmonogram sporządzania sprawozdania rocznego Trybunału sprawia, że Komisji pozostaje niewiele czasu, aby uwzględnić uwagi zawarte w tym sprawozdaniu w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.9. W niektórych przypadkach odnotowano brak wewnętrznej spójności celów i wskaźników (zob. przykład 10.1).

Przykład 10.1**DG AGRI: wskaźnik oddziaływania nie obejmuje całości celu**

Jeden cel ogólny w rocznym sprawozdaniu z działalności dzieli się na trzy cele szczegółowe:

- promowanie rentownego i konkurencyjnego sektora rolnictwa,
- w ramach którego przestrzega się wysokich standardów środowiskowych i standardów produkcji,
- przy jednoczesnym zapewnieniu godnego poziomu życia społeczności rolniczych.

Jedynym wskaźnikiem oddziaływania dla tego celu jest „poziom dochodu rolników”. Odnosi się on jedynie do trzeciego z powyższych celów szczegółowych, co oznacza, że dla dwóch pierwszych celów szczegółowych nie określono żadnego wskaźnika.

EuropeAid: wskaźnik oddziaływania ma formę celu

Wskaźnik oddziaływania „skoordynowane podejście UE”, odpowiadający celowi ogólnemu nr 4: „Promowanie międzynarodowych ram rozwoju opartych na wzmocnionej wielostronnej współpracy i globalnym zarządzaniu” oraz którego założenie stanowi: „Nowe umowy w ramach wsparcia budżetowego UE są zawierane zgodnie z zasadami określonymi w COM 638”, jest sformułowany w większym stopniu jak cel niż jak wskaźnik.

10.10. Wiele z nadrzędnych celów i wskaźników ustanowionych w trzech DG objętych kontrolą nie nadaje się do rocznego pomiaru, który jest elementem procesu sporządzania rocznego sprawozdania z działalności. Przyczyną tego jest fakt, że niektóre polityki są tak skonstruowane, aby wykazywać oddziaływanie w dłuższej perspektywie czasowej, a odstęp czasowy między inwestycją a osiągniętą korzyścią jest znaczny. Większość wskaźników i założeń odnosiła się do całego okresu 2007–2013; nie stosowano wskaźników okresowych lub celów częściowych.

10.9.

Przykład 10.1

Zgodnie z podstawowymi wymogami standardu kontroli wewnętrznej nr 5, w celu monitorowania osiągnięć i sporządzania stosownych sprawozdań, plan zarządzania powinien zawierać co najmniej jeden wskaźnik na cel, zarówno w odniesieniu do obszaru polityki, jak i na szczeblu konkretnego działania. Wymóg ten jest uwzględniony w stałych instrukcjach Sekretariatu Generalnego, które są przestrzegane przez DG AGRI.

Komisja podjęła znaczne wysiłki w celu określenia celów i wskaźników w sposób spójny i kompleksowy. W niektórych obszarach polityki jest to trudne; należy również uwzględnić fakt, że wskaźniki zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności należy odczytywać w odpowiednim kontekście.

Zdaniem Komisji wskaźnik „poziom dochodu rolników” obejmuje całość ogólnego celu nr 1, jako że odnosi się on nie tylko do dążenia do osiągnięcia godnego poziomu życia społeczności rolniczych, lecz również do rentowności gospodarstw i obszarów rolnych. Ponadto, jako że w celu otrzymywania jednolitych płatności rolnicy muszą utrzymywać swoje grunty w dobrych warunkach rolnych i ochrony środowiska, spełniony jest również ogólny cel nr 1 tj. „przestrzeganie wysokich standardów środowiskowych i standardów produkcji”.

Komisja przeanalizuje alternatywne sposoby określenia wskaźników opartych na kryteriach „SMART”.

10.10. Komisja potwierdza, że programy wieloletnie charakteryzują się tym, że inwestycje są dokonywane w długim okresie, a ocena ich oddziaływania możliwa jest dopiero po upływie znacznego czasu. W odniesieniu do okresu 2014–2020 Komisja zaproponowała cele pośrednie dla wskaźników określających produkt, które są bardziej bezpośrednio powiązane z polityką.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.11. Ze wskaźnikami oddziaływania należy powiązać skwantyfikowane wartości docelowe. Jednakże:

- a) z 29 wskaźników oddziaływania w trzech zbadanych rocznych sprawozdaniach z działalności w przypadku 11 nie określono powiązanych z nimi skwantyfikowanych wartości docelowych ani terminów ⁽¹²⁾;
- b) w przypadku DG REGIO wszystkie założenia, z wyjątkiem jednego, mają określone terminy, ale realizacja wielu z nich ma nastąpić w perspektywie średnioterminowej. W konsekwencji w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r. tej dyrekcji często odnoszono się do rezultatów osiągniętych w poprzednim okresie programowania (2000–2006).

10.12. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2010 r. Trybunał odnotował, że dyrekcje generalne nie ustanowiły celów dotyczących działań operacyjnych, związanych z oszczędnością (koszt wkładu) lub wydajnością (relacja między wkładem, produktem a rezultatami), ani nie przekazały informacji na temat realizacji tych celów. W ubiegłym roku, w oddzielnej uwadze Trybunał wskazał również, że opis osiągnięć polityki w części 1 rocznych sprawozdań z działalności obejmuje ograniczone informacje na temat rezultatów i oddziaływania; w większym stopniu koncentrowano się na wkładach i produktach niż na wynikach działań. Przeprowadzone przez Trybunał w tym roku badanie planów zarządzania oraz rocznych sprawozdań z działalności nie wykazało znaczących postępów w tym obszarze.

Brak wyjaśnień negatywnie wpływa na porównywalność

10.13. Z zasady, podobnie jak w przypadku sprawozdawczości na temat ustalonych celów/założeń, dobra praktyka wymaga zachowania spójności informacji na temat wyników w kolejnych okresach lub też wyjaśnienia wprowadzonych zmian, tak aby użytkownicy tych informacji mogli je porównać i ocenić tendencje.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.11. Skwantyfikowane wartości docelowe nie zawsze są możliwe do osiągnięcia, adekwatne lub nawet stosowne, głównie ze względu na to, że wskaźniki oddziaływania zależą od szeregu czynników zewnętrznych. W takich przypadkach wystarczające jest, aby wartością odniesienia dla mierzenia osiągnięć była panująca tendencja.

- a) Komisja dąży do określenia skwantyfikowanych wartości docelowych we wszelkich możliwych obszarach. Jednak w niektórych przypadkach, np. w odniesieniu do praw człowieka w krajach trzecich, skwantyfikowane wartości docelowe nie zawsze mają sens i są odpowiednie.
- b) W pkt 1.2 rocznego sprawozdania z działalności zastosowano wskaźniki oddziaływania oparte na modelach makroekonomicznych i danych statystycznych mających związek z ogólnymi celami polityki, a ich podstawa została w większości przypadków ustalona w 2006 r. Przekształcenie wskaźników oddziaływania jest odzwierciedleniem wpływu wielu czynników, a jednym z nich jest polityka spójności.

10.12. Służby Komisji wypełniły obowiązki określone w rozporządzeniach finansowych i w instrukcjach dotyczących sporządzania rocznych sprawozdań z działalności.

Komisja uściśliła stałe instrukcje dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2011 r., w odniesieniu do gospodarki, wydajności i efektywności, oraz zwróciła się do dyrekcji generalnych o dobrowolne uwzględnianie wskaźników dotyczących należytego zarządzania finansami w części 3.

Komisja jest pewna, że roczne sprawozdania z działalności jako całość zapewniają wystarczające informacje na temat wyników/produktów.

10.13. Komisja jest zdania, że informacje na temat wyników powinny się opierać na procesie stałej poprawy w obszarach, w których jest to konieczne, a nie na spójności. Komisja zgadza się ze stwierdzeniem, że należy wyjaśniać zmiany w tym względzie. Uważa jednak, że w odniesieniu do tego punktu przedstawiono wystarczające informacje.

⁽¹²⁾ DG AGRI – pięć wskaźników; EuropeAid – pięć wskaźników; DG REGIO – jeden wskaźnik.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Spójność celów, wskaźników i założeń

10.14. Roczne sprawozdania z działalności powinny odnosić się do celów, wskaźników i założeń ustalonych w planie zarządzania. Miało to z zasady miejsce w przypadku DG AGRI, która przeklasyfikowała niektóre wskaźniki oddziaływania, zgodnie z sugestią Trybunału odnoszącą się do rocznych sprawozdań z działalności za 2010 r. Jednakże DG AGRI nie wyjaśniła istoty pozostałych dwóch zmian ani w rocznym sprawozdaniu z działalności, ani w planie zarządzania. Ponieważ państwa członkowskie mogły modyfikować skwantyfikowane wartości docelowe według własnego uznania, trzy z czterech skwantyfikowanych wartości docelowych uległy zmianie między planem zarządzania na 2011 r. a rocznym sprawozdaniem z działalności za 2011 r. w wyniku aktualizacji programów rozwoju obszarów wiejskich, dokonanych przez państwa członkowskie (zob. przykład 10.2).

Przykład 10.2

Założenie	Plan zarządzania na 2011 r.	Roczne sprawozdanie z działalności za 2011 r.
Wzrost produkcji energii odnawialnej	20 500 ktoe ⁽¹³⁾	12 300 ktoe
Utworzone miejsca pracy	346 000	344 000
Powierzchnia użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15. Poza celami ogólnymi DG REGIO ustanawia także „priorytety wieloletnie”. W porównaniu z planem zarządzania na 2011 r. plan na 2012 r. zakłada wzrost liczby priorytetów wieloletnich z czterech do pięciu oraz wprowadza zmiany w sformułowaniu niektórych innych priorytetów. Ponadto plan zarządzania na 2012 r. zakłada wzrost liczby szczegółowych priorytetów operacyjnych niższego rzędu z 28 do 39. W planie tym nie objaśniono dokonanych zmian.

10.14. Komisja uznaje, że wskaźniki i założenia są stabilne i nie ulegają znacznym zmianom w kolejnych latach. Jak wskazano w tym stwierdzeniu, zmiana wskaźników i założeń jest wyjątkiem i wynikała z zaleceń Trybunału, zgodnie z którymi należało dokonać ponownej oceny dwóch wskaźników oddziaływania i przeklasyfikowania ich na wskaźniki wyników. Zostało to bardzo wyraźnie zasygnalizowane w aktualizacji planu zarządzania na 2011 r.

Państwa członkowskie mają w rzeczy samej możliwość dostosowania swoich wartości docelowych w celu poprawy programu rozwoju obszarów wiejskich (zob. odpowiedź do przykładu 10.2).

Przykład 10.2

Państwa członkowskie mają możliwość dostosowania swoich wartości docelowych, a oceny śródkresowe stanowiły odpowiednią okazję do doprecyzowania danych i stosowanej metody, a w razie konieczności – dostosowania wartości docelowych.

Natomiast znaczące ograniczenie wartości docelowej „Wzrost produkcji energii odnawialnej” wynika z błędu, który pojawił się w jednym z programów rozwoju obszarów wiejskich i który został już skorygowany. W świetle ocen śródkresowych możliwe było przeprowadzenie dalszych kontroli jakości, a tym samym określenie i zlikwidowanie tego błędu.

10.15. Nazwa i liczba priorytetów wieloletnich, jak również liczba rocznych szczegółowych priorytetów operacyjnych jest określana przez DG REGIO na podstawie analizy wskazującej, w jaki sposób można zagwarantować, aby zadania priorytetów zostały spełnione w sposób najbardziej skuteczny i najlepszy z punktu widzenia prawnego.

Zmiany odnotowane przez Trybunał odzwierciedlają wyzwania, jakim obecnie musi sprostać Unia Europejska w wyniku kryzysu finansowo-gospodarczego oraz związanych z nim zmian w określaniu priorytetów polityki regionalnej i priorytetów DG REGIO.

⁽¹³⁾ Ekwiwalent tysiąca ton ropy (ktoe) jest miarą ilości energii uwalnianej podczas spalania tysiąca ton ropy naftowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Objaśnianie uzyskanych wyników

10.16. Celem sprawozdawczości na temat wyników jest przekazanie informacji na ten temat zainteresowanym stronom. Jednakże nawet gdy możliwe było wyjaśnienie, dlaczego dany cel lub założenie nie zostały w pełni zrealizowane, roczne sprawozdanie z działalności nie zawierało takich wyjaśnień. Był to przypadek DG AGRI, gdzie stwierdzono, że wyniki wypadły dużo poniżej założeń: w zakresie czterech wskaźników nawet w połowie nie zrealizowano zakładanych wyników. W przypadku DG REGIO w rocznym sprawozdaniu z działalności ujęto szczegółową, punkt po punkcie, analizę wyników w odniesieniu do priorytetów wieloletnich (pkt 10.15), ale zabrakło takiej analizy w odniesieniu do celów ogólnych i wskaźników oddziaływania.

Problem z wiarygodnością danych otrzymywanych ze źródeł zewnętrznych

10.17. Zakres kontroli Trybunału nie obejmował badania wiarygodności wszystkich danych przedstawionych w trzech rocznych sprawozdaniach z działalności poddanych kontroli. Na podstawie przeprowadzonej przez siebie ograniczonej oceny Trybunał stwierdził, że dane dotyczące EuropeAid były ogólnie wiarygodne, gdyż w większości przypadków zastosowane wskaźniki są uznawane na poziomie międzynarodowym i weryfikowalne w sposób niezależny. Jednakże Trybunał odnotował szereg problemów w rocznych sprawozdaniach z działalności DG AGRI i DG REGIO, które w dużym stopniu polegają na danych uzyskanych od państw członkowskich, co przedstawiono w przykładzie 10.3.

10.16. Komisja jest zdania, że udzieliła wystarczających wyjaśnień. Wskaźniki przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności należy odczytywać w odpowiednim kontekście. To system wskaźników w programie zarządzania jako całości umożliwia wyciągnięcie wniosków dotyczących wpływu i wyników polityki, jako że wartości te opierają się na modelu makroekonomicznym i statystykach związanych z ogólnymi celami rozwoju polityki.

10.17.

Przykład 10.3**DG AGRI: sprawozdawczość na temat uzyskanych wyników oparta na niekompletnych danych**

W całej Unii Europejskiej istnieje 88 programów rozwoju obszarów wiejskich. Jednak wyniki przekazane na poziomie UE w zakresie trzech wskaźników oparte były na danych pochodzących odpowiednio z sześciu, dziewięciu oraz 32 programów z wymienionych 88. Inny wskaźnik odnosił się do wyników UE na podstawie danych uzyskanych jedynie z ośmiu z 27 państw członkowskich.

Przykład 10.3**DG AGRI: sprawozdawczość na temat uzyskanych wyników oparta na niekompletnych danych**

Efekt netto polityki dotyczącej programu rozwoju obszarów wiejskich na wskaźniki oddziaływania obejmujący całą UE obliczono na podstawie dostępnych skwantyfikowanych danych przedłożonych przez państwa członkowskie. W większości ocen śródkresowych nie zawarto wpływu skwantyfikowanego, twierdząc, że oceny śródkresowe przeprowadzane są zbyt wcześnie w okresie programowania, aby mogły one uwzględnić mierzalny efekt i wpływ. Wpływy odnoszą się do procesów długoterminowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

DG REGIO: wewnętrzne niespójności w rocznym sprawozdaniu z działalności

Liczba utworzonych miejsc pracy jest przedstawiona w różny sposób: 200 000 w 25 państwach członkowskich (s. 34) i 165 000 w 21 państwach członkowskich (załącznik 6, s. 169) – przypis do tego załącznika zawiera wykaz 19 państw członkowskich (przypis 126).

Dodatkowa populacja objęta dostępem szerokopasmowym jest podana różnie: 900 000 (s. 34) oraz 806 826 (załącznik 6, s. 172).

Długość nowo wybudowanych dróg wynosi 920 km w 12 państwach członkowskich (s. 34) i 805 km w 10 państwach członkowskich (załącznik 6, s. 171).

ODPOWIEDZI KOMISJI

DG REGIO: wewnętrzne niespójności w rocznym sprawozdaniu z działalności

Komisja pragnie podkreślić, że istnieją dwa sposoby przedstawiania informacji dotyczących wartości docelowych i najnowszych znanych wyników. Wszystkie wewnętrzne niespójności odpowiednio wyjaśniono w tekście.

— W głównej części rocznego sprawozdania z działalności informacje dotyczą ogólnych osiągnięć polityki spójności przy uwzględnieniu danych liczbowych ze sprawozdań wszystkich państw członkowskich, niezależnie od tego, czy miały one określone wartości docelowe, czy też nie (posiadanie wartości docelowych nie jest wymogiem).

— W załączniku 6 dokonano bezpośredniego porównania między wartościami docelowymi i wartościami osiągniętymi. Dane liczbowe zostały wzięte pod uwagę jedynie w przypadku państw członkowskich, które przedstawiły sprawozdania dotyczące obydwu wartości (tj. wykluczono państwa członkowskie, które przedłożyły sprawozdania dotyczące osiągniętych wartości bez przedstawienia wartości docelowych). Takie podejście charakteryzuje się spójnością na przestrzeni lat i zostało stworzone w sposób umożliwiający ocenę stosownych postępów w odniesieniu do wartości docelowej.

10.18. Zdolność DG AGRI i DG REGIO do zapewnienia jakości danych dostarczonych przez państwa członkowskie jest ograniczona. DG REGIO zaleciła, by państwa członkowskie skoncentrowały się na głównych wskaźnikach i wydała wytyczne na temat wprowadzania danych. Rozpoczęła ona także roczną procedurę weryfikacji, która doprowadziła do wykrycia pewnych błędów w przekazanych danych. Wprowadzenie w następnym okresie programowania „rezerwy wykonania” na potrzeby funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi⁽¹⁴⁾ może okazać się sposobem na zmotywowanie państw członkowskich do przekazywania stosownych, porównywalnych i wiarygodnych danych na temat wyników. Jednakże terminowość przekazywania tych danych pozostaje problemem. Na przykład obecny termin na przesłanie przez państwa członkowskie danych do DG REGIO to czerwiec kolejnego roku, co oznacza, że dane przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2011 r., opublikowanym w 2012 r., odnoszą się do roku 2010.

10.18. Komisja będzie nadal prowadziła wzmożone kontrole jakości danych dostarczonych przez państwa członkowskie dotyczących obecnego okresu programowania.

Zgodnie z wnioskiem legislacyjnym Komisji obejmującym nowy okres, w ramach zachęty dla państw członkowskich 5 % środków ma pozostać nieprzydzielonych na początku okresu programowania w celu późniejszego wypłacenia dodatkowych środków państwom członkowskim, które osiągną swoje cele pośrednie (zob. COM(2011) 615 wersja ostateczna).

Komisja nie uważa, aby terminowość przekazywania danych stanowiła problem. DG REGIO zawsze korzysta z najnowszych dostępnych danych, lecz uznaje, że – zgodnie z ustaleniami dotyczącymi sprawozdawczości w obecnym rozporządzeniu i projektach przyszłych rozporządzeń – dane za poprzedni rok nie będą dostępne do kwietnia roku następnego.

⁽¹⁴⁾ Fundusze te obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

UWAGI TRYBUNAŁU

WYNIKI PRZEPROWADZONYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ**Wprowadzenie**

10.19. W swoich sprawozdaniach specjalnych Trybunał badał, czy zasady należytego zarządzania finansami (pkt 10.2) są stosowane do budżetu Unii Europejskiej. Trybunał wybiera tematy swoich sprawozdań specjalnych – poszczególne obszary budżetowe lub kwestie zarządzania – w taki sposób, aby ich oddziaływanie było jak największe, na podstawie różnych kryteriów, takich jak poziom dochodów lub wydatków (istotność), ryzyko dla należytego zarządzania finansami oraz stopień zainteresowania stron.

10.20. W 2011 r. Trybunał przyjął ⁽¹⁵⁾ 16 sprawozdań specjalnych, które wymieniono w ramce 10.1:

Ramka 10.1**Sprawozdania specjalne przyjęte przez Trybunał w 2011 r. ⁽¹⁶⁾**

- nr 1/2011 „Czy decentralizacja procesu zarządzania przez Komisję pomocą zewnętrzną, polegająca na przeniesieniu go z centrali Komisji do jej delegatur, przyczyniła się do poprawy w dziedzinie udzielania pomocy?”
- nr 2/2011 „Działania następce związane ze sprawozdaniem specjalnym nr 1/2005 dotyczącym zarządzania Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych”
- nr 3/2011 „Wydajność i skuteczność pomocy UE przekazywanej za pośrednictwem Organizacji Narodów Zjednoczonych w krajach dotkniętych konfliktami”
- nr 4/2011 „Kontrola systemu poręczeń dla MŚP”
- nr 5/2011 „System płatności jednolitych (SP): kwestie, które należy uwzględnić w celu poprawy należytego zarządzania finansami”
- nr 6/2011 „Czy współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego projekty w sektorze turystycznym były skuteczne?”
- nr 7/2011 „Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i czy zarządza się nim odpowiednio?”
- nr 8/2011 „Odzyskiwanie nienależnych płatności dokonanych w ramach wspólnej polityki rolnej”
- nr 9/2011 „Czy współfinansowane ze środków EFRR projekty w dziedzinie e-administracji przynoszą zakładane efekty?”

⁽¹⁵⁾ Sprawozdanie przyjęte oznacza sprawozdanie zatwierdzone do publikacji. Sama publikacja, która wymaga opracowania graficznego, tłumaczenia, itp., ma miejsce zwykle około dwa miesiące później.

⁽¹⁶⁾ Sprawozdania specjalne ETO są dostępne na stronie internetowej Trybunału: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

UWAGI TRYBUNAŁU

- nr 10/2011 „Czy programy »Mleko dla szkół« oraz »Owoce w szkole« są skuteczne?”
- nr 11/2011 „Czy koncepcja systemu oznaczeń geograficznych i zarządzanie nim umożliwiają jego skuteczność?”
- nr 12/2011 „Czy działania podjęte przez UE przyczyniły się do dostosowania zdolności połowowej flot rybackich do dostępnych możliwości połowowych?”
- nr 13/2011 „Czy mechanizmy kontrolne stosowane w procedurze celnej 42 zapobiegają uchylaniu się od podatku VAT i umożliwiają wykrycie takich przypadków?”
- nr 14/2011 „Czy pomoc UE wpłynęła na zwiększenie zdolności Chorwacji do gospodarowania środkami poakcesyjnymi?”
- nr 15/2011 „Czy procedury Komisji zapewniają skuteczne sprawowanie kontroli pomocy państwa?”
- nr 16/2011 „Pomoc finansowa Unii Europejskiej na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Litwie i Słowacji: osiągnięcia i przyszłe wyzwania”

10.21. W sprawozdaniu rocznym za zeszły rok Trybunał wykazał, w jaki sposób ustalenia zawarte w jego sprawozdaniach specjalnych z 2010 r. obejmowały całość typowego cyklu zarządzania; od planowania strategicznego i określenia potrzeb aż do sprawozdawczości na temat uzyskanych wyników. Zakres sprawozdań specjalnych Trybunału z 2011 r. był równie szeroki. Jednakże z uwagi na fakt, że Unia przygotowuje się do wejścia w nowy okres programowania 2014–2020, Trybunał analizuje, jakie wnioski można wyciągnąć z jego sprawozdań specjalnych z 2011 r. na potrzeby przygotowania nowych programów i projektów, koncentrując się na trzech zagadnieniach: analiza potrzeb, koncepcja i pojęcie wartości dodanej UE. Te trzy zagadnienia zostały także odzwierciedlone, w różnym stopniu, w niedawnych opiniach Trybunału na temat wniosków w sprawie rozporządzeń w zakresie wspólnych ram strategicznych i wspólnej polityki rolnej ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Opinia nr 7/2011 dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. C 47 z 17.2.2012) oraz opinia nr 1/2012 w sprawie niektórych wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Analiza potrzeb: brak solidnych dowodów

10.22. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2010 r. Trybunał stwierdził, że w celu uzyskania dobrych wyników należy jednoznacznie zidentyfikować potrzeby, które mają zostać zaspokojone przez programy⁽¹⁸⁾. Przykładem odpowiedniego określenia przez Komisję kluczowych potrzeb jest pomoc udzielona Chorwacji, tak aby mogła ona zarządzać środkami UE po przystąpieniu do Unii⁽¹⁹⁾.

10.23. W 2011 r. Trybunał wciąż wykrywał i zgłaszał przypadki, w których nie przeprowadzono należytej analizy potrzeb. Na przykład wczesne strategie e-administracji, w przypadku której projekty mogą być wspierane bezpośrednio z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), były przygotowywane głównie w odpowiedzi na deklaracje polityczne, a nie na wnikliwe oceny potrzeb, co sprawiało, że w projektach nie uwzględniano najważniejszych kwestii⁽²⁰⁾. W przypadku dwóch z trzech skontrolowanych przez Trybunał programów likwidacji obiektów jądrowych nie przeprowadzono oceny potrzeb w odniesieniu do celu programów, którym było złagodzenie skutków wcześniejszego niż planowano zamknięcia obiektów jądrowych⁽²¹⁾.

10.24. Jedną z konsekwencji nieodpowiedniej analizy potrzeb jest to, że trudniej ocenić, który z konkurujących projektów ma szansę zapewnić najlepszy efekt gospodarności. Miało to miejsce w przypadku kontroli projektów e-administracji, o których mowa powyżej⁽²²⁾, a także kontroli wsparcia UE na rzecz działań rolnośrodowiskowych. W tym drugim przypadku Trybunał ustalił, że ukierunkowanie środków na obszary najbardziej potrzebujące miało kluczowe znaczenie dla wzmocnienia skutków środowiskowych działań rolnośrodowiskowych; jednak państwa członkowskie nie określały stopnia ukierunkowania na podstawie analizy kosztów i korzyści⁽²³⁾.

10.22. Komisja zgadza się, że należyta analiza potrzeb stanowi ważny element cyklu programowania i w związku z tym uważnie analizuje sprawy, w przypadku których Trybunał stwierdził, że przeprowadzona analiza potrzeb była niewystarczająca.

10.23. Koszty przejścia na e-administrację są bardzo wysokie. Konieczne jest określenie priorytetów i rozsądne jest, że są one przedstawiane na podstawie deklaracji i oświadczeń politycznych, co posłużyło do celów podniesienia świadomości oraz jako wstępne strategie. Proces ustalania priorytetów uległ jednak znacznej poprawie w okresie przejściowym i obecnie wszystkie państwa członkowskie sporządziły bardziej zaawansowane strategie e-administracji.

W traktatach o przystąpieniu lub późniejszych rozporządzeniach wskazano na potrzebę istnienia środków łagodzących. Program pomocy UE jest opracowany w sposób, który ma zapewniać zgodność środków proponowanych przez państwa członkowskie z krajowymi strategiami w dziedzinie energii oraz to, że środki te będą się na wspomnianych strategiach opierać, co siłą rzeczy uwzględni wpływ zamknięcia elektrowni jądrowej.

10.24. Komisja zgadza się, że analiza potrzeb może być pomocna w określaniu projektów priorytetowych. Jednak jeśli chodzi o wsparcie rolnośrodowiskowe, niektóre państwa członkowskie uwzględniły pożądany poziom wartości docelowych na podstawie analizy związanych z nimi kosztów i korzyści. Na przykład Rumunia ukierunkowuje płatności rolnośrodowiskowe z tytułu wysokiej wartości przyrodniczej na podstawie kryterium geograficznego, a obszary kwalifikujące się do pomocy są ustalane z wykorzystaniem makrodanych. W świetle projektów e-administracji, na skutek inicjatyw politycznych UE, wszystkie państwa członkowskie opracowały obecnie bardziej zaawansowane strategie e-administracji oparte na planie działania na rzecz e-administracji na lata 2011–2015.

⁽¹⁸⁾ Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 8.36.

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 14/2011 „Czy pomoc UE wpłynęła na zwiększenie zdolności Chorwacji do gospodarowania środkami poakcesyjnymi?”, pkt 17 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Sprawozdanie specjalne nr 9/2011 „Czy współfinansowane ze środków EFRR projekty w dziedzinie e-administracji przynoszą zakładane efekty?”, pkt 56 lit. a) (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 16/2011 „Pomoc finansowa Unii Europejskiej na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Litwie i Słowacji: osiągnięcia i przyszłe wyzwania”, pkt 26 i schemat 7 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 9/2011, pkt 56 lit. b).

⁽²³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2011 „Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i czy zarządza się nim odpowiednio?”, pkt 72 i 78 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Koncepcja: niewystarczająco jasno określono, co należy osiągnąć

10.25. Określenie potrzeb stanowi dopiero początek procesu. Kluczowe znaczenie dla należytego zarządzania finansami ma odpowiednia koncepcja zarówno programów, jak i poszczególnych projektów w ramach tych programów, tak aby za pomocą wydanych środków osiągnąć maksymalne oddziaływanie minimalnym kosztem. Koncepcja programów i poszczególnych projektów powinna wiązać działania finansowane z budżetu z zakładanymi produktami, rezultatami i oddziaływaniem związanymi z tymi wydatkami.

10.26. W jednym przypadku Komisja uwzględniła problemy koncepcyjne jednego z programów i poprawiła, przynajmniej częściowo, koncepcję podobnego programu. W wyniku tego działań mających zachęcić do spożycia owoców w szkole nie dotyczył problem braku atrakcyjności dla beneficjentów oraz efektu „deadweight”⁽²⁴⁾, które odnotowano w przypadku podobnego programu dotyczącego spożycia mleka w szkole⁽²⁵⁾. Jednakże Trybunał wciąż stwierdzał szereg uchybień w koncepcji systemów finansowania skontrolowanych w 2011 r., co przedstawiono w kolejnych punktach.

10.27. Komisja przekazuje część wsparcia dla krajów dotkniętych konfliktami za pośrednictwem Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jednakże niemal wszystkie (18 z 19) umowy w sprawie wkładu finansowego skontrolowane przez Trybunał były obarczone co najmniej jedną wadą koncepcyjną, taką jak brak podstawowych kryteriów, nieuszczegółowione cele lub brakujące wskaźniki. W rezultacie nie było jasne, co należy osiągnąć i jak ocenić postępy w realizacji⁽²⁶⁾.

10.26. Komisja jest zdania, że w ostatnim przeglądzie programu dotyczącego spożycia mleka w szkole w dużej mierze uwzględniono spostrzeżenia Trybunału z zamiarem zwiększenia ogólnej wydajności tego systemu.

10.27. Komisja potwierdza, że opracowanie odpowiedniej koncepcji projektu jest bardzo ważne, jest jednak zdania, że tylko w 2 z 18 wymienionych przypadków wystąpiły uchybienia, które mogły mieć bezpośredni wpływ na wyniki projektu.

W 2011 r., w celu poprawy koncepcji projektu, Komisja wprowadziła nowy system szkoleń i wskazówek, w którym jej zdaniem w dużej mierze uwzględniono zastrzeżenia Trybunału.

Ponadto w sprawozdaniu specjalnym Trybunału uznano, że nawet w niezwykle trudnych okolicznościach projekty realizowane z ONZ w krajach dotkniętych konfliktem przynoszą dobre wyniki i są stosunkowo trwałe.

⁽²⁴⁾ Efekt „deadweight” pojawia się, gdy w ramach danego działania wspiera się beneficjentów, którzy dokonaliby takiego samego wyboru w przypadku braku pomocy.

⁽²⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 10/2011 „Czy programy »Mleko dla szkół« oraz »Owoce w szkole« są skuteczne?”, pkt 53 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/2011 „Wydajność i skuteczność pomocy UE przekazywanej za pośrednictwem Organizacji Narodów Zjednoczonych w krajach dotkniętych konfliktami”, pkt 23, 24 i 48 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

10.28. System płatności jednolitych w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) miał na celu zachęcenie rolników do dostosowania się do wymogów rynkowych oraz stosowania praktyk rolniczych przyjaznych dla środowiska. Jednak w koncepcji tego programu występuje sprzeczność: system ten ma wspierać dochody indywidualnych rolników, jednak w praktyce rozdział pomocy w niewielkim stopniu uwzględnia sytuację, w której znajdują się poszczególni odbiorcy płatności, co sprawia, że rozdział pomocy między poszczególnych rolników pozostaje w znacznej mierze oparty na powierzchni uprawianych gruntów, a więc nadal duża część środków wypłacanych w ramach tego systemu trafia do dużych gospodarstw, podobnie jak w poprzednim systemie ⁽²⁷⁾.

10.29. System oznaczeń geograficznych (OG) ma za zadanie chronić nazwy odnoszące się do produktów, których określona jakość, renoma lub inna cecha charakterystyczna może być zasadniczo przypisana geograficznemu pochodzeniu tych produktów (np. prosciutto di Parma, Bayerisches Bier, itp.). Skuteczność systemu OG zależy między innymi od jego wykorzystania przez producentów. Istnieją możliwości przyciągnięcia kolejnych producentów do systemu OG, w szczególności w państwach członkowskich, gdzie zainteresowanie tym systemem jest niewielkie. Jednakże dostępne działania i stosowane procedury nie zachęcają tych producentów do uczestnictwa w systemie ⁽²⁸⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.28. System płatności jednolitych (SPJ) okazał się bardzo skutecznym narzędziem przyznającym podstawowe wsparcie dochodu, umożliwiając jednocześnie rolnikom podejmowanie decyzji produkcyjnych w oparciu o sygnały dochodzące z rynku. Wynika to z faktu, iż płatności nie są związane z wielkością produkcji i tym samym nie zakłócają decyzji produkcyjnych. Aby zakwalifikować się do otrzymania płatności, beneficjenci, działki i działania muszą spełnić jasne warunki określone w rozporządzeniu Rady, które są zgodne z zasadami WTO, tj. niezależne od czynników produkcyjnych.

Nie należy uznawać, że zapotrzebowanie na wsparcie podstawowego dochodu dla dużych gospodarstw powinno być w każdym przypadku niższe niż dla innych gospodarstw, jako że w ujęciu ogólnym dochód w dużej mierze zależy od rodzaju produkcji, kosztów nakładów i produkcji, siły roboczej w gospodarstwie itd.

Wartość i liczbę przyznanych uprawnień obliczono wykorzystując historyczne wartości odniesienia dla produkcji i powierzchni gospodarstw, aby zapewnić łagodne przejście do płatności niezwiązanych z wielkością produkcji. Dlatego też obecny system dystrybucji płatności bezpośrednich wśród gospodarstw jest po prostu odzwierciedleniem faktu, iż grunty rolne i produkcja rolna nie są równo podzielone pomiędzy gospodarstwa w UE.

Niemniej jednak we wnioskach legislacyjnych w sprawie WPR po 2013 r. rozważa się kwestię redystrybucji wsparcia między rolnikami i państwami członkowskimi, co powinno doprowadzić do poprawy skuteczności ukierunkowania pomocy w ramach SPJ. Aby wydatki były bardziej skuteczne i miały wyższą jakość, Komisja zaproponowała, aby dokonać ich poprawy oraz dodać kilka nowych elementów, uwzględniając tym samym niektóre kwestie poruszone przez Trybunał w sprawozdaniu specjalnym: zmianę koncepcji oraz lepsze ukierunkowanie wsparcia.

10.29. System jest przede wszystkim systemem ochrony własności intelektualnej. Wprowadzono już stosowne instrumenty i środki prawne, a producenci są zachęceni do dobrowolnego przystępowania do tego systemu. Świadectwem tego jest również wyraźne zainteresowanie systemem, jakie okazują producenci: zarejestrowano już znaczną liczbę nazw produktów (ponad 1 000), co odpowiada wartości rynkowej 14,5 mld euro (w 2008 r.).

Państwa członkowskie, które przystąpiły do UE od 2004 r., nadal jeszcze muszą dogonić pozostałe państwa w odniesieniu do tego systemu. Aby przyciągnąć dalszych producentów, uruchomiono szereg inicjatyw, w tym kampanie informacyjne, targi, międzynarodowe wystawy tematyczne; przygotowano również przewodniki dla wnioskodawców ubiegających się o nadanie oznaczenia geograficznego (ChNP lub ChOG).

⁽²⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 5/2011 „System płatności jednolitych (SPJ): kwestie, które należy uwzględnić w celu poprawy należytego zarządzania finansami”, pkt 44 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Sprawozdanie specjalne nr 11/2011 „Czy koncepcja systemu oznaczeń geograficznych i zarządzanie nim umożliwiają jego skuteczność?”, pkt 61 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

10.30. W ramach wspólnej polityki rybołówstwa Komisja zapewnia wsparcie dla państw członkowskich przeznaczone na zmniejszenie zdolności połowowej ich flot rybackich, a celem nadrzędnym tej polityki jest ochrona stad ryb. Skuteczność tego wsparcia zmniejszają problemy koncepcyjne. Na przykład kryteria kwalifikowalności i wyboru w ramach programów wycofywania statków rybackich z eksploatacji były nieodpowiednio ukierunkowane, co sprawiło, że złomowaniu podlegały statki mające niewielki wpływ na docelowe stada ryb lub niemające go wcale ⁽²⁹⁾.

Wartość dodana UE: uzasadnienie interwencji UE

10.31. Komisja definiuje wartość dodaną UE jako wartość wynikającą z interwencji UE wykraczającą poza wartość, która zostałaby uzyskana bez tej interwencji, przez działanie samego państwa członkowskiego ⁽³⁰⁾. Trybunał już wcześniej sugerował, by definicja tego pojęcia opierała się na zasadach przedstawionych w ramce 10.2 oraz zalecał, by koncepcja wartości dodanej UE została wyrażona w odpowiedniej deklaracji politycznej lub w przepisach prawa UE, które służyłyby władzom politycznym UE jako wytyczne przy określaniu priorytetów w zakresie wydatkowania ⁽³¹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.30. Dokonano przeglądu spraw zbadanych przez Trybunał i omówiono je z państwami członkowskimi. Państwa członkowskie podejmują w razie potrzeby działania naprawcze, obejmujące między innymi odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków.

10.31. Komisja pragnie podkreślić, że koncepcja europejskiej wartości dodanej ma zastosowanie w wielu różnych kontekstach, takich jak rozważania akademickie na temat budżetu UE, określanie celów lub kryteriów selekcji projektów w konkretnych programach UE, w przypadku przepisów rozporządzenia finansowego oraz przy ocenie istniejących programów; Komisja uważa jednak, że wartość dodana projektów dotyczących polityki wykracza poza zwykłe odniesienia do danych liczbowych.

Jednym z celów wymienionego dokumentu roboczego było wyjaśnienie wartości dodanej, jaką wnosi dysponowanie budżetem UE, oraz przedstawienie szeregu przykładów, w jaki sposób funkcjonuje to w praktyce w poszczególnych państwach członkowskich, tym samym udzielając organom decyzyjnym UE koniecznych wskazówek dotyczących ustalania priorytetów w wydatkach.

Ponadto przeprowadzana przez Komisję ocena skutków służy przygotowaniu dla decydentów politycznych danych odnoszących się do zalet i wad możliwych wariantów strategicznych na podstawie analizy ich potencjalnego wpływu. Proces ten odnosi się zatem również do kwestii wartości dodanej wniosków Komisji.

⁽²⁹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 12/2001 „Czy działania podjęte przez UE przyczyniły się do dostosowania zdolności połowowej flot rybackich do dostępnych możliwości połowowych?”, pkt 51–58 i 76 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Dokument roboczy służb Komisji „The added value of the EU budget” (Wartość dodana budżetu UE), SEC(2011) 867 final sekcja 1.1 towarzyszący komunikatowi „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”, COM(2011) 500 final.

⁽³¹⁾ Opinia nr 1/2010 „Poprawa finansowego zarządzania budżetem Unii Europejskiej: zagrożenia i wyzwania”, pkt 18 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 10.2**Proponowane przez Trybunał zasady stanowiące podstawę pojęcia wartości dodanej UE:**

- Wydatkowanie z budżetu Unii Europejskiej w ramach Unii musi spowodować oczywiste i zauważalne korzyści dla Unii i jej obywateli, które nie mogłyby zostać osiągnięte poprzez wydatkowanie środków jedynie na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie UE.
- Wydatki mające skutki transgraniczne będące przedmiotem wspólnego zainteresowania są bardziej uzasadnione, jeżeli chodzi o podejmowanie działań przez UE niż wydatki mające skutki o ograniczonym zasięgu geograficznym.
- Rozsądna koncentracja wydatków prawdopodobnie przyczyni się do realizacji celu, jakim jest wnoszenie wartości dodanej.
- W przypadku wydatków poza Unią, takich jak wydatki na pomoc rozwojową, wartość dodaną można również wzmocnić poprzez podejście selektywne: na przykład skoncentrowanie się na koordynacji pomocy rozwojowej w obszarach, w których istnieje globalne poparcie darczyńców oraz skoncentrowanie się na działaniach, w zakresie których wiedza fachowa UE ma szczególną wartość ⁽³²⁾.

10.32. Trybunał stwierdził, że programy wydatkowania, które nie wnoszą wartości dodanej UE, z natury rzeczy prawdopodobnie nie będą prowadziły do skutecznego i wydajnego wykorzystania pieniędzy podatników UE ⁽³³⁾. W swoich sprawozdaniach specjalnych z 2011 r. Trybunał wskazał przykłady, w których istnienie europejskiej wartości dodanej było w najlepszym razie wątpliwe:

- wartość dodana UE systemu poręczeń dla MŚP (SMEG) nie została wykazana, gdyż rezultaty tego instrumentu mogły zostać także osiągnięte za pomocą finansowania w ramach systemów krajowych ⁽³⁴⁾,

⁽³²⁾ Odpowiedź Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na komunikat Komisji pt. „Reformowanie budżetu, zmienianie Europy”, pkt 8, kwiecień 2008.

⁽³³⁾ Opinia nr 7/2011, pkt 9.

⁽³⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 4/2011 „Kontrola systemu poręczeń dla MŚP”, pkt 104 (<http://eca.europa.eu>).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 10.2

Komisja uważa, że wartość dodana projektu dotyczącego polityki powinna być głównym czynnikiem uzasadniającym wydatki na szczeblu UE.

Przedstawiając swoje wnioski dotyczące budżetu UE na lata 2007–2013, Komisja zbadała wartość dodaną proponowanych wydatków we wszystkich dziedzinach polityki, stosując następujące kryteria:

- skuteczność: przypadki, w których działanie na szczeblu UE jest jedynym sposobem osiągnięcia korzyści,
- wydajność: przypadki, w których działanie na szczeblu UE jest bardziej opłacalne,
- synergia: przypadki, w których działania na szczeblu UE są konieczne, aby uzupełniać, stymulować i wspierać działania na niższych szczeblach.

Komisja opracowała zarówno wieloletnie ramy finansowe, jak i instrumenty i programy sektorowe w taki sposób, że:

- cele można skuteczniej osiągnąć poprzez wydatkowanie na poziomie UE,
- wkład w postaci wydatków na poziomie UE jest oczywisty,
- europejska wartość dodana jest widoczna,
- połączenie zasobów na poziomie UE tworzy korzyści skali i prowadzi do lepszych wyników.

W komunikacie Komisji dotyczącym programu działań na rzecz zmian z października 2011 r. oraz w następujących po nim konkluzjach Rady z dnia 14 maja 2012 r. zalecono większe ukierunkowanie środków na rzecz krajów najbardziej potrzebujących oraz skupienie się na ograniczonej liczbie sektorów, w których można zmaksymalizować wpływ pomocy, a europejska wartość dodana jest wyraźna.

10.32. Komisja jest zdania, że oceny wartości dodanej programów wydatkowania należy dokonywać w powiązaniu z wyznaczonymi celami oraz kryteriami stosowanymi przy początkowej ocenie wartości dodanej wniosków Komisji (zob. ramka 10.2).

- Komisja uwzględnia już to spostrzeżenie w dyskusjach i planach dotyczących kolejnej generacji instrumentów finansowych dla wieloletnich ram finansowych po 2013 r., w odniesieniu do których jedną z podstawowych zasad, jaką muszą spełniać wszystkie proponowane instrumenty, jest „zapewnienie europejskiej wartości dodanej”.

UWAGI TRYBUNAŁU

- w przypadku projektów turystycznych współfinansowanych z EFRR, wobec braku odpowiedniego systemu ustalania celów projektów i monitorowania ich realizacji trudno było określić zakres wartości dodanej UE ⁽³⁵⁾,
- w przypadku pomocy finansowej UE na likwidację obiektów jądrowych w trzech państwach członkowskich Trybunał stwierdził, że ramy polityki były stosunkowo nieściśle i zalecił, aby decyzja o dalszej pomocy finansowej była oparta na ocenie wartości dodanej takiej interwencji dla UE ⁽³⁶⁾.

10.33. W wydanych ostatnio opiniach Trybunał zwrócił uwagę na problemy Komisji w definiowaniu celów polityki pod kątem rezultatów, czyli określaniu, co ma zostać osiągnięte dzięki finansowaniu UE ⁽³⁷⁾. Bez ustanowienia jasnych założeń dla oczekiwanych rezultatów Komisji nadal trudno będzie wykazać, że jej wydatki przyczyniają się do osiągnięcia wartości dodanej UE, a zatem trudno będzie uzyskać pewność, że wydatkowanie jest wydajne i skuteczne.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

10.34. Proces sporządzania rocznych sprawozdań z działalności przez dyrekcje generalne Komisji ewoluuje. W porównaniu z poprzednimi latami odnotowano pewną poprawę (pkt 10.7).

10.35. Nadal występują problemy związane z brakiem stosowności celów i wskaźników, w szczególności w kontekście wewnętrznej spójności celów i wskaźników, ustalania konstruktywnych skwantyfikowanych wartości docelowych oraz rocznego pomiaru postępów. Podobnie jak miało to miejsce w zeszłym roku, trzy ocenione przez Trybunał dyrekcje generalne nie przekazały informacji na temat oszczędności i wydajności w części 1 rocznych sprawozdań z działalności (zob. pkt 10.8–10.12).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja zauważa, że podczas kontroli wykonania zadań przeprowadzonej przez Trybunał stwierdzono wysoki wpływ na zatrudnienie w przypadku badanych projektów z sektora turystyki.
- Komisja jest zdania, że europejska wartość dodana dla projektów była widoczna: bez realizacji tych projektów osiągnięcie celu ogólnego, jakim była znaczna poprawa bezpieczeństwa jądrowego UE, jak również pomoc państwom członkowskim w łagodzeniu skutków wcześniejszego zamknięcia obiektów jądrowych, byłoby niezwykle trudne.

W dniu 24 listopada 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia unijnego dla programów pomocy dotyczących likwidacji obiektów jądrowych realizowanych w Bułgarii, na Litwie i na Słowacji (COM(2011) 783) na okres 2014–2020. Wnioskowi towarzyszyła kompleksowa ocena skutków obejmująca między innymi ocenę europejskiej wartości dodanej.

10.33. Zwrócenie większej uwagi na skuteczność działań i wyniki jest jednym z głównych założeń Komisji uwzględnionych w jej wniosku „Budżet dla UE 2020”, aby zrealizować długoterminowe cele strategiczne Unii ze środków budżetowych dostępnych na kolejnych siedem lat.

W związku z tym wszystkie programy i instrumenty zawarte we wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych opracowano w taki sposób, aby zagwarantować, by ich wyniki i ich wpływ przyczyniły się znacząco do osiągnięcia kluczowych celów polityki UE, dzięki czemu nacisk zostanie położony na oczekiwane wyniki i skuteczność działań.

10.34. Komisja dąży do stałej poprawy jakości i zrozumiałości sporządzanych przez nią sprawozdań dotyczących rozliczalności.

10.35. Komisja doprecyzowała stałe instrukcje dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2011 r., w odniesieniu do wydajności i efektywności, oraz zwróciła się do dyrekcji generalnych o dobrowolne uwzględnianie wskaźników dotyczących należytego zarządzania finansami w części 3. Pewna liczba dyrekcji generalnych przedłożyła sprawozdania w tej sprawie w 2011 r.

⁽³⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 6/2011 „Czy współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego projekty w sektorze turystycznym były skuteczne?”, pkt 46 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 16/2011, pkt 42 lit. b).

⁽³⁷⁾ Opinia nr 7/2011, pkt 10 i opinia nr 1/2012, pkt 8 i 151.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.36. Cele, wskaźniki i założenia ustanowione w planach zarządzania DG AGRI i DG REGIO były z zasady tożsame z wykorzystanymi w rocznych sprawozdaniach z działalności i zasadniczo były spójne z rokiem ubiegłym. Jednakże dokonane zmiany nie zawsze zostały objaśnione (zob. pkt 10.13–10.16).

10.37. Ograniczenia prawne oraz uwarunkowania praktyczne miały negatywny wpływ na wiarygodność informacji uzyskanych przez dyrekcje generalne od państw członkowskich w odniesieniu do programów realizowanych w ramach zarządzania dzielonego. Podjęto pewne działania, aby zmotywować państwa członkowskie do dostarczania stosownych, porównywalnych i wiarygodnych informacji na temat realizacji funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi w następnym okresie programowania. Istnieje możliwość, że będzie z tego można wyciągnąć cenne wnioski na przyszłość. Dodatkowym problemem jest terminowość przekazywania danych (zob. pkt 10.17–10.18).

10.38. W swoich sprawozdaniach specjalnych z 2011 r. na temat trzech analizowanych obszarów Trybunał stwierdził, że:

- a) często brakuje dobrej jakości oceny potrzeb, chociaż ma ona kluczowe znaczenie, aby zapewnić ukierunkowanie wydatków UE na najbardziej potrzebujące obszary (geograficzne lub tematyczne) (pkt 10.22–10.24);
- b) w koncepcji programów istnieją uchybienia, które negatywnie wpływają na zdolność Komisji do określania rezultatów i oddziaływania wydatkowania UE oraz sprawozdawczości na ten temat (pkt 10.25–10.30);
- c) Komisja ma problemy z wykazaniem wartości dodanej UE wydatkowania środków unijnych (pkt 10.31–10.33).

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.36. Komisja zgadza się ze stwierdzeniem, że zmiany w stosunku do rocznego sprawozdania z działalności z poprzedniego roku wymagają wyjaśnienia. Uważa jednak, że w odniesieniu do tego punktu przedstawiono wystarczające informacje.

10.37. Komisja będzie nadal prowadziła wzmożone kontrole jakości danych dostarczonych przez państwa członkowskie dotyczących obecnego okresu programowania. Komisja nie uważa jednak, aby terminowość przekazywania danych stanowiła problem.

Biorąc pod uwagę siedmioletni okres programowania, dane dostępne 16 miesięcy po końcu roku nadal można wykorzystywać do dostosowania programów, w przypadku których dane wskazują na brak wyników (zob. odpowiedź na pkt 10.18).

10.38.

- a) Komisja zgadza się, że należyta analiza potrzeb stanowi ważny element cyklu programowania i w związku z tym uważnie analizuje sprawy, w przypadku których Trybunał stwierdził, że przeprowadzona analiza potrzeb nie jest wystarczająca.
- b) Komisja uznaje, że opracowanie odpowiedniej koncepcji projektu jest bardzo ważne, nie zgadza się jednak ze wszystkimi stwierdzeniami dokonanymi przez Trybunał w odniesieniu do spraw wymienionych w pkt od 10.25 do 10.30. Komisja analizuje jednak uważnie stwierdzenia poczynione przez Trybunał w tym względzie i dostosowuje swoje sposoby działania, kiedy jest to właściwe w celu dalszej poprawy procesu opracowywania koncepcji projektu.
- c) Opracowując kolejne wieloletnie ramy finansowe, Komisja wdrożyła zasady określone w przeglądzie budżetu za 2010 r., a mianowicie skoncentrowanie się na wartości dodanej budżetu UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

10.39. W następstwie przeglądu oraz ustaleń i wniosków za 2011 r. Trybunał zaleca, co następuje:

— **Zalecenie 1:** przy opracowywaniu koncepcji nowych programów wydatkowania Komisja powinna dążyć do koncentrowania swoich działań na rezultatach i oddziaływaniu, które pragnie uzyskać. Jeżeli rezultatów i oddziaływania nie można łatwo zmierzyć, Komisja powinna ustanowić wskaźniki i cele cząstkowe oparte na kryteriach „SMART”⁽³⁸⁾, aby wykazać, że jej działania przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych celów.

— **Zalecenie 2:** Komisja powinna współpracować z państwami członkowskimi, mając na celu poprawę jakości przekazywanych danych i terminowości ich przekazywania. W szczególności powinna ona wyciągnąć wnioski z działań podejmowanych w zakresie funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi celem zachęcenia państw członkowskich do przekazywania wysokiej jakości danych na temat wyników.

— **Zalecenie 3:** W następnym okresie programowania (2014–2020) Komisja powinna wykazać, w jaki sposób zapewniona zostanie wartość dodana UE, i przekazywać informacje na ten temat.

10.39.

Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału i – jak już przedstawiono – podjęła działania w tym względzie.

Opracowując kolejne wieloletnie ramy finansowe, Komisja wdrożyła zasady, które określiła w przeglądzie budżetu za 2010 r.:

— skoncentrowanie się na realizacji priorytetów polityki,

— skoncentrowanie się na europejskiej wartości dodanej,

— skoncentrowanie się na rezultatach i oddziaływaniu,

— zapewnianie wzajemnych korzyści w całej Unii Europejskiej.

Komisja zgadza się ze stwierdzeniem, że współpraca z państwami członkowskimi jest istotna, aby poprawić jakość i terminowość przedstawianych danych. Po przeprowadzeniu weryfikacji z państwami członkowskimi mającej na celu potwierdzenie prawidłowości wskaźników przekazanych drogą elektroniczną, Komisja jest pewna, że jakość danych będzie ulegała dalszej poprawie. Jednak zgodnie z ustaleniami dotyczącymi sprawozdawczości w obecnym rozporządzeniu i w projektach przyszłych rozporządzeń, dane za poprzedni rok nie będą dostępne do kwietnia następnego roku.

We wszystkich wnioskach przedstawionych przez Komisję władzy prawodawczej określono cele ogólne i szczegółowe, których osiągnięcie przyczyni się do zachowania europejskiej wartości dodanej w odniesieniu do instrumentów finansowych będących przedmiotem wniosków.

⁽³⁸⁾ Ang. Specific (zdefiniowany), Measurable (wymierny), Achievable (osiągalny), Relevant (odpowiedni), Timed (określony w czasie). Zob. sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2010, pkt 8.33.

