

IV

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

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Zgodnie z przepisami art. 287 ust. 1 i 4 TFUE oraz art. 148 ust. 1 i art. 162 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 oraz z przepisami 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 5 września 2013 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE**za rok budżetowy 2012.**

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 KALJULAID, Karel PINXTEN, 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, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wstęp	7
Rozdział 1 — Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	9
Rozdział 2 — Dochody	61
Rozdział 3 — Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	85
Rozdział 4 — Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	107
Rozdział 5 — Polityka regionalna, energia i transport	133
Rozdział 6 — Zatrudnienie i sprawy społeczne	165
Rozdział 7 — Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	185
Rozdział 8 — Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	201
Rozdział 9 — Wydatki administracyjne i inne	221
Rozdział 10 — Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	233

WSTĘP

0.1. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją ustanowioną na mocy Traktatu w celu sprawowania kontroli nad finansami Unii Europejskiej (UE). Trybunał, 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 36. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE i dotyczy roku budżetowego 2012. 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 skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji (co w sprawozdaniu określane jest mianem „prawidłowości 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, część poświęconą odzyskiwaniu środków i korektom finansowym, a także sprawozdanie podsumowujące na temat zarządzania budżetem w 2012 r. W załączniku 1.3 do rozdziału 1 przedstawiono wyciąg ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego za rok 2012. Bardziej szczegó-

lowe informacje finansowe dotyczące roku 2012 przedstawiono w opublikowanym skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz w raporcie finansowym, sporządzonych przez Komisję Europejską. Oba dokumenty dostępne są na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_en.cfm

— 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 przeanalizowano metody pomiaru osiągniętych wyników w planach zarządzania oraz w rocznych sprawozdaniach z działalności sporządzonych przez trzech dyrektorów generalnych Komisji, a także przedstawiono wspólne kwestie poruszone w sprawozdaniach specjalnych przyjętych przez Trybunał w 2012 r. oraz krótko omówiono drugie i trzecie sprawozdanie oceniające Komisji.

0.6. Oceny szczegółowe są oparte głównie na wynikach przeprowadzonego przez Trybunał badania prawidłowości transakcji oraz na ocenie skuteczności podstawowych systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do określonych dochodów lub wydatków.

0.7. W ramach poszczególnych ocen szczegółowych zharmonizowana została definicja transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Harmonizacja ta ma wpływ w szczególności na rozdział 7 i 8 sprawozdania rocznego (zob. pkt 7.13–7.15 i 8.13). Zmiany oraz ich wpływ opisano szczegółowo w rozdziale 1 (zob. pkt 1.6, 1.7, 1.15 oraz wykres 1.1).

0.8. Odpowiedzi Komisji (lub w stosownych przypadkach odpowiedzi innych instytucji i organów UE) na uwagi Trybunału 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–XII
Wstęp	1.1–1.5
Zmiana stosowanego przez Trybunał podejścia do doboru próby	1.6–1.7
Zamówienia publiczne	1.8
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2012	1.9–1.45
Wiarygodność rozliczeń	1.9–1.10
Streszczenie wyników ocen szczegółowych i kontroli, na których opiera się poświadczenie wiarygodności	1.11–1.18
Uwzględnianie odzyskanych środków i korekt finansowych	1.19–1.35
Sprawozdanie podsumowujące oraz roczne sprawozdania z działalności	1.36–1.45
Zarządzanie budżetem	1.46–1.59
Środki budżetowe na pokrycie zobowiązań i płatności	1.47–1.50
Obciążenie budżetu na płatności	1.51–1.57
Przyszłe potrzeby w zakresie wypłaty środków	1.58–1.59
Załącznik 1.1 – Podejście kontrolne i metodyka kontroli	
Załącznik 1.2 – Działania podjęte w związku z wcześniejszymi uwagami na temat wiarygodności rozliczeń	
Załącznik 1.3 – Wyciąg ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2012 r.	

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 zagregowanego sprawozdania z wykonania budżetu ⁽²⁾ za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2012 r., zatwierdzonych przez Komisję w dniu 26 lipca 2013 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 prezentację skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej umożliwiających sporządzanie i prezentację sprawozdań finansowych, które nie zawierają istotnych zniekształceń spowodowanych nadużyciem lub błędem. Kierownictwo odpowiada również za dopilnowanie, by ujęte w sprawozdaniu finansowym działania, transakcje finansowe i informacje były zgodne z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Ostateczną odpowiedzialność za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń 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 (ISSAI). 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.

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 (lecz nie na potrzeby sformułowania opinii na temat skuteczności systemu kontroli wewnętrznej) Trybunał, dokonując oceny ryzyka, bierze pod uwagę system kontroli wewnętrznej wykorzystywany do sporządzania i rzetelnej prezentacji skonsolidowanego sprawozdania finansowego oraz do zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u jego podstaw. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz racjonalności sporządzonych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

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 odpowiednie zagregowane dane makroekonomiczne wykorzystywane do obliczania tych zasobów oraz ocenia się stosowane w Komisji systemy przetwarzania tych danych do momentu otrzymania wkładów państw członkowskich i uwzględnienia ich w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym. W zakresie tradycyjnych zasobów własnych Trybunał bada rozliczenia organów celnych oraz analizuje przepływ opłat celnych pod nadzorem celnym do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ich ujęcia w sprawozdaniu finansowym.

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

⁽²⁾ Zagregowane sprawozdanie z wykonania budżetu składa się ze zagregowanego sprawozdania z wykonania budżetu i informacji dodatkowych.

VI. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada transakcje płatnicze po tym, jak wydatki zostały poniesione, ujęte i zatwierdzone („płatności uznane jako wydatki”). Badanie to obejmuje wszystkie kategorie płatności (w tym płatności z tytułu nabycia aktywów) z wyjątkiem zaliczek w chwili ich wypłaty. Zaliczki bada się po przedstawieniu przez odbiorcę środków uzasadnienia ich właściwego wykorzystania oraz przyjęciu tego uzasadnienia przez daną Instytucję lub organ poprzez rozliczenie danej zaliczki, w tym samym roku lub w latach kolejnych.

VII. Trybunał uznał, że uzyskane dowody kontroli są wystarczające i właściwe, aby stanowić podstawę do wydania opinii.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VIII. W opinii Trybunału skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2012 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2012 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego i z zasadami rachunkowości opartymi na powszechnie przyjętych międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

IX. W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2012 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Zobowiązania

Opinia na temat legalności i prawidłowości zobowiązań leżących u podstaw rozliczeń

X. W opinii Trybunału zobowiązania leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2012 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności

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

XI. Trybunał stwierdził, że zbadane systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń (pkt VI). We wszystkich grupach polityk obejmujących wydatki operacyjne wystąpił istotny poziom błędów. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędów w zakresie uznanych jako wydatki płatności leżących u podstaw rozliczeń wynosi 4,8 % ⁽³⁾.

⁽³⁾ Przy wykorzystaniu metody doboru próby stosowanej w latach ubiegłych szacowany najbardziej prawdopodobny poziom błędów wyniósłby 4,5 %.

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

XII. W opinii Trybunału, ze względu na wagę kwestii opisanych w uzasadnieniu wydania negatywnej opinii na temat legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń, w płatnościach leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2012 r. występuje istotny poziom błędu.

5 września 2013 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 wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności (DAS) oraz podsumowanie i analizę ustaleń i wniosków z kontroli, leżących u podstaw tego poświadczenia,
- objaśniono, w jaki sposób Trybunał przeprowadza kontrolę prawidłowości i wiarygodności rozliczeń (zob. **załącznik 1.1**),
- opisano działania podjęte przez Komisję w związku z wcześniejszymi ustaleniami i zaleceniami Trybunału, sformułowanymi w poprzednich sprawozdaniach rocznych dotyczących wiarygodności rozliczeń (zob. **załącznik 1.2**).

1.2. Trybunał Obrachunkowy przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności dotyczące wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Trybunał uzupełnia to poświadczenie ocenami szczegółowymi każdego z głównych obszarów działalności UE ⁽⁴⁾. Rola tych ocen nie jest tożsama z opinią pokontrolną. Ich podstawowa funkcja polega na dostarczeniu władzy budżetowej oraz innym zainteresowanym stronom informacji na temat istotnych kwestii charakterystycznych dla poszczególnych grup polityk. Wnioski sformułowane na podstawie ocen szczegółowych oparte są na ogólnych dowodach kontroli zgromadzonych na poziomie danej grupy polityk.

1.3. Celem badania wiarygodności rozliczeń Unii Europejskiej jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów, które pozwoliłyby na określenie, w jakim stopniu dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zarejestrowane oraz czy skonsolidowane sprawozdanie finansowe (zob. wyciąg w **załączniku 1.3**) rzetelnie przedstawia sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2012 r. oraz dochody, wydatki i przepływy pieniężne za kończący się tego dnia rok (zob. pkt 1.9 i 1.10).

1.4. Celem badania prawidłowości transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2012 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 1.11–1.35, a więcej informacji znajduje się w rozdziałach 2–9).

⁽⁴⁾ Zob. art. 287 TFUE.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.5. Celem badania sporządzanych przez służby Komisji rocznych sprawozdań z działalności i związanego z nimi sprawozdania podsumowującego jest określenie, w jakim stopniu przedstawiają one rzetelną ocenę jakości zarządzania finansami (w tym poziom błędu resztowego) i jaki mają udział przy sporządzaniu opinii na temat wiarygodności rozliczeń UE oraz prawidłowości dochodów i wydatków (zob. pkt 1.36–1.45 oraz ustalenia przedstawione w tym zakresie w sekcji „Skuteczność systemów” znajdującej się w rozdziałach 2–9).

ZMIANA STOSOWANEGO PRZEZ TRYBUNAŁ PODEJŚCIA DO DOBORU PRÓBY

1.6. Podejście do badania prawidłowości transakcji zostało zaktualizowane i zharmonizowane. Badana przez Trybunał próba transakcji obejmuje obecnie tylko płatności okresowe, płatności końcowe oraz rozliczenie zaliczek („płatności uznane jako wydatki”). W grupach polityk „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” (rozdział 7) oraz „Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne” (rozdział 8) – podobnie jak do tej pory miało to miejsce w przypadku wszystkich pozostałych grup polityk – transakcje są obecnie badane na etapie, gdy końcowy odbiorca środków UE podjął działania lub poniósł koszty, a Komisja zaakceptowała, że podjęte działania lub poniesione koszty uzasadniają wypłatę środków z budżetu UE. Jest to zgodne z nałożonym na Trybunał traktatowym obowiązkiem kontrolowania wydatków po ich poniesieniu. Niezależnie od tej zmiany wszystkie płatności z wyjątkiem zaliczek podlegają kontroli w roku ich dokonania. Obejmuje to płatności tytułem nabycia aktywów (które stanowią wydatek budżetowy, lecz nie wydatek w metodzie memoriałowej). Wpływ tej zmiany omówiono w pkt 1.14–1.15 oraz przedstawiono na **wykresie 1.1**.

1.7. Takie podejście do doboru próby jest spójne z zasadami dotyczącymi rachunkowości memoriałowej⁽⁵⁾. Zmiana ta jest także korzystna pod tym względem, że wszystkie obszary zarządzania dzielonego i niedzielnego są obecnie badane w sposób porównywalny. Ponadto skontrolowane populacje będą z roku na rok bardziej stabilne, gdyż nie będzie miał na nie wpływu zmienny poziom zaliczek. Zaliczki będą w dalszym ciągu objęte badaniem, zarówno poprzez weryfikację prawidłowości rozliczania zaliczek, jak i kontrolę wiarygodności rozliczeń.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.6. Komisja zauważa, że zastosowanie nowego podejścia przez Trybunał doprowadziło do zmiany definicji skontrolowanej populacji. Chociaż Komisja dostrzega zalety nowego podejścia stosowanego przez Trybunał, zauważa również, że skontrolowana populacja nie ogranicza się już do rodzajów transakcji leżących u podstaw kont budżetowych. Zamiast tego uwzględnia się nowe transakcje z kont księgi głównej w oparciu o koncepcje, które wymagają pewnej wiedzy fachowej w dziedzinie rachunkowości.

Komisja uważa, że zastosowanie tej nowej wykładni przez Trybunał pociąga za sobą istotne skutki (zob. odpowiedzi do pkt 1.7, 1.12, 1.14 i 1.19–1.35). Dlatego też bardzo istotne jest zapewnienie stosowania precyzyjnych wyjaśnień, metod i terminów, które pozwolą zainteresowanym stronom zrozumieć wprowadzone zmiany i ocenić wynikające z nich skutki.

1.7. Komisja docenia fakt włączenia rozliczania zaliczek wypłaconych w ubiegłych latach do zakresu kontroli. Komisja uważa, że działanie to umożliwi uwzględnienie w większym stopniu wpływu wieloletnich mechanizmów naprawczych. W art. 32 rozporządzenia finansowego kontrolę wewnętrzną zdefiniowano jako „proces stosowany na wszystkich szczeblach zarządzania i mający zapewnić wystarczającą pewność co do osiągnięcia następujących celów: (...) d) zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom oraz ich wykrywania, korygowania i monitorowania”.

Komisja uważnie śledzi zmiany w metodyce stosowanej przez Trybunał pod kątem ich potencjalnego wpływu na szacowany poziom błęd (zob. odpowiedź do pkt 3.9 i 4.8).

⁽⁵⁾ Komisja sporządza sprawozdanie finansowe metodą memoriałową od 2005 r., a Trybunał ocenia je jako wiarygodne od 2007 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

1.8. Po obszernych konsultacjach z władzami budżetowymi Trybunał zharmonizował także swoje podejście do traktowania błędów w zamówieniach publicznych. Do tej pory poważne błędy traktowano jako błędy kwantyfikowalne w przypadku gdy zostały popełnione przez organy w państwach członkowskich lub organizacje międzynarodowe. Wszystkie błędy popełnione przez instytucje lub organy UE traktowane były przez Trybunał jako niekwantyfikowalne, a co za tym idzie – nie były uwzględniane w szacowanym poziomie błędów. Począwszy od 2012 r., poważne błędy w zamówieniach publicznych traktowane są jako błędy kwantyfikowalne, niezależnie od tego, przez jaki podmiot zostały popełnione. Trybunał nie objął jednak nowym podejściem retroaktywnie działalności zamówieniowej instytucji i organów UE sprzed roku 2011 ⁽⁶⁾.

USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE ROKU BUDŻETOWEGO 2012**Wiarygodność rozliczeń**

1.9. Ustalenia Trybunału dotyczą skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012, sporządzonego przez księgowego Komisji i zatwierdzonego przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym ⁽⁷⁾ oraz przekazanego Trybunałowi, wraz z oświadczeniem księgowego, w dniu 29 lipca 2013 r. Skonsolidowane sprawozdanie finansowe zawiera:

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

1.10. W wyniku kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego za rok 2012 Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia (zob. też **załącznik 1.2**).

⁽⁶⁾ Stwierdzono niewielką liczbę błędów w zamówieniach na działania w ramach wydatków operacyjnych z roku 2010 i lat poprzednich, skutkujących płatnościami w 2012 r. Błędy te nie są ekstrapolowane ani nie zostały uwzględnione w ogólnym szacowanym poziomie błędów.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) stanowi, że końcowe skonsolidowane sprawozdanie finansowe jest przekazywane do 31 lipca kolejnego roku budżetowego (zob. art. 148).

UWAGI TRYBUNAŁU

Streszczenie wyników ocen szczegółowych i kontroli, na których opiera się poświadczenie wiarygodności

1.11. Trybunał przedstawia oceny szczegółowe dotyczące dochodów w rozdziale 2 oraz wydatków w rozdziałach 3–9 (zob. **tabela 1.1**).

Tabela 1.1 – Transakcje podlegające kontroli w ramach sprawozdania rocznego – rozdziały 3–9

(w mln euro)

Rozdział sprawozdania rocznego		Płatności dokonane w 2012 r. ⁽²⁾	Transakcje podlegające kontroli w 2012 r.
		(A)	(B)
Rozdział 3	Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	44 545	44 546
Rozdział 4	Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	14 778	14 994
Rozdział 5	Polityka regionalna, energia i transport	39 853	40 735
Rozdział 6	Zatrudnienie i sprawy społeczne	11 606	13 404
Rozdział 7	Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	6 109	6 616
Rozdział 8	Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	11 740	10 667
Rozdział 9	Wydatki administracyjne i inne ⁽¹⁾ ⁽²⁾	10 052	9 985
Ogółem		138 683	140 947

Na „transakcje podlegające kontroli w 2012 r.” (B) składają się „płatności dokonane w 2012 r.” (A) z wyjątkiem zaliczek wypłaconych w 2012 r. (14 519 mln euro) oraz z uwzględnieniem rozliczenia zaliczek w 2012 r. (16 783 mln euro).

⁽¹⁾ Ten rozdział obejmuje również wydatki ujęte w budżecie ogólnym jako wydatki operacyjne, mimo iż w większości przypadków są one przeznaczone na funkcjonowanie administracji Komisji, a nie na realizację polityki.

⁽²⁾ Wydatki administracyjne na różne grupy polityk wynoszą (w mln euro):

- rozdział 3: 133
- rozdział 4: 253
- rozdział 5: 229
- rozdział 6: 93
- rozdział 7: 624
- rozdział 8: 1 627.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.12. Wyniki kontroli przeprowadzonych w odniesieniu do 2012 r. wskazują, że w dochodach (139 541 mln euro) oraz transakcjach w grupie polityk „Wydatki administracyjne i inne” (9 985 mln euro) nie wystąpił istotny poziom błędu oraz że zbadane systemy nadzoru i kontroli były skuteczne (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 2.40–2.42 i 9.17). We wszystkich grupach polityk obejmujących wydatki operacyjne wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 3.35, 4.42, 5.62–5.63, 6.39–6.40, 7.25–7.26 i 8.39–8.40). W zobowiązaniach nie wystąpił istotny poziom błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.12. Komisja jest związana przepisami rozporządzenia finansowego, które w art. 32 ust. 2 lit. e) stanowi, że system kontroli wewnętrznej powinien zapewnić m.in. „odpowiednie zarządzanie ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów i płatności”.

Komisja będzie w dalszym ciągu pełniła funkcję nadzorczą, w szczególności poprzez wdrażanie korekt finansowych i odzyskiwanie środków na poziomie odpowiadającym poziomowi zidentyfikowanych nieprawidłowości i uchybień. Ze względu na ramy prawne służące ochronie interesów finansowych Unii i złożoność powiązanych procedur nie można uniknąć sytuacji, w której błędy zidentyfikowane w wielu obszarach zostaną skorygowane dopiero kilka lat po ich wystąpieniu. Dlatego też Komisja uważa, że roczny reprezentatywny poziom błędu określony przez Trybunał powinien być postrzegany w tym kontekście. Z tego względu Komisja sama korzysta zazwyczaj z poziomu błędu resztowego, który uwzględnia korekty finansowe i środki odzyskane w wieloletnim okresie wdrażania, a także niektóre korekty i środki na przyszłe lata. Ponadto, oceniając szacowany poziom błędu w 2012 r., Komisja uwzględnia również wpływ korekt ryczałtowych w ciągu roku, które zostały wyłączone przez Trybunał z szacowanego poziomu błędu.

Komisja uważa, że poziom błędu resztowego stanowi miarodajny wskaźnik stopnia, w jakim wydatki poniesione z naruszeniem prawa po zastosowaniu systemów nadzoru i kontroli wpływają na budżet UE.

Tabela 1.2 – Podsumowanie ustaleń w zakresie prawidłowości transakcji w 2012 r.

Rozdział sprawozdania rocznego	Transakcje podlegające kontroli (w mln euro)	Ocena badanych systemów nadzoru i kontroli ⁽¹⁾	Najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB) 2012 (%)	Przedział ufności (%)		Częstość błędów ⁽²⁾ (%)	Wnioski z kontroli	Najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB) 2011 (%) dla porównania ⁽³⁾
				Najniższy poziom błędu (NNPB)	Najwyższy poziom błędu (NWPB)			
Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	44 546	Częściowo skuteczne	3,8	1,7	5,9	41	Występuje istotny poziom błędu	2,9
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	14 994	Częściowo skuteczne	7,9	4,5	11,3	63	Występuje istotny poziom błędu	7,7
Polityka regionalna, energia i transport	40 735	Częściowo skuteczne	6,8	3,7	9,9	49	Występuje istotny poziom błędu	6,0
Zatrudnienie i sprawy społeczne	13 404	Częściowo skuteczne	3,2	1,3	5,1	35	Występuje istotny poziom błędu	2,2
Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	6 616	Częściowo skuteczne	3,3 ⁽³⁾	1,4	5,2	23	Występuje istotny poziom błędu	1,1 ⁽³⁾
Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	10 667	Częściowo skuteczne	3,9 ⁽⁴⁾	1,8	6,0	49	Występuje istotny poziom błędu	3,0 ⁽⁴⁾
Wydatki administracyjne i inne	9 985	Skuteczne	0	—	—	1	Nie występuje istotny poziom błędu	0,1
Razem, płatności uznane jako wydatki	140 947	Częściowo skuteczne	4,8 ⁽⁵⁾	3,6	6,0	38	Występuje istotny poziom błędu	3,9 ⁽⁵⁾
Dochody	139 541 ⁽⁶⁾	Skuteczne	0	—	—	0	Nie występuje istotny poziom błędu	0,8

⁽¹⁾ Opis klasyfikacji systemów znajduje się w **załączniku 1.1**. Ocenę szczegółową badanych systemów przedstawiono w pkt 2.40–2.42, 3.9 i 3.35, 7.25 i 8.39. Oceny podsumowujące Trybunału za rok 2012 są zgodne z ocenami podsumowującymi za rok 2011.

⁽²⁾ Częstość błędów to odsetek próby, w którym wystąpiły błędy kwantyfikowalne i niekwantyfikowalne. Wartości procentowe zaokrąglono.

⁽³⁾ Szacowany poziom błędu w przypadku „Stosunków zewnętrznych, pomocy i rozszerzenia” jest wyższy niż poziom błędu szacowany w odniesieniu do 2011 r. (1,1 %). Różnicę tę należy interpretować w świetle zmiany stosowanego przez Trybunał podejścia do doboru próby (zob. pkt 1.6 i 1.7). Zmiana podejścia jest główną zauważalną przyczyną wzrostu szacowanego poziomu błędu (zob. pkt 1.15 i 7.13–7.15).

⁽⁴⁾ Szacowany poziom błędu w przypadku „Badań naukowych i innych polityk wewnętrznych” jest wyższy niż poziom błędu szacowany w odniesieniu do 2011 r. (3,0 %). Różnicę tę należy interpretować w świetle zmiany stosowanego przez Trybunał podejścia do doboru próby (zob. pkt 1.6 i 1.7). Zmiana podejścia jest główną zauważalną przyczyną wzrostu szacowanego poziomu błędu (zob. pkt 1.15 i 8.13–8.15).

⁽⁵⁾ Zmiany stosowanego przez Trybunał podejścia do doboru próby, o których mowa w pkt 1.6 i 1.7, odpowiadają maksymalnie 0,3 punktu procentowego najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu szacowanego na rok 2012 (zob. pkt 1.13 i **wykres 1.1**).

⁽⁶⁾ W ramach kontroli zbadano na poziomie Komisji próbę nakazów odzyskania środków, obejmującą wszystkie rodzaje dochodów (zob. pkt 2.9).

UWAGI TRYBUNAŁU

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

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.13. Komisja uznaje systemy za częściowo skuteczne, co potwierdza określony przez Trybunał szacowany poziom błędu na szczeblu odbiorców końcowych. W konsekwencji stosowania systemów nadzoru i kontroli w 2012 r. Komisja wdrożyła korekty finansowe i odzyskała środki w wysokości 4 419 mln euro, co stanowi równowartość 3,2 % w stosunku do dokonanych płatności (zob. tabela 1.1). Podział wartości według obszarów polityki został przedstawiony poniżej:

- rozdział 3 Rolnictwo – wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia: korekty finansowe i odzyskane środki w kwocie 771 mln euro (1,7 % dokonanych płatności),
- rozdział 4 Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie: korekty finansowe i odzyskane środki w kwocie 258 mln euro (1,7 % dokonanych płatności),
- rozdział 5 Polityka regionalna, energia i transport: korekty finansowe i odzyskane środki w kwocie 2 719 mln euro (6,8 % dokonanych płatności),
- rozdział 6 Zatrudnienie i sprawy społeczne: korekty finansowe i odzyskane środki w kwocie 442 mln euro (3,8 % dokonanych płatności),
- rozdział 7 Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie: korekty finansowe i odzyskane środki w kwocie 99 mln euro (1,6 % dokonanych płatności),
- rozdział 8 Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne: korekty finansowe i odzyskane środki w kwocie 120 mln euro (1 % dokonanych płatności), oraz
- rozdział 9 Wydatki administracyjne: korekty finansowe i odzyskane środki w kwocie 9 mln euro (nieistotny odsetek dokonanych płatności).

Nie oznacza to, że wszystkie odzyskane środki i korekty finansowe wdrożone w roku T mogą zostać odliczone od błędów w roku T. Wskazuje to jednak, że przy ocenianiu, czy ogólny system kontroli wewnętrznej zapewnia skuteczną ochronę budżetu UE w ujęciu wieloletnim, należy uwzględnić zarówno poziomy błąd, jak i kwotę odzyskanych środków/korekt finansowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Analiza wyników kontroli

1.14. Rezultaty tegorocznych kontroli wykazują wzrost ogólnego szacowanego poziomu błędu. Najbardziej prawdopodobny poziom błędu w płatnościach w ujęciu całościowym wzrósł z nieco poniżej 3,9 % do 4,8 %. Do wzrostu tego przyczyniły się wszystkie obszary wydatków operacyjnych, przy czym najbardziej podatna na błędy pozostaje grupa polityk „Rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo i zdrowie” (rozdział 4).

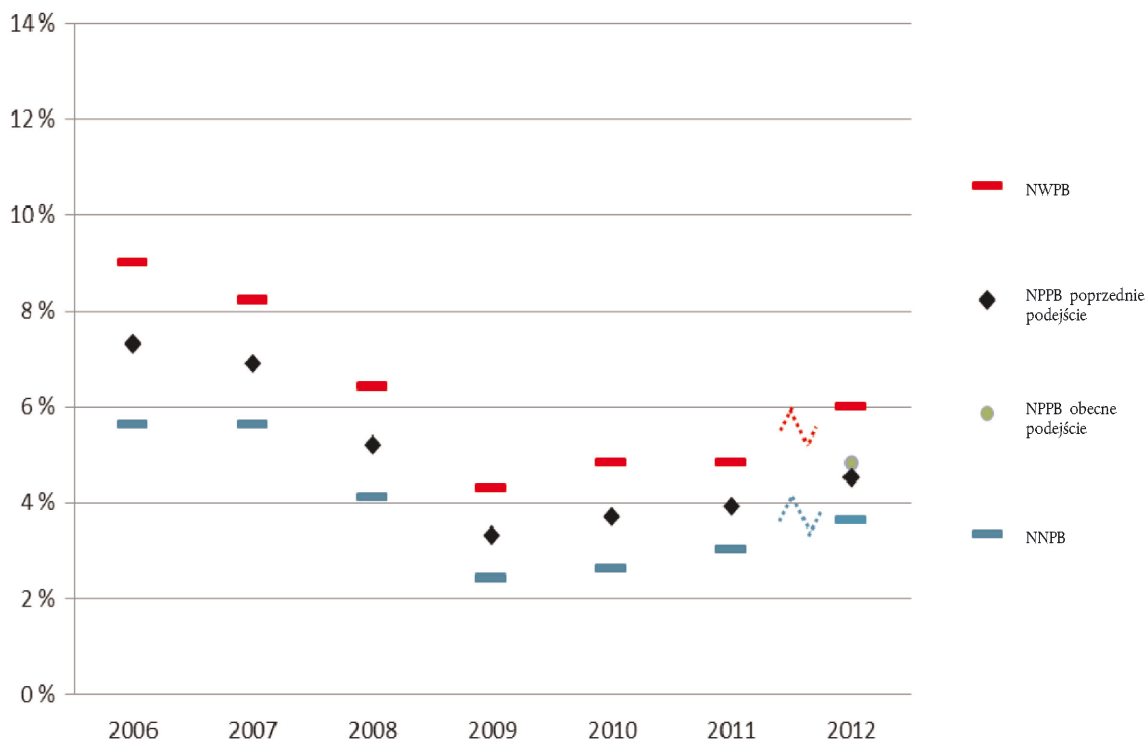
1.15. Zmiana w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędu wynikająca ze zmiany podejścia Trybunału do doboru próby (zob. pkt 1.6 i 1.7) nie przekracza 0,3 punktu procentowego. Ta zmiana podejścia jest główną możliwą do zidentyfikowania przyczyną wzrostu szacowanego poziomu błędu w przypadku rozdziałów 7 („Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie”) i 8 („Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne”).

1.14. W odniesieniu do praktycznie wszystkich transakcji w różnych próbach kontrolnych ocena Komisji jest zbieżna z wnioskami Trybunału. Komisja zauważa jednak, że finansowe korekty ryczałtowe wdrożone na poziomie programów w ciągu roku budżetowego nie są brane pod uwagę przez Trybunał przy obliczaniu poziomu błędu (zob. ramka 1.2 i pkt 6.39 lit. a)) – zob. również pkt 5.26, 5.33 i 5.62).

Dlatego też sporządzone przez Komisję szacunki ogólnego poziomu błędu transakcji leżących u podstaw skonsolidowanych sprawozdań finansowych UE są zasadniczo zgodne z przedstawionymi przez Trybunał poziomami błędów z ostatnich trzech lat. Wynika to z faktu wzmocnienia przepisów w zakresie kontroli w okresie programowania 2007–2013 oraz stosowania przewidzianej w nim restrykcyjnej polityki wstrzymań/zawieszeń/korekt finansowych/odzyskiwania środków w przypadku wykrycia uchybień.

1.15. Zob. odpowiedź do pkt 1.6 i 1.7.

Wykres 1.1 – Szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu (2006–2012) ⁽¹⁾



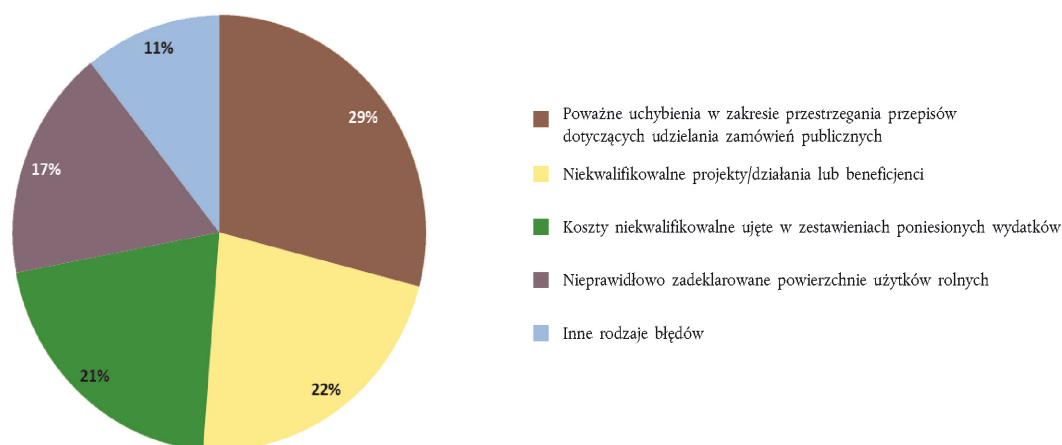
⁽¹⁾ Te dwie wartości w odniesieniu do 2012 r. stanowią najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB) oszacowany przez Trybunał w 2012 r. (4,8%, zob. **tabela 1.2**) oraz szacunek, ile wynosiłby NPPB, gdyby takie same ustalenia sformułowano w odniesieniu do próby dobranej na tej samej podstawie co w latach poprzednich (4,5%, zob. pkt 1.14 i 1.15). Wartości najwyższego i najniższego poziomu błędów (NNPB i NWPB) za 2012 r. oparte są na metodzie doboru próby z 2012 r. (aktualna metoda).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.16. Trybunał obliczył, że szacowany poziom błędów w wydatkach podlegających zarządzaniu dzielonemu jako całości wynosi 5,3 %, a we wszystkich pozostałych formach wydatków operacyjnych⁽⁸⁾ wynosi on 4,3 %.

1.17. Analiza rodzajów błędów w różnych grupach polityk wskazuje, że błędy kwalifikowalności składają się na ponad dwie trzecie ogólnego szacowanego poziomu błędów. Wśród nich wymienić można: przypadki poważnego nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych (1,4 punktu procentowego), całkowicie niekwalifikowalne projekty/działania lub beneficjentów (1,1 punktu procentowego), niekwalifikowalne koszty uwzględnione we wnioskach o płatność (1,0 punktu procentowego) oraz niepoprawne deklaracje w dziedzinie rolnictwa (0,8 punktu procentowego) (zob. **wykres 1.2**).

Wykres 1.2 – Udział procentowy poszczególnych rodzajów błędów w ogólnie szacowanym poziomie błędów



1.18. Podział ogólnego szacowanego błędów według rozdziałów wskazuje, że „Polityka regionalna, energia i transport” (rozdział 5) składa się na ponad dwie piąte ogólnego szacowanego poziomu błędów, „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia” (rozdział 3) składa się na jedną czwartą tego błędów, a „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie” (rozdział 4) na ponad jedną szóstą ogólnego szacowanego poziomu błędów (zob. **wykres 1.3**).

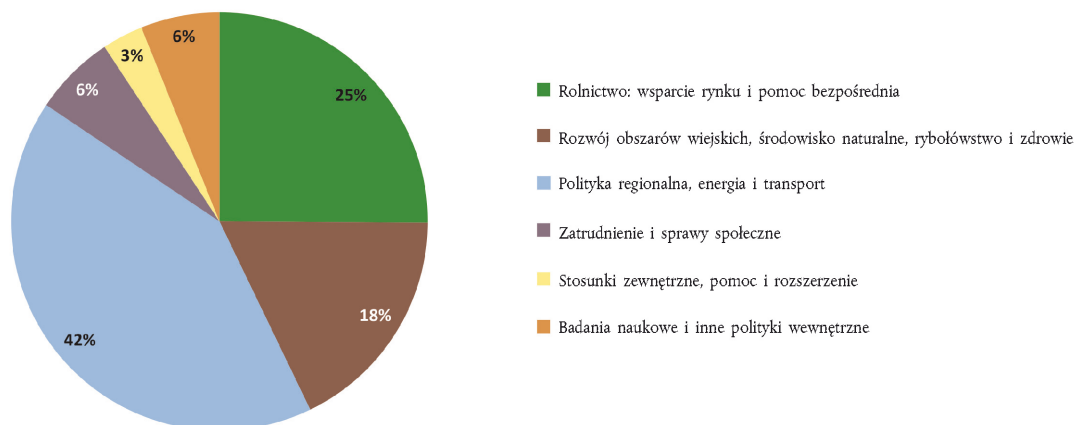
1.16. Komisja zauważa, że przedstawiony przez Trybunał szacunkowy poziom błędów w zakresie wydatków administracyjnych zarządzanych bezpośrednio przez instytucje UE (10 mld euro w 2012 r.) wynosi 0 % (zob. rozdział 9 pkt 9.8).

1.17. W kontekście zarządzania dzielonego Komisja podjęła istotne wysiłki na rzecz zapewnienia ścisłego przestrzegania wymogów w zakresie kwalifikowalności i prawidłowego stosowania zasad udzielania zamówień publicznych. Wysiłki te obejmują zarówno działania zapobiegawcze, takie jak stosowanie restrykcyjnej polityki w zakresie wstrzymywania i zawieszania płatności, jak również działania naprawcze, takie jak korekty finansowe (w celu uzyskania informacji na temat polityki spójności zob. pkt 5.33 akapity drugi i trzeci).

1.18. Zob. odpowiedzi do pkt 1.14.

⁽⁸⁾ Przedstawionych głównie w rozdziałach 7 i 8, ale częściowo też w przypadku wydatków przedstawionych w rozdziałach 4 i 5. W przypadku wydatków podlegających zarządzaniu dzielonemu ekstrapolowany błąd oparty jest na badaniu 685 transakcji (wybranych z populacji 110,8 mld euro), natomiast w przypadku pozostałych form wydatków operacyjnych ekstrapolacja oparta jest na badaniu 356 transakcji (wybranych z populacji 20,1 mld euro).

Wykres 1.3 – Udział procentowy poszczególnych rozdziałów w ogólnie szacowanym poziomie błęd



UWAGI TRYBUNAŁU

Uwzględnianie odzyskanych środków i korekt finansowych

1.19. Korekty finansowe zgłoszone jako zrealizowane⁽⁹⁾ w 2012 r. wyniosły 3,7 mld euro, tj. ponad trzy razy więcej niż w 2011 r. (1,1 mld euro). Poziom odzyskanych środków pozostał w zasadzie stały i wynosił 678 mln euro (w 2011: 733 mln euro)⁽¹⁰⁾. Większość korekt w 2012 r. dotyczyła okresu programowania 2000–2006. Niniejsza część sprawozdania rocznego przedstawia mechanizmy dokonywania korekt finansowych i odzyskiwania środków oraz opinię Trybunału na temat wpływu odzyskanych środków i korekt finansowych. Trybunał dokonuje ciągłego przeglądu wpływu korekt finansowych⁽¹¹⁾. Podejście stosowane w 2012 r. jest spójne z podejściem ustalonym w 2009 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.19–1.35. Komisja docenia fakt włączenia rozliczania zaliczek wypłaconych w ubiegłych latach do nowego podejścia do doboru próby. Komisja uważa, że działanie to umożliwi uwzględnienie w większym stopniu wpływu wieloletnich mechanizmów naprawczych, o których mowa w art. 59 i 80 rozporządzenia finansowego (zob. pkt 1.22 i 1.24).

Komisja będzie w dalszym ciągu pełniła funkcję nadzorczą, w szczególności poprzez wdrażanie korekt finansowych i odzyskiwanie środków na poziomie odpowiadającym poziomowi zidentyfikowanych nieprawidłowości i uchybień. Ze względu na ramy prawne służące ochronie interesów finansowych Unii i złożoność powiązanych procedur w wielu obszarach nie można uniknąć sytuacji, w której zidentyfikowane błędy zostaną skorygowane dopiero kilka lat po ich wystąpieniu. Dlatego też Komisja uważa, że roczny reprezentatywny poziom błęd określony przez Trybunał powinien być postrzegany w tym kontekście.

⁽⁹⁾ Realizacja jest ostatnim etapem procesu dokonywania korekt finansowych. Zob. także sprawozdanie roczne Trybunału za 2009 r., pkt 1.42.

⁽¹⁰⁾ Jak przedstawiono odpowiednio w nocie 6.4.2.2 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2012 r. i nocie 6.2 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2011 r.

⁽¹¹⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2009 r., pkt 1.32–1.50.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Złożone mechanizmy dokonywania korekt finansowych i odzyskiwania środków

1.20. Komisja i państwa członkowskie mogą zastosować kilka mechanizmów, aby zmniejszyć ryzyko błędów, zanim wydatki zgłoszone przez beneficjentów zostaną zaakceptowane przez Komisję. Mechanizmy te obejmują: zatwierdzenie systemów kontroli, kontrole administracyjne wniosków o płatność, kontrole na miejscu (np. inspekcje w gospodarstwach), certyfikację kosztów kwalifikowalnych przez niezależny organ oraz wstrzymanie lub zawieszenie płatności na rzecz danego państwa członkowskiego.

1.21. Po dokonaniu płatności i zaakceptowaniu wykorzystania środków zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie mogą dokonać kontroli *ex post* w zakresie funkcjonowania systemów kontroli i zadeklarowanych wydatków. Może to skutkować dwiema konsekwencjami finansowymi: odzyskaniem środków od beneficjentów oraz zastosowaniem korekt finansowych w odniesieniu do władz państwa członkowskiego.

Odzyskiwanie środków

1.22. Działania mające na celu odzyskanie środków są podejmowane zarówno przez organy w państwach członkowskich (w przypadku wydatków objętych zarządzaniem dzielonym), jak i przez Komisję (zwłaszcza w obszarach, w których ponosi ona wyłączną odpowiedzialność za zarządzanie wydatkami, np. w obszarze badań naukowych oraz w przypadku dużej części wydatków zewnętrznych). Odzyskanie środków oznacza, że beneficjent zwraca całość lub część otrzymanych środków organowi, który dokonał początkowej płatności. W większości obszarów budżetu środki te są włączane do puli środków dostępnych dla innych beneficjentów ⁽¹²⁾.

1.21. Zastosowanie korekt finansowych nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku odzyskania nienależnych płatności od beneficjentów, o ile jest to wykonalne i opłacalne.

Poza konsekwencjami finansowymi, o których wspomniał Trybunał, państwa członkowskie mogą również w niektórych obszarach polityki wdrażać korekty poprzez wycofywanie niekwalifikowalnych wydatków z późniejszych wniosków o płatność i ponownie wykorzystanie uwolnionych w ten sposób środków finansowych na inne kwalifikowalne projekty. W takich przypadkach odzyskanie skorygowanych kwot od beneficjentów staje się kwestią leżącą w gestii organów krajowych, ponieważ budżet UE podlega ochronie i nienależnie wypłacone kwoty już go nie dotyczą.

1.22. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym, w szczególności w kontekście zarządzania dzielonego, odpowiedzialność za odzyskanie kwot spoczywa na państwach członkowskich:

- art. 59 ust. 2: „(...) w celu ochrony interesów finansowych Unii państwa członkowskie – zgodnie z zasadą proporcjonalności oraz niniejszym artykułem i właściwymi przepisami sektorowymi – prowadzą kontrole *ex ante* i *ex post*, w tym, w stosownych przypadkach, kontrole na miejscu na reprezentatywnych lub wybranych na podstawie oceny stopnia ryzyka próbkach transakcji. Odzyskują również nienależnie wypłacone środki finansowe, a w razie konieczności wszczynają postępowanie sądowe w tym zakresie.”,
- art. 80 ust. 3: „państwa członkowskie są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za prowadzenie kontroli i audytów oraz za odzyskiwanie kwot wypłaconych nienależnie, zgodnie z przepisami sektorowymi. W zakresie, w jakim państwa członkowskie same wykryją i skorygują nieprawidłowości, są zwolnione z nakładanych przez Komisję korekt finansowych w odniesieniu do danych nieprawidłowości.”.

⁽¹²⁾ Istotnym wyjątkiem są wydatki z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Korekty finansowe i ich funkcjonowanie

1.23. W przypadku wydatków w ramach zarządzania dzielonego Komisja może wszcząć procedurę korekty finansowej w sytuacji, gdy stwierdzono poważne uchybienia lub gdy państwo członkowskie nie wywiązało się ze swoich zobowiązań w zakresie wykrywania i korygowania nieprawidłowych wydatków.

1.24. Stwierdzone problemy dotyczą często uchybień w systemach kontroli lub nieprzestrzegania zasad UE w zakresie zarządzania programem, które miały wpływ finansowy (tj. doprowadziły do wypłaty środków na pokrycie niekwalifikowalnych wydatków). Kwota korekty finansowej może być obliczona na podstawie indywidualnych przypadków objętych badaniem, ekstrapolacji wyników badań lub, jeśli nie można zastosować żadnej z tych dwóch metod, korekta może mieć formę ryczałtu.

Wpływ korekt finansowych na państwo członkowskie

1.25. Wpływ korekt finansowych na państwa członkowskie zależy ⁽¹³⁾ od obowiązujących uregulowań prawnych:

1.25. Komisja zauważa, że Trybunał nie zwrócił się o przekazanie informacji na temat wpływu korekt finansowych na budżet UE.

Artykuł 80 ust. 4 rozporządzenia finansowego stanowi:

„Komisja stosuje wobec państw członkowskich korekty finansowe w celu wykluczenia z finansowania przez Unię wydatków dokonanych z naruszeniem mających zastosowanie przepisów. Komisja opiera korekty finansowe na wskazaniu kwot wypłaconych nienależnie i na ich skutkach finansowych dla budżetu. Jeżeli kwot tych nie można dokładnie ustalić, Komisja może zastosować ekstrapolację korekty lub korekty ryczałtowe zgodnie z przepisami sektorowymi.

Podjmując decyzję w sprawie kwoty korekty finansowej, Komisja uwzględnia charakter i wagę naruszenia mających zastosowanie przepisów oraz skutki finansowe dla budżetu, także w przypadku uchybień w systemach zarządzania i kontroli (...)”.

Celem korekt finansowych nie jest ukaranie państw członkowskich, ale zapewnienie ochrony budżetu (tj. zagwarantowanie prawidłowości wszystkich wydatków, które są finansowane z budżetu UE) poprzez wykluczenie wydatków dokonanych z naruszeniem prawa.

⁽¹³⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2009 r., pkt 1.34.

UWAGI TRYBUNAŁU

- a) W przypadku rolnictwa decyzje w sprawie zgodności prowadzą do korekt finansowych (pkt 4.26 lit. b)), które polegają na zmniejszeniu środków dla danego państwa członkowskiego ⁽¹⁴⁾.
- b) W przypadku polityki spójności wpływ korekt finansowych zależy od tego, czy państwo członkowskie przyjmie korektę zaproponowaną przez Komisję ⁽¹⁵⁾:
- (i) jeżeli państwo członkowskie przyjmuje korektę, wycofuje ono wydatki zadeklarowane w odniesieniu do grupy projektów, których dotyczy stwierdzony błąd, zadeklarowane wydatki odnoszące się do konkretnej pozycji, kwotę wydatków obliczoną na podstawie ekstrapolacji wyników badań bądź kwotę odpowiadającą korekcie zryczałtowanej. W tym przypadku środki mogą zostać ponownie wykorzystane do finansowania innych kwalifikowalnych operacji;
- (ii) jeżeli państwo członkowskie nie przyjmie zaproponowanej korekty finansowej, Komisja może sama podjąć formalną decyzję o jej dokonaniu. Korekta finansowa stosowana na mocy decyzji Komisji oznacza obniżkę netto wkładu UE na rzecz danego programu i danego państwa członkowskiego. Około 1 %, tj. 32 mln euro korekt finansowych zrealizowanych w 2012 r. jest wynikiem takich decyzji Komisji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) Komisja zauważa, że wpływ korekt finansowych na poziomie państwa członkowskiego jest zawsze negatywny.
- (i) Jeżeli korekta finansowa została przyjęta przez samo państwo członkowskie, państwo to musi zastąpić niekwalifikowalne wydatki kwalifikowalnymi operacjami, aby zapobiec utracie funduszy unijnych.
- (ii) Jeżeli korekta finansowa została zastosowana przez Komisję, korekta stanowi kwotę netto i skutkuje obniżeniem wielkości wkładu finansowego UE.

W obu przypadkach (pkt 1.25 lit. b) ppkt (i) i (ii)) państwa członkowskie ponoszą ze swojego budżetu krajowego konsekwencje finansowe związane z utratą kwoty współfinansowania przez UE wydatków uznanych za niekwalifikowalne, chyba że uda im się odzyskać odpowiednie kwoty od beneficjentów indywidualnych.

⁽¹⁴⁾ Korekty finansowe w rolnictwie są rejestrowane jako dochody przeznaczone na określony cel, a zatem nie oznaczają one straty dla tytułu budżetowego „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”.

⁽¹⁵⁾ Zob. część 2 „Quarterly reports regarding provisional figures for 2012 for financial corrections under the Cohesion policy 2012” (Kwartalnych sprawozdań dotyczących wstępnych danych za 2012 r. dotyczących korekt finansowych w ramach polityki spójności w 2012 r.) sporządzonych przez księgowego na dzień odpowiednio 31 marca, 30 czerwca, 30 września 2012 r., ujętych w dokumentach Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, dotyczących absolutorium za 2011 r., w części „Korekty finansowe – polityka spójności” (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00004#menuzone>).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wpływ korekt finansowych na beneficjenta

1.26. W przypadku rolnictwa państwa członkowskie mają obowiązek odzyskać nieprawidłowo wypłacone kwoty⁽¹⁶⁾; jednak korekty finansowe nakładane przez Komisję rzadko oznaczają obowiązek spłaty środków przez rolników i innych beneficjentów⁽¹⁷⁾.

1.27. W przypadku polityki spójności władze państwa członkowskiego są zobowiązane dokonać korekt finansowych w związku z nieprawidłowościami wykrytymi w projektach⁽¹⁸⁾. Jak przedstawiono poniżej, zakres, w jakim środki podlegają odzyskaniu od beneficjentów, jest bardzo zróżnicowany (zob. ramki 1.2 i 1.3).

1.28. Trybunał uwzględnia wszelkie środki już odzyskane przez państwa członkowskie w momencie przeprowadzania kontroli Trybunału, a przy obliczaniu błędu nie bierze pod uwagę odnośnych kwot.

1.26. Komisja zauważa, że nawet w przypadku, gdy państwom członkowskim nie uda się odzyskać wydatków od beneficjenta końcowego, zastosowanie korekty finansowej na poziomie państwa członkowskiego oznacza, że budżet UE jest chroniony. W takiej sytuacji koszty wydatków nie są już ponoszone z budżetu UE, ale z budżetu krajowego.

1.27. Zgodnie z ramami regulacyjnymi państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o natychmiastowym odliczeniu kwot uznanych za nieprawidłowe od kwoty kolejnego wniosku o płatność nawet przed odzyskaniem środków na szczeblu krajowym (około 83 % całości) lub poczekać na skuteczne odzyskanie środków od beneficjentów i odliczyć odpowiednią kwotę od kolejnego wniosku o płatność (około 17 % całości).

⁽¹⁶⁾ Art. 9 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1). „Państwa członkowskie a) ... (iii) odzyskiwania kwot utraconych na skutek nieprawidłowości lub zaniedbań”.

⁽¹⁷⁾ Kwoty odzyskane w ramach EFRG (2012: 162 mln euro, nota 6.4.2.1 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2012 r.) obejmują kwoty odzyskane od rolników i innych beneficjentów w wyniku działań podjętych przez agencje płatnicze. Kwoty te odpowiadają środkom odzyskanym zarówno na podstawie decyzji Komisji o zgodności, jak i w toku prac agencji płatniczych. Ponadto w odniesieniu do zarejestrowanych kwot odzyskanych stosuje się zasadę 50:50, zgodnie z którą kosztami, których nie uda się odzyskać, obciążony jest w połowie budżet UE, a w połowie budżet danego państwa członkowskiego. Łączna kwota zarejestrowanych odzyskanych środków wynosi jedynie około jednej trzeciej zarejestrowanych korekt finansowych.

⁽¹⁸⁾ W przypadku polityki spójności to państwa członkowskie są odpowiedzialne za odzyskanie od beneficjentów nienależnie wypłaconych kwot w stosownym przypadku oraz za zgłoszenie do Komisji środków odzyskanych od beneficjentów i kwot wycofanych z deklaracji wydatków (art. 70 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25)). W nocie 6.7 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego jako kwoty wycofane i odzyskane przedstawiono (na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie) łącznie 1 652 mln euro dodatkowych korekt w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013, bez rozróżnienia na korekty w związku z kontrolami krajowymi lub z kontrolami przeprowadzonymi przez Komisję.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Korekty finansowe w 2012 r.

1.29. W wielu przypadkach korekty finansowe są dokonywane kilka lat po początkowej wypłacie środków (zob. sprawozdania specjalne Trybunału nr 7/2010 w zakresie rolnictwa ⁽¹⁹⁾ i nr 3/2012 w zakresie funduszy strukturalnych ⁽²⁰⁾). W 2012 r. odnotowano jednak kilka znaczących przykładów znacznie szybszego nałożenia korekt finansowych przez Komisję. Inne przykłady pozwalają z kolei lepiej zrozumieć niektóre ze stwierdzonych problemów (zob. ramki 1.1–1.3).

1.29. Komisja podejmuje wszelkie niezbędne środki na mocy Traktatu i przewidziane w przepisach w celu ochrony budżetu UE. W miarę możliwości Komisja czyni to w ciągu roku budżetowego, w którym wystąpiły nieprawidłowości lub w którym zostały one zidentyfikowane przez Trybunał, państwa członkowskie lub samą Komisję. Ze względu na ramy prawne służące ochronie interesów finansowych Unii i złożoność powiązanych procedur większość nieprawidłowości lub błędów rozpatruje się jednak dopiero kilka lat po ich wystąpieniu.

W szczególności w ramach przygotowań do wdrożenia reformy WPR Komisja będzie kontynuowała swoje wysiłki na rzecz poprawy i przyspieszenia procesu, mając na uwadze konieczność utrzymania norm jakości i prawo państwa członkowskiego do odpowiedzi.

W przypadku funduszy strukturalnych decyzje w sprawie dwóch trzecich łącznych korekt finansowych w latach 2000–2012 podjęto po przyjęciu planu działania Komisji z 2008 r. Ukazuje to przyspieszenie procedur, do którego zobowiązała się Komisja.

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2010 „Kontrola procedury rozliczania rachunków”, pkt 68–73 i wykres 3 (zob. <http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Zob. rozdział 4 (pkt 4.31) oraz sprawozdanie specjalne nr 3/2012 „Fundusze strukturalne – czy Komisja skutecznie rozwiązała problem braków, jakie wykryto w systemach zarządzania i kontroli w państwach członkowskich?” (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 1.1 – Przykład przewlekłej procedury korekty finansowej

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Hiszpania

W sprawozdaniu finansowym za 2012 r. odnotowano kwotę 1,8 mld euro korekty finansowej dotyczącej wykorzystania środków w ramach polityki spójności w Hiszpanii w latach 2000–2006. Jest to największa pojedyncza korekta odnotowana w 2012 r. (49 % łącznej kwoty). Komisja zaproponowała tę korektę w 2008 r. w odpowiedzi na uchybienia w zarządzaniu i naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

Władze państwa członkowskiego zgodziły się na tę korektę przy zamykaniu programów w 2011 i 2012 r. Aby zrealizować tę korektę, hiszpańskie regiony odpowiedzialne za zarządzanie programami zadeklarowały dalsze wydatki.

W wyniku korekt władze Hiszpanii uzyskały dodatkowe środki finansowe w kwocie 1 390 mln euro. W 2012 r. Komisja wypłaciła tylko 211 mln euro z tej kwoty z uwagi na niedostępność środków na płatności (zob. pkt 1.46–1.59). Płatność ta doprowadziła do uznania korekty finansowej w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym. Komisja wypłaci Hiszpanii pozostałe 1 179 mln euro w 2013 r. Hiszpania otrzyma zatem 27 864 mln euro z 28 019 mln euro przyznanych jej w okresie programowania 2000–2006 (tj. całość pomniejszoną o 155 mln euro).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 1.1 – Przykład przewlekłej procedury korekty finansowej

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – Hiszpania

Komisja uważa, że ten złożony proces naprawczy, który skutkował zastąpieniem przedmiotowych wydatków na kwotę ponad 2 mld euro nowymi wydatkami kwalifikowalnymi, odniósł sukces pod względem ochrony budżetu UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 1.2 – Przykłady finansowych korekt ryczałtowych – wpływ na poziomie państwa członkowskiego

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – Rumunia

Komisja wykryła poważne problemy w rumuńskim programie operacyjnym w ramach EFS w kwietniu/maju 2012 r. Główne problemy dotyczyły wadliwych procedur wyboru, niesprawnych kontroli zarządczych, nieodpowiednich kontroli w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz w poszczególnych przypadkach niekwalifikowalnych wydatków.

Po negocjacjach Komisja i władze Rumunii zgodziły się na korektę ryczałtową w wysokości 25 %. W rezultacie Rumunia przedstawiła kolejną deklarację wydatków w ramach EFS (przekraczającą 25 % wszystkich zadeklarowanych wcześniej wydatków), na podstawie której Komisja wypłaciła Rumunii niewielką kwotę (7 602 euro) w grudniu 2012 r. Korekty (które do 31 grudnia 2012 r. wyniosły 81 mln euro wkładu UE) nie zostały zastosowane na poziomie projektów. Wpływ korekty finansowej jest równoważny z obniżeniem stawki współfinansowania obowiązującej dla całego programu operacyjnego.

EFRR – Republika Czeska

W 2011 r. Komisja, Trybunał i władze państwa członkowskiego wykryły poważne uchybienia w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli w dwóch programach operacyjnych (PO Środowisko – 65 mln euro wkładu UE oraz PO Transport – 194 mln euro wkładu UE). Na podstawie własnych weryfikacji oraz oszacowanego ryzyka dla tego funduszu Komisja i władze Republiki Czeskiej zgodziły się na korektę ryczałtową (5 % w przypadku PO Środowisko i 10 % w przypadku PO Transport) obejmującą wszystkie wydatki, za które instytucja zarządzająca zwróciła środki beneficjentom do 1 września 2012 r. W związku z tym czeskie władze zgodziły się odliczyć uzgodnioną kwotę korekty od kolejnych deklaracji wydatków przedstawianych Komisji, czego efektem były mniejsze zwroty kosztów ze strony Komisji na rzecz tych beneficjentów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 1.2 – Przykłady finansowych korekt ryczałtowych – wpływ na poziomie państwa członkowskiego

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – Rumunia

Komisja uznaje, że zrobiła wszystko co w jej mocy i działała z pełnym poszanowaniem istniejących przepisów, oraz zauważa, że Trybunał nie zmniejszył szacowanego poziomu błędu na 2012 r. na podstawie korekty ryczałtowej, do której Trybunał odnosi się w zakresie obszaru polityki dotyczącej zatrudnienia i spraw społecznych. W swojej ocenie szacowanego poziomu błędu w 2012 r. Komisja uwzględnia również wpływ korekt ryczałtowych w ciągu roku, które zostały wyłączone przez Trybunał z szacowanego poziomu błędu. Na tej podstawie Komisja uważa, że poziom błędu jest zasadniczo zgodny z poziomem błędu obliczonym wcześniej dla tego obszaru polityki (zob. pkt 6.14 i 6.39).

Wpływ korekt finansowych nie jest jedynie równoważny obniżeniu poziomu współfinansowania w odniesieniu do powiązanego programu operacyjnego; bardziej istotne jest to, że w wyniku tych działań wydatki poniesione z naruszeniem obowiązujących przepisów są wyłączone z wydatków Unii.

EFRR – Republika Czeska

Komisja dokonała w 2012 r. finansowych korekt ryczałtowych w ujęciu łącznym w odniesieniu do wszystkich wydatków w ramach odpowiednich programów czeskich. Komisja zauważa, że chociaż zrobiła wszystko co w jej mocy i działała z pełnym poszanowaniem istniejących przepisów w celu ochrony budżetu UE w trakcie tego samego roku budżetowego, którego dotyczyły kontrole Trybunału, wspomniana korekta ryczałtowa nie wpłynęła na obliczenie przez Trybunał szacowanego poziomu błędu w 2012 r. (zob. pkt 5.26, 5.33 i 5.62).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 1.3 – Przykłady korekt finansowych – wpływ na poziomie beneficjenta*EFRR – Rumunia*

W przypadku jednego programu operacyjnego w ramach EFRR Komisja wykryła w latach 2010–2012 poważne uchybienia w systemach zarządzania i kontroli oraz niedociągnięcia w procedurach udzielania zamówień publicznych.

Po wstrzymaniu płatności Komisja uzgodniła z władzami rumuńskimi, że korekty indywidualne będą dokonywane na poziomie projektów. Porozumienie to znajduje odzwierciedlenie w kwocie zwrotu wypłaconej Rumunii przez Komisję w grudniu 2012 r.

EFRR – Słowacja

Komisja i słowacka instytucja audytowa wykryły poważne uchybienia w procedurach udzielania zamówień publicznych. Władze krajowe skontrolowały reprezentatywną próbę zamówień. Na tej podstawie Słowacja przyjęła korektę w wysokości 7,3 % (wynoszącą 32 mln euro wkładu UE do końca 2012 r.) w oparciu o ekstrapolację wyników badań w odniesieniu do każdego z 1 919 indywidualnych zamówień podpisanych do 30 października 2012 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 1.3 – Przykłady korekt finansowych – wpływ na poziomie beneficjenta*EFRR – Rumunia*

Komisja zwraca uwagę na podjęte przez nią proaktywne działania naprawcze obejmujące przerwanie dokonywania płatności i wprowadzenie istotnych korekt finansowych w odniesieniu do czterech z pięciu głównych programów EFRR w Rumunii, w których wykryła poważne uchybienia w trakcie swoich prac kontrolnych. Programy zostały skorygowane o stawkę ryczałtową wynoszącą 10–25 % w zależności od szczególnej sytuacji każdej z osi priorytetowych.

EFRR – Słowacja

Komisja dokonała w 2012 r. finansowych korekt ryczałtowych w ujęciu łącznym w odniesieniu do wszystkich wydatków w ramach odpowiedniego programu słowackiego. Komisja zauważa, że chociaż zrobiła wszystko co w jej mocy i działała z pełnym poszanowaniem istniejących przepisów w celu ochrony budżetu UE w trakcie tego samego roku budżetowego, którego dotyczyły kontrole Trybunału, wspomniana korekta ryczałtowa nie wpłynęła na obliczenie przez Trybunał szacowanego poziomu błędu w 2012 r. (zob. pkt 5.26, 5.33 i 5.62).

Komisja zauważa, że zgodnie z opinią Trybunału korekta ryczałtowa miała wpływ na poszczególne projekty w przypadku Słowacji tylko wtedy, gdy projekty te były przedmiotem indywidualnych kontroli prowadzonych w ramach reprezentatywnej próbki 77 umów, które stanowiły podstawę do ekstrapolacji i tym samym były przedmiotem szczegółowego indywidualnego działania naprawczego. W odniesieniu do innego projektu, który został objęty korektą ryczałtową, ale nie stanowił części reprezentatywnej próby kontrolowanej przez państwo członkowskie, Trybunał uznał, że wykryty przez niego błąd nie został naprawiony mimo dokonania korekty ryczałtowej i dlatego włączył go do swojego poziomu błędu. Rozszerzenie kontroli zarządzania i audytów na poszczególne projekty miałyoby dla Komisji i państw członkowskich znaczące skutki pod względem kosztów, dlatego też korekty ryczałtowe stosuje się zgodnie z ramami legislacyjnymi.

Wpływ na poświadczenie wiarygodności

1.30. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje szybsze działanie Komisji w zakresie dokonywania korekt finansowych w Rumunii, Republice Czeskiej i Słowacji. Odnotowuje on postęp, jeżeli chodzi o zaległe korekty finansowe w Hiszpanii. Termin dokonania korekt finansowych oraz ich charakter warunkują ich wpływ na budżet, państwa członkowskie, beneficjentów oraz na prace Trybunału.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.31. Trybunał rozważył wpływ tych korekt na sformułowane przez niego wnioski z kontroli:

- a) Korekta finansowa dla Hiszpanii (zob. ramka 1.1) uwzględnia problemy stwierdzone do 2008 r. Płatności będą jednak nadal dokonywane w 2013 r. (i być może w latach kolejnych) i mogą zostać zbadane przez Trybunał w ramach normalnego cyklu prac kontrolnych.
- b) Korekty dotyczące EFS w Rumunii i EFRR w Republice Czeskiej były korektami ryczałtowymi. Dokonane korekty nie obejmują odzyskiwania środków (zob. ramka 1.2) od beneficjentów bądź korekt szczegółowych na poziomie projektów. Dlatego też błędy stwierdzone przez Trybunał nadal wchodzą w skład wydatków ⁽²¹⁾ zadeklarowanych przez te państwa członkowskie jako uzasadnienie zwrotu.
- c) Korekta dotycząca EFRR w Rumunii oraz część korekty dotyczącej EFRR w Słowacji (zob. ramka 1.3) zostały zrealizowane w 2012 r. i obejmowały korekty szczegółowe na poziomie projektów. Trybunał wziął to pod uwagę przy badaniu projektów, których dotyczyły korekty: błędy odnoszące się do tych projektów nie zostały skwantyfikowane przez Trybunał, a zatem zostały wykluczone z szacowanego poziomu błędu ⁽²²⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.31.

- a) Korekta finansowa dotycząca Hiszpanii została dokonana w 2012 r. w oparciu o (częściowe) płatności salda końcowego. W związku z tym korekta ta przyczynia się do zapewnienia, aby płatności zrealizowane przez Komisję w 2012 r. nie wynikały z wydatków poniesionych z naruszeniem prawa.

Ponadto Komisja zauważa, że płatności, błędy i korekty występujące w ramach polityki spójności należy ocenić w kontekście wieloletnim programów. Komisja wykazała ostatnio w sprawozdaniu sporządzonym na wniosek organu udzielającego absolutorium, że korekty finansowe dokonane przez nią w programach na lata 2000–2006, uwzględniając również dodatkowe korekty dokonane przez państwa członkowskie i przedmiotową korektę finansową dotyczącą Hiszpanii, osiągnęły co najmniej 5,6 % przydziałów w ramach EFRR na lata 2000–2006 (i 6,2 % na dzień 31 marca 2013 r.).

- b) Chociaż płatności dokonywane przez Komisję objęły projekty, które mogły zawierać nieprawidłowości, Komisja uważa, że ze względu na korekty ryczałtowe nieprawidłowo zadeklarowane wydatki beneficjentów końcowych nie podlegają zwrotowi z budżetu UE (zob. rozdział 5 (pkt 5.26, 5.33 i 5.62) i 6 (pkt 6.14, 6.15, 6.37 i 6.40)).
- c) Zob. odpowiedź Komisji w ramce 1.3. Miało to miejsce w przypadku niektórych projektów słowackich, zawartych w próbie Trybunału, która stanowiła podstawę korekty ryczałtowej w wysokości 7,3 % w odniesieniu do niemal 2 000 projektów. Na poziom błędu określony przez Trybunał miał również wpływ inny projekt słowacki, nieobjęty indywidualną kontrolą państwa członkowskiego przed kontrolą Trybunału. Takie nierówne traktowanie projektów podlegających tej samej korekcie ryczałtowej jest sprzeczne z zasadą racjonalności kontroli pod względem kosztów i powodami zastosowania korekt ryczałtowych przewidzianymi w rozporządzeniu finansowym.

⁽²¹⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2009 r., pkt 1.40.

⁽²²⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2009 r., pkt 1.39.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.32. W przypadku wydatków na rolnictwo decyzje Komisji o zgodności są skierowane do państw członkowskich i w większości przypadków nie prowadzą do odzyskania środków od beneficjentów (zob. pkt 1.26), a ponadto odzwierciedlają one wydatki dokonane w przeszłości (zob. rozdział 4, pkt 4.28). Efekty tych korekt finansowych były widoczne zbyt późno, aby mogły wpłynąć na przeprowadzoną przez Trybunał ocenę poziomu błędu dla obecnego roku sprawozdawczego.

1.33. Procedury korekt finansowych wszczęte przez Komisję, które doprowadziły do szczegółowej korekty wydatków projektowych bądź zwrotu kosztów w ciągu roku, wpłynęły na zmniejszenie szacowanego poziomu błędu w odniesieniu do 2012 r. Korekty ryczałtowe z kolei, które nie skutkują usunięciem nieprawidłowych wydatków z deklaracji lub skorygowaniem nieprawidłowych wydatków na poziomie projektów, nie mają wpływu na szacowany przez Trybunał poziom błędu.

1.34. Komisja czyni znaczne starania, aby wykryć systemy nadzoru i kontroli, które nie funkcjonują zgodnie z przepisami UE, i je usprawnić. Nie może ona jednak wykroczyć poza te działania, tj. nie może zmusić państw członkowskich do odzyskania środków od beneficjentów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.32. Komisja uważa, że korekty finansowe w odpowiedni sposób uwzględniają ryzyko dla budżetu UE związane z wydatkami podlegającymi zarządzaniu dzielonemu. Stosowanie korekt finansowych nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku odzyskania nienależnych płatności od beneficjentów, o ile jest to wykonalne i racjonalne pod względem kosztów. W odniesieniu do terminowości korekt finansowych Komisja będzie kontynuowała swoje wysiłki na rzecz poprawy i przyspieszenia procesu, w szczególności w ramach przygotowań do wdrożenia reformy WPR, mając na uwadze konieczność utrzymania norm jakości i prawo państwa członkowskiego do odpowiedzi. Z tego względu Komisja uważa, że należy uwzględnić korekty finansowe i środki odzyskane ex post w zastosowaniu przepisów UE, aby odzwierciedlić stopień, w jakim transakcje przeprowadzone z naruszeniem prawa wywierają z czasem wpływ na wydatki po zastosowaniu systemu nadzoru i kontroli.

1.33. Komisja podkreśla, że korekty ryczałtowe zapewniają ochronę budżetu UE poprzez wyłączenie wydatków poniesionych z naruszeniem prawa z wydatków finansowanych przez Unię.

Zob. odpowiedzi do pkt 1.29–1.31.

1.34. Równoległe do wdrażania korekt finansowych wszystkie zidentyfikowane kwestie systemowe są uwzględniane poprzez realizację planów działań, które obejmują zmiany w systemach zarządzania i kontroli i są wdrażane przez dane państwo członkowskie.

Parlament Europejski w swojej rezolucji w sprawie zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej przyjętej w lipcu 2013 r. wymaga ścisłego stosowania art. 32 ust. 5 rozporządzenia finansowego, który stanowi, że: „jeżeli w czasie realizacji działania utrzymuje się wysoki poziom błędów, to Komisja wskazuje słabe punkty systemów kontroli, analizuje koszty i korzyści ewentualnych środków naprawczych oraz podejmuje lub proponuje stosowne działania, takie jak uproszczenie mających zastosowanie przepisów, udoskonalenie systemów kontroli i modyfikacja programu (...)”.

W szczególności ze względu na oczekiwane zmniejszenie zasobów ludzkich i trudności w procedurze ustawodawczej na lata 2014–2020 w celu zapewnienia proponowanego uproszczenia i racjonalności kontroli pod względem kosztów Komisja uważa, że wprowadzanie w życie tego nowego wymogu, zwłaszcza w obszarze zarządzania dzielonego, nie może ograniczać się do działań, których celem jest wyłącznie wpłynięcie na roczny poziom błędu na poziomie odbiorców końcowych. Ważnym czynnikiem wymagającym uwzględnienia będą zawsze korekty finansowe dokonywane w trakcie trwania programów wieloletnich oraz środki odzyskiwane na poziomie państw członkowskich w czasie trwania tych programów, a także nieustające wysiłki mające na celu uproszczenie zasad, modyfikację i wzmocnienie systemów.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.35. Na okres programowania 2014–2020 Komisja zaproponowała, by nieprawidłowości wykryte po przekazaniu przez władze krajowe rocznego sprawozdania finansowego prowadziły do automatycznej obniżki netto wkładu UE, co zwiększy motywację państw członkowskich do przeprowadzania skutecznych kontroli⁽²³⁾. W razie przyjęcia takiej propozycji Trybunał rozważy, czy ma to konsekwencje dla stosowanej przezeń metodyki.

Sprawozdanie podsumowujące oraz roczne sprawozdania z działalności

Roczne sprawozdania z działalności

1.36. Komisja zleca bieżące zarządzanie budżetem dyrektorom generalnym odpowiedzialnym za dyrekcje generalne Komisji oraz dyrektorowi ds. operacyjnych Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (dyrektorzy generalni⁽²⁴⁾). Komisja wymaga, by dyrektorzy generalni w rocznych sprawozdaniach z działalności przedstawiali oświadczenia dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń⁽²⁵⁾. W instrukcjach Komisji dotyczących sporządzania tych oświadczeń stwierdzono, że dyrektorzy generalni powinni opatrzyć je zastrzeżeniem w sytuacji gdy: a) wystąpiło zdarzenie, które ma poważne implikacje dla wizerunku Komisji; lub b) wpływ szacowanego poziomu błędu po uwzględnieniu korekt finansowych oraz odzyskanych środków pozostaje istotny.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.35. Komisja zauważa, że zgodnie z obecnym podejściem Trybunału redukcje netto środków UE nie mają wpływu na poziom błędów, jeżeli państwom członkowskim nie udało się odzyskać kwot od odbiorców końcowych lub jeżeli dotyczą one wcześniejszych lat.

⁽²³⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2011 r., pkt 5.73, zalecenie 1: „Trybunał zaleca, by Komisja poprawiała 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”.

⁽²⁴⁾ Pojęcie „dyrektor generalny” odnosi się tu do wszystkich osób podpisujących oświadczenia. Oświadczenia te zostały podpisane przez sekretarza generalnego Komisji, 36 dyrektorów generalnych, siedmiu dyrektorów i czterech szefów służb oraz przez dyrektora ds. operacyjnych Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

⁽²⁵⁾ Roczne sprawozdania z działalności służb Komisji są dostępne na stronie internetowej Komisji: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.37. W 2012 r. wszyscy dyrektorzy generalni oświadczyli, że uzyskali wystarczającą pewność, że zasoby przeznaczone na poszczególne działania służby zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem i zasadami należytego zarządzania finansami oraz że obowiązujące procedury kontroli dają niezbędne gwarancje dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Jednakże 14 dyrektorów generalnych zgłosiło łącznie 23 skwantyfikowane zastrzeżenia dotyczące wydatków (zob. **tabela 1.3**). Ponadto, podobnie jak w ubiegłym roku, Dyrektor Generalny Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu opatrzył swoje oświadczenie zastrzeżeniem dotyczącym dochodów.

1.38. Służba Audytu Wewnętrznego przeprowadziła „ograniczony przegląd” w trzech dyrekcjach generalnych⁽²⁶⁾. W rezultacie DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zgłosiła zastrzeżenia dotyczące większych kwot niż w ubiegłych latach. Zastrzeżenia dotyczące większych kwot zgłosiły też DG ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid oraz DG ds. Badań Naukowych i Innowacji, choć nie są one powiązane z wnioskami z ograniczonych przeglądów przeprowadzonych przez Służbę Audytu Wewnętrznego. Nie wszystkie zalecenia dotyczące rocznych sprawozdań z działalności zostały wdrożone w tych sprawozdaniach za 2012 r., a Służba Audytu Wewnętrznego prowadzi dalsze kontrole w kolejnych dyrekcjach generalnych w 2013 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.38. *Służby Komisji zobowiązały się wdrożyć wszystkie zalecenia Służby Audytu Wewnętrznego w odniesieniu do prac nad rocznym sprawozdaniem z działalności za 2013 r.*

⁽²⁶⁾ DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (zob. rozdział 3, pkt 3.31–3.36 i rozdział 4, pkt 4.38–4.40), DG ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid (zob. rozdział 7, pkt 7.24 i ramka 7.2) oraz DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (zob. rozdział 8, pkt 8.24).

Tabela 1.3 – Skwantyfikowane zastrzeżenia zgłoszone w sporządzanych przez Komisję rocznych sprawozdaniach z działalności

(w mln euro)

Rozdział	DG/służba ⁽¹⁾	Powód zastrzeżenia ⁽²⁾	Łączne płatności na odpowiednie pozycje budżetu zadaniowego objęte zastrzeżeniami ⁽³⁾	Kwantyfikacja zastrzeżeń ⁽²⁾	Kwota obciążona ryzykiem ⁽⁴⁾	
3	AGRI	Poważne uchybienia w systemach kontroli państw członkowskich w zakresie płatności w ramach pomocy bezpośredniej w Bułgarii, Francji i Portugalii	40 880,0	407,3	932,1	
4	AGRI	Wykryte przez państwa członkowskie błędy w wydatkach w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	13 257,8	202,7	202,7	
	MARE	Systemy zarządzania i kontroli w zakresie programów operacyjnych realizowanych ze środków IFOR w Niemczech (cel 1)	2,4	0,0	0,0	
		Systemy zarządzania i kontroli w ramach EFR w Belgii, Republice Czeskiej, Estonii, Hiszpanii, Francji, Włoszech, Rumunii Szwecji i Zjednoczonym Królestwie	477,6	21,1	21,1	
	SANCO	Błędy w przedstawianych przez państwa członkowskie zestawieniach poniesionych wydatków w ramach programów zwalczania i monitorowania chorób zwierząt, realizowanych w obszarze żywności i pasz	256,0	8,8	8,8	
5	REGIO	Systemy zarządzania i kontroli w ramach EFRR/Funduszu Spójności/IPA w okresie programowania 2007–2013 w 16 państwach członkowskich i w ramach 12 programów europejskiej współpracy terytorialnej	35 474,5	309,5	min.	769,5
		Systemy zarządzania i kontroli w ramach EFRR/Funduszu Spójności w okresie programowania 2000–2006 w 5 państwach członkowskich	2 612,7	10,9	max.	1 716,9
6	EMPL	Niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli w ramach EFS w Belgii, Republice Czeskiej, Niemczech, Irlandii, Hiszpanii, Francji, Włoszech, Polsce, Rumunii, Słowacji i Zjednoczonym Królestwie w okresie programowania 2007–2013	10 719,0	68,0	250,2	
		Niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli IPA w dwóch krajach kandydujących	58,5	0,9	0,9	
7	DEVCO	Legalność i prawidłowość transakcji uznanych za obciążone ryzykiem (dane całościowe dla dyirekcji generalnej)	3 853,3	138,7	259,5	
	FPI	Potencjalne kwestie związane z legalnością i prawidłowością oraz ryzyko wynikające z misji obserwacji wyborów	25,9	2,2	2,2	
8	RTD	Błędy w zestawieniach poniesionych wydatków dotyczących dotacji przyznanych w ramach 6. programu ramowego (6PR)	323,4	8,2	8,2	
	ENER		17,0	1,1	1,1	
	MOVE		7,0	0,7	0,7	
	ENTR		2,8	0,1	0,1	
	RTD	Błędy w zestawieniach poniesionych wydatków dotyczących dotacji przyznanych w ramach 7. programu ramowego (7PR)	3 456,4	103,1	103,1	
	CNECT		1 160,8	15,9	15,9	
	ENTR		329,3	2,4	2,4	
	ENER		135,1	3,1	3,1	
	MOVE		56,0	0,5	0,5	
	REA	Błędy w zestawieniach poniesionych wydatków dotyczących dotacji przyznanych w ramach 7PR w zakresie przestrzeni kosmicznej i bezpieczeństwa	239,4	4,2	4,2	
		Błędy w zestawieniach poniesionych wydatków dotyczących dotacji dla małych i średnich przedsiębiorstw, przyznanych w ramach 7PR	194,6	7,7	7,7	
	EACEA	Błędy w płatnościach dotacji z budżetu na lata 2011–2012 programu „Uczenie się przez całe życie” (2007–2013)	120,0	4,2	4,2	
		Razem	113 659,5	1 321,3	min.	2 609,1
					maks.	3 556,5

(¹) Pełny wykaz DG/służb Komisji znajduje się na stronie internetowej: <http://publications.europa.eu/code/pl/pl-390600.htm>.

(²) Źródło: roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych, służb i agencji wykonawczych; informacje w kolumnie „powód zastrzeżenia” zostały zaczerpnięte z części 3.2 (tytuły) lub części 4, informacje w kolumnie „kwantyfikacja zastrzeżeń” zostały zaczerpnięte z części 3.1 i części 3.2.

W odniesieniu do DG MARE zob. także roczne sprawozdanie z działalności, s. 67, zastrzeżenie skwantyfikowano jednak na 0,0 euro, ponieważ w 2012 r. nie dokonano żadnych płatności; w przypadku DG REGIO włącznie z 1,5 mln euro na IPA 2007–2013; w przypadku DG DEVCO obliczono z wyłączeniem EFR na 3 853,2 × 3,6 %; w przypadku agencji wykonawczej EACEA kwantyfikacja w rocznym sprawozdaniu z działalności obejmuje dwa lata budżetowe, a zatem w niniejszej tabeli ujęto 50 % z kwoty 8,4 mln euro.

(³) Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe za 2012 r., płatności dokonane w 2012 r. w ramach pozycji „budżetowania zadaniowego” (ABB).

(⁴) W tej kolumnie przedstawiono „kwotę obciążoną ryzykiem” skwantyfikowaną przez Komisję w sprawozdaniu podsumowującym w oparciu o kwantyfikację zastrzeżeń w rocznych sprawozdaniach z działalności. W przypadku zarządzania dzielonego uwzględniono także kwantyfikację ogólnego ryzyka w zakresie płatności w ramach programów operacyjnych, co do których nie zgłoszono zastrzeżeń. W przypadku DG DEVCO dane obejmują kwantyfikację wydatków EFR (źródło: roczne sprawozdania z działalności, część 3.1 i część 3.2). Metodyka kwantyfikowania „kwoty obciążonej ryzykiem” w sprawozdaniu podsumowującym została zmieniona w porównaniu z metodyką stosowaną w poprzednich latach.

Kwoty opierają się na informacjach zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności: DG AGRI s. 54, tabela 3.2 (16,7 + 915,4 mln euro), DG REGIO s. 67 i 68 (zob. rozdział 5, pkt 5.54), DG EMPL, tabela na s. 71.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Sprawozdanie podsumowujące

1.39. Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2012 („sprawozdanie podsumowujące”) ⁽²⁷⁾ zostało przyjęte przez Komisję w dniu 5 czerwca 2013 r. Sprawozdanie stanowi:

- a) instrument wewnętrznej rozliczalności w ramach Komisji w zakresie wykorzystania budżetu przez dyrekcje generalne;
- b) instrument rozliczalności zewnętrznej (jest wyrazem przyjęcia „odpowiedzialności politycznej”, jak ujęła to Komisja).

1.40. Sprawozdanie podsumowujące nie zawiera jednak wyraźnego oświadczenia, że środki zostały wydatkowane zgodnie z przepisami, złożenia którego wymaga się od organów krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie środkami UE ⁽²⁸⁾.

1.41. Sprawozdanie podsumowujące grupuje ⁽²⁹⁾ „kwoty obciążone ryzykiem”, określone w poszczególnych rocznych sprawozdaniach z działalności (zob. **tabela 1.3**). Pojęcie „kwot obciążonych ryzykiem” nie jest zdefiniowane w sprawozdaniu podsumowującym, a kwoty te nie są obliczane w sposób spójny przez różne dyrekcje generalne ⁽³⁰⁾. Łącznie Komisja skwantyfikowała „kwotę obciążoną ryzykiem” w przedziale między 1,9 % (2,6 mld euro) a 2,6 % (3,5 mld euro) wszystkich płatności za ten rok. Komisja przyznaje zatem, że poziom błędu w wydatkach może być istotny. Bezpośrednie porównanie skwantyfikowanej przez Komisję „kwoty obciążonej ryzykiem” z poziomem błędu szacowanym przez Trybunał nie jest możliwe. W samym sprawozdaniu podsumowującym stwierdzono jednak, że: „w szeregu obszarów, zwłaszcza w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich, kwota obciążona ryzykiem jest prawdopodobnie niedoszacowana ze względu na stwierdzone przez IAS problemy z wiarygodnością”. W rezultacie Komisja w swoim sprawozdaniu podsumowującym zaleciła swoim centralnym służbom dokonanie przeglądu różnych podejść stosowanych przy ocenie kwot obciążonych ryzykiem (zob. przypis 30).

1.39. Sprawozdanie podsumowujące to dokument przyjęty przez kolegium na podstawie rocznych sprawozdań z działalności i ogólnej opinii audytora wewnętrznego, z uwzględnieniem rocznego sprawozdania Trybunału i rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie absolutorium, w którym Komisja przyjmuje ogólną odpowiedzialność polityczną za zarządzanie budżetem UE zgodnie z art. 317 TFUE.

1.40. Wyrażną deklarację, że środki były wydatkowane zgodnie z przepisami, zawarto w rocznych sprawozdaniach z działalności dyrektorów generalnych. Struktura zarządzania zdecydowała o tym, że Komisja Europejska przeniosła tego rodzaju odpowiedzialność na poziom dyrektorów generalnych, zaś odpowiedzialność polityczną na kolegium. Znajduje to potwierdzenie w rozporządzeniu finansowym (art. 66 ust. 9).

1.41. Aby uzyskać dalsze informacje na temat podejścia Komisji w zakresie kwantyfikacji błędów resztowego w wieloletnim środowisku kontroli, a tym samym powiązanej ekspozycji (kwota obciążona ryzykiem), zob. odpowiedź Komisji do pkt 1.12).

Jak wykazano w sprawozdaniu podsumowującym, Komisja jest świadoma problemów poruszonych przez Trybunał i podejmuje środki w celu zharmonizowania metod obliczania kwoty obciążonej ryzykiem.

Istotne jest uwzględnienie faktu, że główną przyczynę istniejących problemów stanowią niewiarygodne poziomy błędów zgłoszone przez państwa członkowskie. Komisja wkłada wiele wysiłku w podniesienie ich wiarygodności, w szczególności – jeżeli zostanie to uznane za konieczne – poprzez ich korektę w górę (zob. odpowiedzi do pkt 3.31–3.36, 4.38–4.39 i 6.35–6.39).

⁽²⁷⁾ Sprawozdanie jest dostępne na stronie internetowej Komisji:

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_en.pdf
wraz z załącznikiem

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_annex_en.pdf.

⁽²⁸⁾ Zob. art. 59 ust. 5 lit. a) rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012.

⁽²⁹⁾ Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2012, część 4, s. 8.

⁽³⁰⁾ Sprawozdanie podsumowujące, s. 8, ramka 1: „Aby zapewnić spójność i porównywalność, Komisja zaleca służbom centralnym przegląd różnych podejść do kwestii oceny kwot, co do których przejawia się obciążenie ryzykiem”.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.42. W sprawozdaniu podsumowującym porównano łączną kwotę obciążoną ryzykiem ze średnim poziomem korekt finansowych w ciągu ostatnich czterech lat i odnotowano, że średni poziom korekt finansowych i odzyskiwania środków w ciągu ostatnich czterech lat jest bliski poziomowi kwoty obciążonej ryzykiem w 2012 r. Zestawienie to należy jednak rozpatrywać w odpowiednim kontekście:

- Trybunał w pkt 1.19–1.35 omówił kwestię terminowości korekt finansowych i ich wpływ na państwa członkowskie i beneficjentów,
- w sprawozdaniu podsumowującym przyznano, że kwantyfikacja „kwoty obciążonej ryzykiem” może być niedoszacowana z powodu zastosowanych metod, na przykład w przypadku polityki spójności (zob. rozdział 5, pkt 5.57 i 5.58) oraz rozwoju obszarów wiejskich (zob. rozdział 4, pkt 4.38), a także ze względu na braki w informacjach przekazywanych Komisji przez inne organy zarządzające środkami UE,
- wynikiem korekty finansowej jest zwykle deklaracja nowych wydatków składana przez dane państwo członkowskie, która także może być obciążona błędem.

1.43. Sprawozdanie podsumowujące nie ogranicza się do omówienia legalności i prawidłowości. Inne istotne kwestie ujęte w sprawozdaniu podsumowującym obejmują instrukcje dla służb Komisji mające na celu wzmocnienie ram dotyczących wyników, tak aby w całej organizacji panowała kultura pracy ukierunkowana na osiągnięcie wyników⁽³¹⁾. Ponadto Komisja wyraża obawy, że szereg wniosków dotyczących legistykacji sektorowej, przedstawionych przez nią w ramach nowych okresów programowania i mających zagwarantować prostsze i solidniejsze ramy, nie zostanie zaakceptowanych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.42. Zgodnie ze sprawozdaniem podsumowującym oraz w oparciu o doświadczenia z ostatnich czterech lat (2009–2012) korekty finansowe i odzyskania środków wypadają korzystnie w porównaniu z kwotami, które zgodnie z przewidywaniami obciążone są ryzykiem. Przedmiotowe podejście, w ramach którego stosuje się średni poziom korekt finansowych i odzyskiwania środków, można nawet uznać za konserwatywne, biorąc pod uwagę fakt, że wyższy poziom błędów w jednym roku może spowodować podwyższenie poziomu korekt finansowych i odzyskiwania środków w przyszłości. Podejście przedstawione w odpowiedzi Komisji do pkt 1.12 potwierdza tę opinię. W związku z tym, biorąc pod uwagę próg istotności w wysokości 2 %, Komisja jest zdania, że budżet jako całość jest chroniony pomimo możliwych niedoszacowań niektórych kwot obciążonych ryzykiem. Zob. odpowiedzi do pkt 1.19–1.35.

- Struktura wieloletnich mechanizmów korekty w rozporządzeniu finansowym oraz regulacjach sektorowych w znacznym stopniu decyduje o ich terminach i skutkach dla państw członkowskich i beneficjentów. Wieloletnie ramy prawne niekoniecznie są dostosowane do podejścia rocznego. Komisja oczywiście uwzględniła w swoim sprawozdaniu podsumowującym istniejące ramy prawne, jeżeli chodzi o możliwość podejmowania działań naprawczych w ramach wieloletnich systemów nadzoru i kontroli.
- Komisja włożyła wiele wysiłku w poprawę wiarygodności statystyk błędów w państwach członkowskich. Komisja przyznaje, że wciąż istnieją problemy, jednak dzięki podejmowanym przez nią działaniom informacje na temat ryzyka zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz w sprawozdaniu podsumowującym pozwoliły na rzetelne przedstawienie błędów resztowego.
- Zastąpienie niekwalifikowalnych wydatków nowymi wydatkami kwalifikowalnymi jest w pełni zgodne z ramami prawnymi. Celem prawodawcy było zapewnienie efektywnego wydatkowania środków na kwalifikowalne projekty w państwach członkowskich.

Wniosek Komisji dotyczący rozporządzeń w sprawie wspólnych przepisów obejmujących fundusze strukturalne na okres 2014–2020 przewiduje dokonywanie korekt finansowych mających na celu ograniczenie przydziału środków budżetowych na rzecz danego państwa członkowskiego, co skutkowałoby obniżką netto w przypadku, gdyby państwo członkowskie nie zidentyfikowało uchybienia/braku. Dzięki temu stworzone zostaną lepsze zachęty dla państw członkowskich do stosowania efektywnych systemów nadzoru i kontroli.

⁽³¹⁾ Przeprowadzoną przez Trybunał ocenę sprawozdawczości na temat wyników trzech wybranych dyrekcji generalnych przedstawiono w rozdziale 10.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena ogólna

1.44. W sprawozdaniu podsumowującym zestawiono poziom środków wydatkowanych z naruszeniem przepisów z wpływem korekt finansowych. Zdaniem Trybunału dane te należy rozpatrywać w odpowiednim kontekście. W samym sprawozdaniu podsumowującym stwierdzono jednak, że ogólny poziom ryzyka wynikający z przedstawionych danych jest prawdopodobnie niedoszacowany. Trybunał wskazał na naturalne ograniczenia korekt finansowych jako środka korygowania błędów (zob. pkt 1.19–1.35). Korekty finansowe mogą odgrywać znaczącą rolę w motywowaniu do poprawy jakości wydatkowania środków, istotne jednak jest, by nie przeceniać ich wpływu, jeśli chodzi o zapewnienie prawidłowości wydatków.

1.44. Komisja nie ocenia wpływu korekt finansowych i odzyskania środków na korektę błędów na poziomie beneficjenta końcowego; analizuje natomiast na podstawie ram prawnych określonych w art. 59 i 80 rozporządzenia finansowego, czy takie korekty zapewniają odpowiednią ochronę całego budżetu UE poprzez wyłączenie z finansowania przez Unię wydatków poniesionych z naruszeniem obowiązujących przepisów.

W celu określenia wysokości powiązanych kwot Komisja zastosowała podejście ostrożnościowe. Komisja uwzględniła w swojej analizie wyłącznie te korekty finansowe (w 2012 r. około 3,7 mld euro), które sama przeprowadziła, i te środki (w 2012 r. około 0,7 mld euro), które sama odzyskała i które dotyczyły bezpośrednio błędów lub ryzyka błędów spowodowanych uchybieniami w systemach nadzoru i kontroli państw członkowskich (w 2012 r. łącznie 4,4 mld euro).

Zgodnie z tym podejściem Komisja nie uwzględniła:

- odzyskanych środków z zaliczek niewykorzystanych ze względu na brak poniesionych wydatków (w 2012 r.: około 0,6 mld euro). Przy obliczaniu kwot, które mają zostać zwrócone do budżetu Unii, należy jednak opierać się na analizie i zatwierdzeniu kwalifikowalności wydatków stanowiących podstawę do rozliczenia powiązanych zaliczek oraz wyłączenia wydatków poniesionych z naruszeniem prawa, oraz
- kwotach odzyskanych i wycofanych przez państwa członkowskie (w latach 2007–2012, w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013 w wyniku ich własnych działań (około 1,6 mld euro)), stanowiących korektę nieprawidłowych kwot otrzymywanych przez beneficjentów końcowych.

Komisja jest zdania, iż kwoty, o których mowa powyżej, powinny zostać uwzględnione w analizie wpływu w perspektywie długoterminowej na legalność i prawidłowość wydatków deklarowanych przez beneficjentów końcowych. Aby zapewnić bardziej dokładne informacje, Komisja uwzględni zatem te kwoty w przyszłych komunikatach dotyczących ochrony budżetu UE.

Na podstawie ram prawnych określonych w art. 59 i 80 rozporządzenia finansowego oraz dostępnych danych Komisja stwierdza, że zapewnia odpowiednią ochronę całego budżetu UE poprzez wyłączenie z finansowania przez Unię wydatków poniesionych z naruszeniem obowiązujących przepisów.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.45. Należy rozważyć, czy sprawozdanie podsumowujące nadal jest odpowiednim narzędziem realizacji celów w zakresie rozliczalności wewnętrznej i zewnętrznej. Sprawozdanie podsumowujące finalizowane jest zgodnie z harmonogramem określonym w rozporządzeniu finansowym, lecz zbyt późno by mogło stanowić znaczący wkład w prace Trybunału Obrachunkowego. Nie jest ono publikowane wraz ze skonsolidowanym sprawozdaniem finansowym. Sprawozdanie podsumowujące nie musi zawierać i nie zawiera wyraźnego oświadczenia podobnego do składanego w innych obszarach ⁽³²⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.45. Komisja jest zdania, że zakres sprawozdania podsumowującego wykracza znacznie poza wymogi określone w sprawozdaniu finansowym, którego art. 66 stanowi, że „do dnia 15 czerwca każdego roku Komisja przesyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie podsumowanie sprawozdań rocznych z działalności za poprzedni rok”. Sprawozdanie podsumowujące jest dokumentem, którym kolegium przejmuje na siebie odpowiedzialność polityczną na podstawie art. 317 TFUE. Zawiera ono analizę zastrzeżeń i ich uzasadnień, jak również instrukcje dla służb dotyczące sposobów eliminowania pozostających uchybień.

Komisja jest zdania, iż roczne sprawozdania z działalności oraz sprawozdania podsumowujące łącznie spełniają wymogi dotyczące rozliczalności wewnętrznej i zewnętrznej określone przez Trybunał. Roczne sprawozdania z działalności są finalizowane w odpowiednim czasie, aby mogły zostać uwzględnione przez Trybunał, oraz zawierają wyraźną deklarację, którą można porównać do deklaracji przedstawianych w innych obszarach. Sprawozdanie podsumowujące jest streszczeniem rocznych sprawozdań z działalności i stanowi dokument, którym kolegium przejmuje odpowiedzialność polityczną na podstawie art. 317 TFUE.

Roczne sprawozdania z działalności oraz sprawozdania podsumowujące są dokumentami publicznymi, łatwo dostępnymi dla wszystkich zainteresowanych stron. Zgodnie z sugestią Trybunału Komisja stworzy łącznie odnoszące ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego do stron, na których publikowane są sprawozdania podsumowujące i roczne sprawozdania z działalności.

ZARZĄDZANIE BUDŻETEM

1.46. W 2012 r. Komisja nie była w stanie zrealizować wszystkich wniosków o płatność z dostępnego budżetu. Wśród czynników mających wpływ na tę sytuację był wzrost różnicy między środkami na pokrycie zobowiązań a środkami na pokrycie płatności oraz nagromadzenie zobowiązań pozostających do spłaty z poprzednich lat ⁽³³⁾.

1.46. Głosowanie nad budżetem przeprowadza władza budżetowa. Ponieważ władza budżetowa wprowadziła cięcia we wniosku Komisji w sprawie budżetu z 2012 r., Komisja musiała złożyć wniosek w sprawie budżetu korygującego, aby zrealizować wnioski o płatność w obszarze polityki regionalnej i rozwoju obszarów wiejskich złożone przez państwa członkowskie. Budżet korygujący został jednak także zredukowany przez władzę budżetową, co skutkowało znacznymi zaległościami na koniec roku w postaci niezrealizowanych wniosków o płatności w zakresie polityki regionalnej na kwotę 12,1 mld euro. W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich odnotowano względnie niewielki brak środków na płatności na kwotę 101,4 mln euro w budżecie na 2012 r.

⁽³²⁾ Por. np. deklaracja zarządcza wymagana od organów w państwach członkowskich (art. 59 ust. 5 lit. a) rozporządzenia finansowego) oraz oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego wymagane na mocy art. 46 lit. a) Czwartej Dyrektywy Rady 78/660/EWG z dnia 25 lipca 1978 r., wydanej na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu, w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek (Dz.U. L 222 z 14.8.1978, s. 11).

⁽³³⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2011 r., pkt 1.36–1.38.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Środki budżetowe na pokrycie zobowiązań i płatności

1.47. Ostateczny budżet UE umożliwił instytucjom zaciągnięcie zobowiązań na kwotę 148,7 ⁽³⁴⁾ mld euro oraz dokonanie płatności na kwotę 136,8 ⁽³⁵⁾ mld euro.

1.48. Środki te wykorzystano w całości: zaciągnięto zobowiązania sięgające 99,6 % zatwierdzonej łącznej kwoty (99,3 % w 2011 r.) oraz dokonano płatności sięgających 99,1 % limitu budżetowego (98,6 % w 2011 r.).

Komisja zastosowała wszystkie dostępne narzędzia, aby zmaksymalizować wykonanie budżetu, w tym „przesunięcie środków na koniec roku”, które zostało niedawno wprowadzone w rozporządzeniu finansowym. Dzięki temu możliwe było połączenie niewykorzystanych środków ze wszystkich działów i dokonanie płatności na kwotę 211 mln euro w zakresie polityki regionalnej pod koniec grudnia.

⁽³⁴⁾ Kwoty, na które można zaciągnąć zobowiązania w 2012 r. i w latach następnych. Łączna kwota na pokrycie zobowiązań obejmuje sumę 0,3 mld euro przeniesioną z 2011 r. oraz kwotę 1,2 mld euro będącą efektem sześciu budżetów korygujących. Ponadto na zobowiązania dostępna była kwota 6,3 mld euro dochodów przeznaczonych na określony cel, nieuwzględniona w kwocie 148,7 mld euro. Dochody przeznaczone na określony cel są wykorzystywane do finansowania poszczególnych pozycji wydatków (zob. art. 18 rozporządzenia finansowego – rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1)). 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.

⁽³⁵⁾ Kwoty dostępne na pokrycie płatności w danym roku. Łączna kwota na pokrycie płatności obejmuje sumę 1,1 mld euro przeniesioną z 2011 r. oraz kwotę 6,7 mld euro będącą efektem sześciu budżetów korygujących. Ponadto na płatności dostępna była kwota 6,8 mld euro dochodów przeznaczonych na określony cel, nieuwzględniona w kwocie 136,8 mld euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

1.49. Środki na pokrycie zobowiązań, do których ma zastosowanie pułap ram finansowych dotyczący zobowiązań, wyniosły 0,8 mld poniżej tego pułapu. Inne zobowiązania, obejmujące środki, do których nie ma zastosowania pułap ram finansowych, wyniosły 1,2 mld euro ⁽³⁶⁾. W przypadku środków na pokrycie płatności wydatki były niższe od pułapu o 5,6 mld euro, przy uwzględnieniu wszystkich środków.

Wynik budżetowy

1.50. W 2012 r. dochody przekroczyły płatności ⁽³⁷⁾ o 1,0 mld euro ⁽³⁸⁾ (1,5 mld euro w 2011 r.). Nadwyżka ta ⁽³⁹⁾ zostanie wykorzystana, aby zmniejszyć kwotę zasobów własnych, które mają zostać pobrane od państw członkowskich w 2013 r.

⁽³⁶⁾ Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 139 z 14.6.2006, s. 1) wysokość niektórych środków budżetowych na zobowiązania, np. rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, instrument elastyczności lub Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, może przekroczyć pułap. W 2012 r. kwoty, na które zaciągnięto zobowiązania, wyniosły: rezerwa na pomoc nadzwyczajną 224 mln euro, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej 688 mln euro, instrument elastyczności 200 mln euro i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji 74 mln euro, łącznie 1 186 mln euro.

⁽³⁷⁾ Uwzględniono niektóre przeniesione środki na płatności oraz transakcje gotówkowe. Zgodnie z art. 15 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1), przy obliczaniu nadwyżki uwzględnia się środki na płatności przeniesione z poprzedniego roku, środki na płatności przeniesione z poprzedniego roku budżetowego, które zostały anulowane, oraz saldo wynikające z różnic kursowych.

⁽³⁸⁾ Zob. nota 1.1 „Wynik budżetowy UE” do skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE za 2012 r.

⁽³⁹⁾ Wynik budżetowy nie stanowi rezerwy i nie może być akumulowany i wykorzystywany do finansowania wydatków w kolejnych latach.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Obciążenie budżetu na płatności

1.51. Jak Trybunał zauważył w sprawozdaniu rocznym za 2011 r.⁽⁴⁰⁾, Komisji coraz trudniej zrealizować wszystkie wnioski o płatność w danym roku w ramach zabudżetowanych środków na płatności. W czwartym kwartale 2012 r. Komisja potrzebowała dodatkowych środków na płatności. Zwróciła się ona o 9 mld euro środków na pokrycie płatności w drodze budżetu korygującego nr 6 przedłożonego w dniu 23 października 2012 r., z których władza budżetowa w dniu 12 grudnia 2012 r. zatwierdziła 6 mld euro. Obciążenie związane z płatnościami odzwierciedla także wzrost kwoty zobowiązań pozostających do spłaty (zob. pkt 1.54 i 1.55).

1.52. Jednym z czynników jest fakt, że środki na pokrycie zobowiązań były zbliżone do pułapu określonego w ramach finansowych na cały okres 2007–2013, natomiast środki na pokrycie płatności zostały ustalone poniżej pułapu na każdy rok (zob. **tabela 1.4**). W rezultacie suma skumulowanych środków na zobowiązania dostępnych w okresie 2007–2013 przekroczyła sumę skumulowanych środków na płatności w tym samym okresie o 114 mld euro. Jest to o 64 mld euro więcej niż różnica 50 mld euro między tymi dwiema sumami przewidywana w ramach finansowych.

1.53. Kolejnymi czynnikami przyczyniającymi się do obciążenia budżetu na płatności w 2012 r. są wzrost liczby wniosków o płatność, które wpłynęły z państw członkowskich w przedostatnim roku okresu programowania⁽⁴¹⁾ oraz reakcja na powolne uruchomienie wydatków w ramach polityki spójności w obecnym okresie programowania. W rezultacie przyjęto budżet korygujący, na mocy którego środki na płatności (ale nie na zobowiązania) przeniesiono do innych tytułów budżetowych. Anulowano również niektóre środki na płatności.

1.51. Zob. odpowiedź do pkt 1.46.

1.53. Komisja przyznaje, że przyspieszenie składania wniosków o płatność pod koniec okresu programowania jest normalną cechą programowania wieloletniego. Ponieważ Komisja jest świadoma istnienia tej tendencji, w 2012 r. zaproponowany został budżet korygujący w celu uprzedzenia przedmiotowego braku środków (zob. odpowiedź do pkt 1.46).

W budżecie korygującym uwzględniono wyłącznie środki na płatności: nie są potrzebne żadne dodatkowe środki na zobowiązania, ponieważ zostały one uwzględnione w wieloletnich ramach finansowych.

⁽⁴⁰⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2011 r., pkt 1.34 i 1.38.

⁽⁴¹⁾ Zob. „Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2012”.

Tabela 1.4 – Porównanie ram finansowych na lata 2007–2013 z rocznymi środkami budżetowymi

(w mln euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁽¹⁾	Razem
<i>Ustanowione w ramach</i>								
(A) Środki na zobowiązania	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
(B) Środki na płatności	122 190	129 681	120 445	134 289	133 700	141 360	143 911	925 576
(C) Stwierdzona luka/różnica w ramach (A) - (B)	2 267	3 116	14 277	6 689	8 572	6 689	8 591	50 201
<i>Przełożowane budżety ⁽²⁾</i>								
(D) Przełożowane środki na płatności w budżetach rocznych	113 844	115 772	113 410	122 956	126 727	135 758	132 837	861 304
(E) Dodatkowa luka (B) - (D)	8 346	13 909	7 035	11 333	6 973	5 602	11 074	64 272
(F) Całkowita luka (C) + (E)	10 613	17 025	21 312	18 022	15 545	12 291	19 665	114 473

⁽¹⁾ Liczba w pkt (D) za rok 2013 stanowi kwotę przełożowaną przed uchwaleniem budżetów korygujących.

⁽²⁾ Przełożowane środki na zobowiązania były zbliżone do kwoty ustanowionej w ramach i nie zostały tutaj przedstawione.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty

1.54. Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty przez Komisję ⁽⁴²⁾, w odniesieniu do których nie dokonano jeszcze płatności lub umorzeń, wzrosły o 10 mld euro (5 %) do 217 mld euro, co odpowiada kwocie zobowiązań zróżnicowanych w okresie 2 lat i 3 miesięcy ⁽⁴³⁾ lub kwocie płatności zróżnicowanych w okresie 2 lat i 7 miesięcy według wskaźnika wydatkowania za 2012 r.

⁽⁴²⁾ Kolejne 0,6 mld euro zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty dotyczy innych instytucji. Suma zobowiązań budżetowych UE pozostających do spłaty wynosi zatem 218 mld euro.

⁽⁴³⁾ W budżecie rozróżnia się dwa rodzaje środków: środki niezróżnicowane i środki zróżnicowane (na które składają się zobowiązania zróżnicowane i płatności 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, jak również w kolejnych latach. Środki zróżnicowane są wykorzystywane głównie w przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

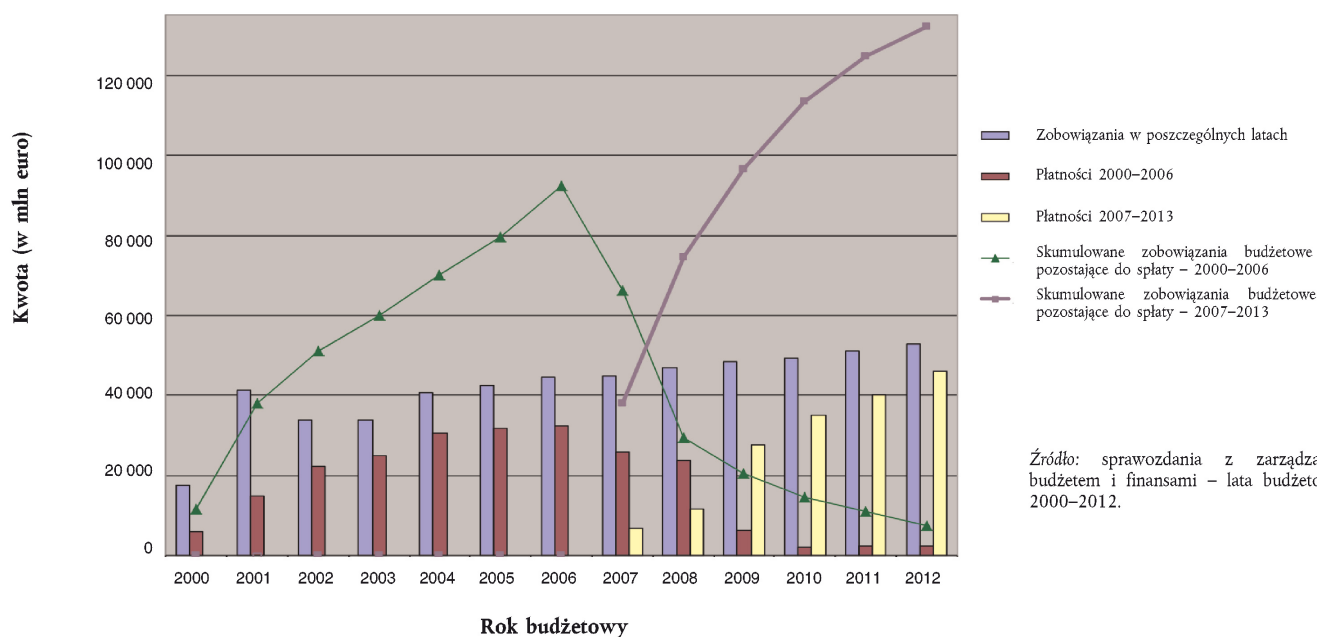
UWAGI TRYBUNAŁU

1.55. Większość zobowiązań pozostających do spłaty dotyczy działu 1b („Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”) (zob. **wykres 1.4**). W tym obszarze zobowiązania pozostające do spłaty wyniosły 140 mld euro ⁽⁴⁴⁾ (64,1 % sumy zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty), co odpowiada kwocie zobowiązań w okresie 2 lat i 8 miesięcy lub kwocie płatności w okresie 2 lat i 11 miesięcy (w 2011 r.: 3 lat i 2 miesięcy) w tym obszarze według wskaźnika wydatkowania z 2012 r. Stosunek zobowiązań pozostających do spłaty do budżetów rocznych jest jednak podobny w innych obszarach, w których wykorzystuje się środki zróżnicowane. Spadek liczby lat porównanych do kwot płatności w stosunku do 2011 r. wynika głównie z przyznania 4,4 mld euro środków na płatności na politykę spójności w efekcie budżetu korygującego nr 6. Pomimo wzrostu środków na płatności na koniec 2012 r. do spłaty pozostawało 16,2 mld euro ⁽⁴⁵⁾ wynikających z wniosków o płatność (10,7 mld euro na koniec 2011 r. i 6,4 mld euro na koniec 2010 r.). Oznacza to, że kwota, którą należy pokryć z budżetów na płatności w kolejnych latach, w ciągu ostatnich trzech lat znacznie wzrosła.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.55. Poza wnioskami, których nie można było zrealizować na koniec roku ze względu na brak środków (zob. odpowiedź do pkt 1.46), zawsze będzie miało miejsce późne składanie wniosków o płatności, które pozostaną niezrealizowane na koniec roku ze względu na termin 31 grudnia określony w zasadach N+2/3.

Wykres 1.4 – Zmiany skumulowanych zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty w obszarze funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 2000–2006 oraz w obszarze spójności 2007–2012



⁽⁴⁴⁾ Dwie krzywe na **wykresie 1.4** odpowiadają łącznie 140 mld euro. Są to krzywa skumulowanych zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty za lata 2000–2006 (8 mld euro) i krzywa skumulowanych zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty w latach 2007–2013 (132 mld euro). Więcej informacji na temat polityki spójności – zob. „Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2012”, s. 25 i 39–42.

⁽⁴⁵⁾ Kwota ta obejmuje zarówno wnioski zatwierdzone do płatności, jak i wnioski, które wpłynęły, ale nie zostały jeszcze zweryfikowane lub zatwierdzone. Zob. „Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2012”, s. 39.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Nierozliczone zaliczki

1.56. Uregulowanie zobowiązania (w drodze płatności) nie zawsze oznacza koniec procesu rejestrowania wydatków. Komisja rejestruje ostateczne wydatki dopiero wtedy, gdy działania zostały podjęte, zgłoszone do Komisji i zatwierdzone. W **tabeli 1.5** przedstawiono poziom wypłaconych zaliczek, w odniesieniu do których Komisja jeszcze nie zaakceptowała i nie zatwierdziła ostatecznego wykorzystania przez beneficjentów. Zaliczki brutto na koniec 2012 roku wyniosły 80,1 mld euro ⁽⁴⁶⁾.

1.57. Najdłuższy średni okres między zaciągnięciem zobowiązania a zatwierdzeniem wydatków dotyczy działu 4 („UE jako partner globalny”), w którym w przypadku typowej operacji między zaciągnięciem zobowiązania a zarejestrowaniem przez Komisję ostatecznych związanych z nią wydatków upływają 3 lata i 11 miesięcy ⁽⁴⁷⁾. Niepotrzebnie wydłużone okresy w przypadku zaliczek mogą prowadzić do zwiększonego ryzyka błędu lub strat (zob. rozdział 7, ramka 7.1).

1.56. Zgodnie z art. 90 ust. 4 rozporządzenia finansowego płatności zaliczkowe są rozliczane (co oznacza, że wydatki są ujmowane regularnie i zgodnie z ekonomicznym charakterem projektu i jego harmonogramem. W wyniku corocznej procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych odpowiednie wydatki są przydzielane do odpowiedniego okresu, nawet jeżeli (ostateczne) zestawienie poniesionych wydatków nie zostało jeszcze przekazane lub zaakceptowane.

1.57. Biorąc pod uwagę szczególne cechy działań zewnętrznych, Komisja podkreśla, że zgodnie z art. 184 ust. 4 zaktualizowanego rozporządzenia finansowego (mającego zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r.), w odniesieniu do działań zewnętrznych przewidziano wyjątek, aby przez cały czas trwania danego działania nierozliczone mogły pozostać maksimum dwie płatności zaliczkowe.

⁽⁴⁶⁾ Kwota netto w wysokości 57,7 mld euro wykazana w bilansie odzwierciedla kwotę pozostałą po oszacowaniu przez Komisję stopnia, w jakim beneficjenci spełnili warunki pomocy. Niektóre DG nie rejestrują ostatecznych wydatków nawet w sytuacji, gdy dysponują wiedzą na temat elementów świadczących o faktycznych postępach (sprawozdanie roczne Trybunału za 2010 r., pkt 1.29, i sprawozdanie roczne Trybunału za 2009 r., pkt 1.12).

⁽⁴⁷⁾ Ten okres odpowiada 3 latom i 11 miesiącom w **tabeli 1.5** i obejmuje średnio 2 lata i 5 miesięcy w przypadku zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty oraz średnio 18 miesięcy w przypadku zaliczek.

Tabela 1.5 – Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty przez Komisję i prefinansowanie według na działów ram finansowych i okresów zobowiązań (płatności)

(w mln euro)

Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty										
Dział		< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Razem	Okres zobowiązań ⁽¹⁾
1	Zrównoważony rozwój ⁽⁴⁾	7 986	499	2 978	11 444	30 896	50 154	62 314	166 271	2,5
2	Zasoby naturalne	806	66	144	286	1 893	8 987	14 703	26 886	1,7
3	Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	19	28	86	241	314	562	1 065	2 316	0,8
4	UE jako partner globalny	1 322	710	1 291	2 199	3 464	4 884	7 558	21 429	2,4
5	Administracja	—	—	0	0	0	3	317	320	0,0
	Razem	10 133	1 304	4 498	14 171	36 568	64 591	85 958	217 222	2,3
Prefinansowanie										
Dział		< 2007 ⁽²⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Razem	Okres płatności ⁽³⁾
1	Zrównoważony rozwój ⁽⁴⁾	4 532	7 149	12 758	13 633	5 367	6 083	8 322	57 844	1,0
2	Zasoby naturalne	1 454	3 934	2 728	172	116	164	290	8 857	0,2
3	Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	4	10	110	357	400	872	1 955	3 708	1,7
4	UE jako partner globalny	311	210	433	990	1 536	2 632	3 866	9 979	1,5
5	Administracja	1	0	—	0	0	0	6	8	0,0
	Razem (prefinansowanie brutto)	6 302	11 303	16 030	15 152	7 419	9 751	14 438	80 395	0,6

⁽¹⁾ Źródło: Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2012 – część A.6.3.⁽²⁾ Ponieważ w systemie informacyjnym Komisji nie było informacji dotyczącej tej linii budżetowej, część prefinansowania wypłaconego przed 2007 r. przydzielono do odpowiedniego działu ram finansowych w odniesieniu do właściwej DG.⁽³⁾ Prefinansowanie na dzień 31.12.2012 z podziałem na płatności dokonane ze zobowiązań rocznych.⁽⁴⁾ Dział 1 – „Zrównoważony rozwój” składa się z działów 1a – „Konkurencyjność dla wzrostu i zatrudnienia” i 1b – „Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przyszłe potrzeby w zakresie wypłaty środków

1.58. Kluczowymi czynnikami mającymi wpływ na obciążenie budżetu na płatności w 2012 r. były znaczne różnice między faktyczną a przewidywaną nierównowagą środków na zobowiązania w stosunku do środków na płatności, co omówiono w pkt 1.52, a także potrzeba uporania się z pozostającym do spłaty saldem niewykorzystanych zobowiązań. Obciążenie budżetu na płatności wymaga od Komisji planowania potrzeb dotyczących płatności w perspektywie średnio- i długoterminowej. Poza spełnieniem potrzeb gotówkowych wynikających ze zobowiązań budżetowych pozostających do spłaty przyszłe budżety będą musiały sfinansować płatności, aby spłacić zobowiązania zarejestrowane w bilansie Unii ⁽⁴⁸⁾. Oznacza to, że przyszłe potrzeby w zakresie wypłaty środków wynoszą na dzień 31 grudnia 2012 r. około 313 mld euro.

1.59. Trybunał jest zdania, że Komisja powinna sporządzić i opublikować długofalową prognozę przepływów pieniężnych, określającą przyszłe zapotrzebowanie na płatności, aby pomóc w zdefiniowaniu przyszłych potrzeb, zaplanowaniu priorytetów budżetowych oraz zapewnieniu, by zatwierdzone roczne budżety zawierały środki na pokrycie koniecznych płatności. Prognoza ta powinna również uwzględnić, w jakim zakresie UE będzie musiała dokonywać płatności zaliczkowych oraz zaspokajać przyszłe potrzeby w zakresie wypłaty środków wynikające ze zobowiązań już zarejestrowanych w bilansie Unii.

1.58. Komisja analizuje dokładnie zobowiązania pozostające do spłaty. Celem nowych wniosków ustawodawczych przedstawionych przez Komisję na lata 2014–2020 było wzmocnienie dyscypliny finansowej przy zachowaniu zasady automatycznych umorzeń po upływie 2 lat od rocznego zobowiązania. Ponadto Komisja zaproponowała odstąpienie od wyjątków w odniesieniu do większych projektów. Wydaje się jednak, że w procesie międzyinstytucjonalnym współpracownicy zgadzają się rozszerzyć zasadę automatycznych umorzeń do 3 lat. W zakresie wieloletnich ram finansowych Komisja proponuje także zastosowanie większej elastyczności w odniesieniu do zarządzania budżetem, aby umożliwić przenoszenie niewykorzystanych marginesów w ramach każdego działu na kolejny rok.

1.59. Komisja jest już zaangażowana w proces bardzo ostrożnego planowania na przyszłość. Jedyne sposoby na rozwiązanie kwestii zobowiązań pozostających do spłaty (niezaspokojone zobowiązania) jest jednak umorzenie lub spłata. Umorzenia są ściśle określone przepisami finansowymi i w większości przypadków nie miałyby zastosowania. W związku z tym Komisja musi uregulować zobowiązania pozostające do spłaty.

Komisja przeanalizuje najlepsze sposoby sporządzania i publikowania długofalowej prognozy przepływów pieniężnych obejmującej także zobowiązania już ujęte w bilansie Unii.

⁽⁴⁸⁾ Z wyjątkiem udzielonych pożyczek większość zobowiązań wykazanych w bilansie ostatecznie przełoży się na wniosek o płatność z budżetu. Ze 137 mld euro zobowiązań, które nie odzwierciedlają pożyczek, jedynie kwota 42 mld euro jest już objęta zobowiązaniami.

ZAŁĄCZNIK 1.1

PODEJŚCIE KONTROLNE I METODYKA KONTROLI

1. Podejście kontrolne Trybunału przedstawiono w Podręczniku kontroli finansowej i kontroli zgodności. Podręcznik jest dostępny na stronie internetowej Trybunału. W celu zaplanowania prac kontrolnych i określenia zakresu badań bezpośrednich Trybunał stosuje **model pewności uzyskiwanej na podstawie kontroli**. Obejmuje on ocenę ryzyka wystąpienia błędów w transakcjach (ryzyko nieodłączne) oraz ryzyka, że systemy nadzoru i kontroli nie zapobiegą tym błędom lub ich nie wykryją i nie skorygują (ryzyko zawodności systemu kontroli wewnętrznej).

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

2. Aby ocenić, czy skonsolidowane sprawozdanie, składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego i ze skonsolidowanego sprawozdania z wykonania budżetu, we wszystkich istotnych aspektach rzetelnie przedstawia sytuację finansową Unii Europejskiej oraz dochody, wydatki i przepływy pieniężne na koniec roku, kontrola obejmuje następujące kluczowe elementy:

- a) ocenę środowiska kontroli w zakresie rachunkowości;
- b) sprawdzenie funkcjonowania kluczowych procedur księgowych oraz procesu zamknięcia okresu rozliczeniowego;
- c) analityczne kontrole (dotyczące spójności i racjonalności) głównych danych księgowych;
- d) analizy i uzgodnienia kont lub sald;
- e) badania bezpośrednie zobowiązań, płatności i poszczególnych pozycji bilansowych przeprowadzone na reprezentatywnych próbach.

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

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

- bezpośrednie badanie transakcji w każdym obszarze dochodów lub wydatków (zob. **tabele 1.1 i 1.2**) prowadzone w celu ustalenia stopnia ich prawidłowości;
- ocenę skuteczności wybranych systemów nadzoru i kontroli pod względem zapewniania prawidłowości transakcji. Elementami uzupełniającymi to podejście są dowody uzyskane na podstawie wyników prac innych kontrolerów (w stosownych przypadkach) oraz analiza informacji i oświadczeń uzyskanych od Komisji.

W jaki sposób Trybunał bada transakcje

4. Bezpośrednie badanie transakcji w ramach każdej oceny szczegółowej (rozdziały 2-9) odbywa się na podstawie **reprezentatywnej próby** wpływów (w przypadku dochodów) oraz transakcji w danej grupie polityki (¹). Na podstawie tego badania uzyskuje się szacunek stopnia nieprawidłowości transakcji w danej populacji.

5. Badanie transakcji polega na **analizie** każdej spośród transakcji znajdujących się w próbie i ustaleniu, czy kwoty we wniosku lub płatność zostały prawidłowo obliczone, czy są zgodne z odpowiednimi zasadami i przepisami oraz czy zostały wydatkowane na cele zatwierdzone w budżecie i przepisach. Oznacza to, że w ramach badania śledzi się historię danej transakcji od jej zaksięgowania na koncie budżetowym aż do poziomu końcowego odbiorcy (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**.

(¹) Dodatkowo na podstawie reprezentatywnej próby horyzontalnej zobowiązań bada się zgodność z odpowiednimi zasadami i przepisami.

6. W przypadku wydatków Trybunał bada płatności okresowe i końcowe oraz rozliczanie zaliczek („płatności uznane jako wydatki”). Innymi słowy, Trybunał bada transakcje na etapie, gdy końcowy odbiorca środków UE (np. rolnik, instytut naukowy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) podejmuje działania lub ponosi koszty, oraz na etapie, gdy Komisja akceptuje, że podjęte działania lub poniesione koszty uzasadniają wypłatę środków z budżetu UE. Trybunał uwzględnia zatem znaczenie ekonomiczne transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE.

7. Próba kontrolna Trybunału jest zaprojektowana tak, aby umożliwić oszacowanie poziomu błędów w kontrolowanej populacji jako całości. Trybunał nie bada co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju lub regionie, który otrzymał wsparcie. Przypadki opisane w sprawozdaniu rocznym mają charakter przykładowy i pokazują najbardziej typowe błędy, jakie wykryto. Fakt, że niektóre państwa członkowskie, kraje lub regiony wymieniono z nazwy, nie oznacza, że takie sytuacje nie mogą wystąpić gdzie indziej. Przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie stanowią podstawy do sformułowania wniosków dotyczących danych państw członkowskich, krajów lub regionów-beneficjentów ⁽²⁾.

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. Błąd może dotyczyć całych transakcji bądź ich części. Błędy wykryte i skorygowane przed kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał w sposób niezależny od nich nie są uwzględniane w obliczeniach ani w częstości błędów, gdyż świadczą one o skuteczności systemów nadzoru i kontroli. Trybunał analizuje, czy poszczególne błędy są kwantyfikowalne czy też niekwantyfikowalne, zależnie od tego, czy można zmierzyć, jakiej części skontrolowanej kwoty dotyczył błąd. Ponadto Trybunał analizuje charakter wykrytych błędów, rozróżniając w szczególności błędy kwalifikowalności (płatność nie spełnia wymogów kwalifikowalności), wystąpienia (zwrot kosztu, co do którego nie udowodniono, że został faktycznie poniesiony) lub poprawności (płatność obliczono nieprawidłowo).

9. Wiele błędów pojawia się w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Aby zapewnić przestrzeganie podstawowych zasad zachowania konkurencji przewidzianych 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.

10. Do celów prowadzonej przez siebie kontroli Trybunał przypisuje określoną wagę każdemu uchybieniu wymogom proceduralnym przepisów dotyczących udzielania zamówień. 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 przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych jako obejmujący całą wartość płatności związanej z zamówieniem – 100 % błąd kwantyfikowalny ⁽⁴⁾;
- c) nie kwantyfikuje ani nie ekstrapoluje mniej poważnych błędów, które nie mają wpływu na wynik postępowania przetargowego (błędy niekwantyfikowalne) ⁽⁵⁾.

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

⁽²⁾ Celem kontroli jest sformułowanie uzasadnionego wniosku na temat wydatków i dochodów UE jako całości. Aby dokonać uzasadnionego i istotnego statystycznie porównania między państwami członkowskimi, krajami lub regionami otrzymującymi wsparcie, należałoby zbadać znacznie większą liczbę transakcji w każdym z nich niż jest to wykonalne.

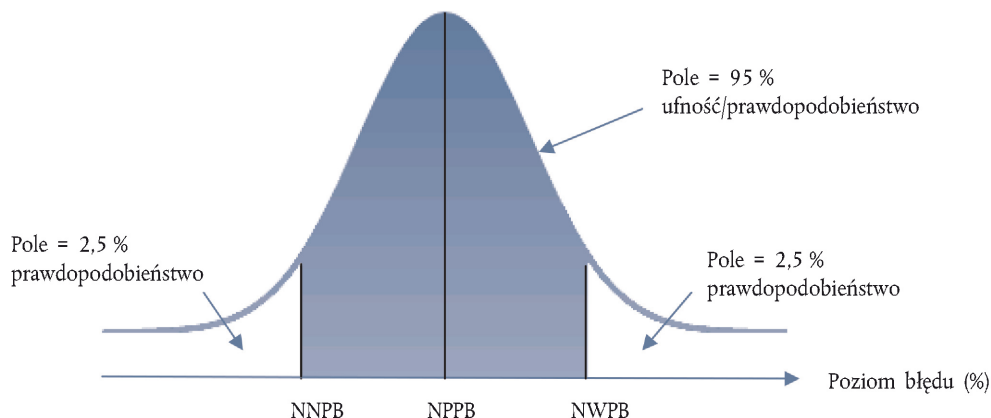
⁽³⁾ Zamówień zazwyczaj udziela się, wybierając ofertę o najniższej cenie lub ofertę najkorzystniejszą.

⁽⁴⁾ Przykłady błędów kwantyfikowalnych: brak konkurencji lub ograniczona konkurencja (z wyjątkiem przypadków, gdy jest to wyraźnie dozwolone w przepisach) w zakresie zamówienia głównego lub dodatkowego, niewłaściwa ocena ofert mająca wpływ na wynik postępowania przetargowego; istotna zmiana zakresu zamówienia; sztuczny podział zamówień, aby projekty znajdowały się poniżej progu, który wymaga zastosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

⁽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.

Szacowany poziom błędu (najbardziej prawdopodobny poziom błędu)

12. Na podstawie skwantyfikowanych przez siebie błędów Trybunał oszacowuje **najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB)** ⁽⁶⁾ w każdej ocenie szczegółowej oraz dla całości wydatków budżetowych. NPPB jest statystycznym szacunkiem prawdopodobnego odsetka błędów (tj. kwantyfikowalnego naruszenia obowiązujących przepisów, zasad, umów oraz warunków dofinansowania) w danej populacji. Trybunał szacuje także najniższy poziom błędu (NNPB) i najwyższy poziom błędu (NWPB) (zob. rysunek poniżej).



13. Wyrażona procentowo wartość pola zacienionego pod krzywą oznacza prawdopodobieństwo, że rzeczywisty poziom błędu dla populacji znajduje się pomiędzy NNPB a NWPB.

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

Częstość błędów

15. Trybunał podaje częstość występowania błędów, określając część procentową próby zawierającą błędy kwantyfikowalne lub niekwantyfikowalne.

W jaki sposób Trybunał ocenia systemy i przedstawia wyniki tej oceny

16. **Systemy nadzoru i kontroli** są ustanawiane przez Komisję oraz państwa członkowskie i kraje lub regiony otrzymujące wsparcie w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu, dotyczącym m.in. prawidłowości transakcji. Ocena skuteczności systemów pod względem zapewniania prawidłowości stanowi zatem kluczową procedurę kontroli i jest szczególnie przydatna przy formułowaniu zaleceń mających na celu poprawę sytuacji.

17. W każdej grupie polityk, także w „Dochodach”, funkcjonuje wiele osobnych systemów. Co roku Trybunał ocenia zatem zazwyczaj ich próbę. Wyniki **ocen systemów** przedstawiono w formie tabeli zatytułowanej „Ocena badania systemów”, zamieszczonej w załącznikach X.2 do rozdziałów 2-9 niniejszego sprawozdania, uwzględniając również ocenę rozległości błędów. Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi ocenę, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności bądź się w nich mieszczą. Oszacowany przez Trybunał poziom błędów w odniesieniu do całości wydatków w 2012 r. wynosi 4,8 %. Trybunał stwierdził z ponad 95 % ufnością, że poziom błędów w zbadanej populacji jest istotny. Szacowany poziom błędów w różnych obszarach polityk waha się i został przedstawiony w rozdziałach 3-9. Trybunał ocenia, że błąd występował powszechnie, co oznacza, że pojawiał się w większości obszarów wydatkowania. Trybunał przedstawia ogólną opinię na temat prawidłowości zobowiązań na podstawie badania dodatkowej próby horyzontalnej.

Na jakiej podstawie Trybunał formułuje swoje opinie wyrażone w poświadczeniu wiarygodności

18. Trybunał formułuje swoją opinię na temat prawidłowości transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej, przedstawioną w poświadczeniu wiarygodności, na podstawie wszystkich przeprowadzonych przez siebie prac kontrolnych opisanych w rozdziałach 2-9 niniejszego sprawozdania, uwzględniając również ocenę rozległości błędów. Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi ocenę, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności bądź się w nich mieszczą. Oszacowany przez Trybunał poziom błędów w odniesieniu do całości wydatków w 2012 r. wynosi 4,8 %. Trybunał stwierdził z ponad 95 % ufnością, że poziom błędów w zbadanej populacji jest istotny. Szacowany poziom błędów w różnych obszarach polityk waha się i został przedstawiony w rozdziałach 3-9. Trybunał ocenia, że błąd występował powszechnie, co oznacza, że pojawiał się w większości obszarów wydatkowania. Trybunał przedstawia ogólną opinię na temat prawidłowości zobowiązań na podstawie badania dodatkowej próby horyzontalnej.

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

Nieprawidłowości lub nadużycia finansowe

19. Większość błędów wynika z nieprawidłowego zastosowania lub niezrozumienia złożonych często zasad mających zastosowanie do programów wydatków UE. Jeżeli Trybunał ma podstawy, by podejrzewać, że doszło do nadużycia finansowego, zgłasza ten fakt unijnemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który odpowiada za przeprowadzenie dalszego dochodzenia. Trybunał zgłasza do OLAF kilka przypadków rocznie.

CZĘŚĆ 3 – Związek między opinią na temat wiarygodności rozliczeń a opinią na temat prawidłowości transakcji

20. Na mocy postanowień art. 287 Traktatu TFUE Trybunał przedstawia:

- a) opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za zakończony rok budżetowy;
- b) opinię na temat prawidłowości dochodów, płatności uznanych jako wydatki oraz zobowiązań leżących u podstaw tego sprawozdania.

21. Opinie te oraz związane z nimi kontrole są prowadzone i przedstawiane zgodnie z wydanymi przez IFAC Międzynarodowymi Standardami Rewizji Finansowej i kodeksami etyki oraz z Międzynarodowymi Standardami Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI) wydanymi przez INTOSAI.

22. W standardach tych określono okoliczności, w których kontrolerzy mogą wydać opinie na temat wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Stwierdzono w nich również, że zmodyfikowana opinia na temat prawidłowości transakcji nie stanowi sama w sobie podstawy do wydania zmodyfikowanej opinii na temat wiarygodności rozliczeń. W sprawozdaniu finansowym, w odniesieniu do którego Trybunał wydaje opinię, w szczególności w nocie 6, uznaje się, że istnieje poważny problem związany z naruszaniem zasad obowiązujących w zakresie wydatków, którymi obciążany jest budżet UE. Trybunał zdecydował zatem, że wystąpienie istotnego poziomu błędów mającego wpływ na prawidłowość nie jest samo w sobie powodem uzasadniającym zmodyfikowanie odrębnej opinii na temat wiarygodności rozliczeń.

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 nieistotnym wpływie finansowym, lecz o dużej częstotliwości. Wskazuje to na potrzebę dalszej poprawy 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 zgodnie z postępowaniem, lecz stosują kwoty przybliżone podczas rozdzielania okresów rozliczeniowych; — 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.	Trybunał stwierdził, że kilka dyrekcji generalnych w dalszym ciągu rejestruje wartości szacunkowe w rozliczeniach, nawet wtedy gdy dysponują one wystarczającymi podstawami, aby rozliczyć odpowiednie zaliczki. W niektórych przypadkach opóźnienia w księgowaniu poniesionych wydatków są związane z utratą ścieżki audytu. Trybunał uważa, że w niektórych dyrekcjach generalnych należy znacznie usprawnić procedury. Komisja ujęła instrumenty inżynierii finansowej w sprawozdaniu finansowym za 2010 r., a zaliczki w ramach innych programów pomocy w sprawozdaniu finansowym za 2011 r. Pozostałe salda w obu przypadkach są szacowane w oparciu o założenie, że środki są wykorzystywane równomiernie przez cały okres realizacji operacji. Komisja powinna stale monitorować to założenie.	Komisja jest świadoma znaczenia tej kwestii i nieustannie pracuje nad usprawnieniem swoich procedur. W zmienionym sprawozdaniu finansowym wprowadzono odpowiedni artykuł, aby zachęcić do bardziej regularnego rozliczania zaliczek. Przepisy te uzupełnia nota wyjaśniająca, którą dostarczono do wszystkich dyrekcji generalnych Komisji. Metoda opisana przez Trybunał jest stosowana ze względu na fakt zidentyfikowania wspomnianych szczególnych wydatków. Komisja uważa, iż jest mało prawdopodobne, aby w ciągu kilku pozostałych miesięcy bieżącego okresu programowania można było opracować inną metodykę, która byłaby jednocześnie bardziej wiarygodna i racjonalna pod względem kosztów.

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
2. Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych Należy zbadać wytyczne dotyczące sprawozdawczości finansowej pod kątem tego, jakie informacje należy podawać i jak je ujmować. Konieczne są dalsze starania na rzecz poprawy jakości przedstawianych danych. Na koniec roku 2010 i 2011 w obszarze spójności do realizacji pozostały środki na łączną kwotę 2,5 mld euro (co odbywa się poprzez dokonanie zwrotu środków przez Komisję lub wypłatę przez Komisję środków w odniesieniu do wniosku o płatność, z którego państwo członkowskie wycofało niekwalifikowalne wydatki). Przyczyną niskiego wskaźnika wykorzystania środków – 71 % w 2010 r. i 72 % w roku 2011 – są trwające procedury zamykania okresu programowania 2000-2006. Wnioski o płatność otrzymane pod koniec 2010 r. nie zostały jeszcze zatwierdzone, co oznaczało, że odnośne korekty finansowe nie mogły zostać uwzględnione w danych na temat wykonania budżetu za 2010 r.	2. Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych Księgowy udoskonalił sposób przedstawiania informacji na temat odzyskiwania środków i korekt finansowych w nocie 6, która jest obecnie bardziej skoncentrowana i mniej obszerna. Nota 6 zawiera także informacje pozafinansowe, które należałoby raczej przedstawić w sprawozdaniu na temat ochrony budżetu UE, przesyłanym zgodnie z art. 150 ust. 4 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 władzy budżetowej we wrześniu każdego roku. Na koniec roku 2012 do realizacji pozostały środki na łączną kwotę 1,1 mld euro (wskaźnik wykorzystania środków wyniósł 90 %). Łączna kwota za 2012 r. obejmowała kwoty korekt finansowych, które stanowiły część procesu zamykania programów z okresu 2000-2006 (zob. ramka 1.1).	2. Pozycje dotyczące odzyskiwania środków i korekt finansowych Komisja będzie nadal dokładać wszelkich starań, aby w jeszcze większym stopniu udoskonalić prezentację informacji, zwracając uwagę na to, że bardziej szczegółowe informacje zostaną zawarte w komunikacie Komisji w sprawie ochrony budżetu UE. Oczekuje się, że w 2013 r. liczba ta ulegnie wzrostowi na skutek zamykania programów EFRR na lata 2000–2006. W odniesieniu do Funduszu Spójności obowiązują natomiast inne przepisy i projekty w ramach Funduszu Spójności na lata 2000–2006 będą zamykane głównie w przyszłym roku.
3. Przekazanie aktywów Galileo Komisja powinna zapewnić dostępność wszystkich koniecznych informacji rachunkowych i technicznych w momencie przekazania aktywów w celu skutecznego ich zabezpieczenia. W sprawozdaniu rocznym za 2010 r. i sprawozdaniach rocznych za kolejne lata Trybunał zwrócił uwagę na zastrzeżenie właściwego dyrektora generalnego zgłoszone w jego rocznym sprawozdaniu z działalności, które dotyczy wiarygodności sprawozdań finansowych Europejskiej Agencji Kosmicznej.	3. Przekazanie aktywów Galileo Komisja współpracuje z Europejską Agencją Kosmiczną, aby w momencie przekazania zapewnić dostępność wszelkich niezbędnych informacji rachunkowych i technicznych. Dyrektor generalny w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. podtrzymał zastrzeżenie dotyczące wiarygodności sprawozdań finansowych Europejskiej Agencji Kosmicznej.	3. Przekazanie aktywów Galileo Komisja przeprowadziła szczegółowe kontrole i uzyskała wystarczającą pewność, że kwoty ujęte w bilansie Galileo są wiarygodne. Przygotowania do przeniesienia aktywów stale postępują. Komisja będzie nadal przeprowadzać audyty sprawozdań finansowych dostarczanych przez ESA, a w stosownych przypadkach korygować błędy. Ponadto będzie zachęcać ESA do dalszej poprawy jakości sprawozdawczości finansowej i wspierać ją w tych działaniach.

ZAŁĄCZNIK 1.3

WYCIĄG ZE SKONSOLIDOWANEGO SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO ZA 2012 R. ⁽¹⁾

Tabela 1 — Bilans (*)

(w mln EUR)

	31.12.2012	31.12.2011
Aktywa trwałe		
Wartości niematerialne i prawne	188	149
Rzeczowe aktywa trwałe	5 978	5 071
Inwestycje wykazywane metodą praw własności	392	374
Aktywa finansowe	62 311	43 672
Należności	564	289
Prefinansowanie	44 505	44 723
	113 938	94 278
Aktywa krótkoterminowe		
Zapasy	138	94
Aktywa finansowe	1 981	3 721
Należności	14 039	9 477
Prefinansowanie	13 238	11 007
Środki pieniężne i inne aktywa pieniężne	10 674	18 935
	40 070	43 234
Aktywa ogółem	154 008	137 512
Zobowiązania długoterminowe		
Świadczenia pracownicze	(42 503)	(34 835)
Rezerwy	(1 258)	(1 495)
Zobowiązania finansowe	(57 232)	(41 179)
Inne zobowiązania	(2 527)	(2 059)
	(103 520)	(79 568)
Zobowiązania krótkoterminowe		
Rezerwy	(806)	(270)
Zobowiązania finansowe	(15)	(51)
Zobowiązania wobec wierzycieli	(90 083)	(91 473)
	(90 904)	(91 794)
Zobowiązania ogółem	(194 424)	(171 362)
Aktywa netto	(40 416)	(33 850)
Kapitały rezerwowe	4 061	3 608
Kwoty, do wniesienia których należy wezwać państwa członkowskie (**)	(44 477)	(37 458)
Aktywa netto	(40 416)	(33 850)

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

(**) W dniu 13 grudnia 2012 r. Parlament Europejski przyjął budżet, który zapewnia zapłatę zobowiązań krótkoterminowych Unii z zasobów własnych, które zostaną pobrane lub będą należne od państw członkowskich w 2013 r. Ponadto zgodnie z art. 83 regulaminu pracowniczego (rozporządzenie Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. z późniejszymi zmianami) państwa członkowskie wspólnie gwarantują wypłacanie świadczeń emerytalnych i rentowych.

⁽¹⁾ Czytelnikom zaleca się zapoznanie się z pełnym tekstem skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012., obejmującego zarówno skonsolidowane sprawozdanie finansowe i informację dodatkową, jak i skonsolidowane sprawozdanie z wykonania budżetu i informację dodatkową.

Tabela 2 — Sprawozdanie z finansowych wyników działalności (*)

(w mln EUR)		
	2012	2011
Przychody operacyjne		
Przychody z tytułu zasobów własnych i wkładów	130 919	124 677
Pozostałe dochody operacyjne	6 826	5 376
	137 745	130 053
Koszty operacyjne		
Wydatki administracyjne	(9 320)	(8 976)
Koszty operacyjne	(124 633)	(123 778)
	(133 953)	(132 754)
Nadwyżka/(deficyt) z działalności operacyjnej	3 792	(2 701)
Przychody finansowe	2 157	1 491
Koszty finansowe	(1 942)	(1 355)
Zmiana stanu zobowiązań z tytułu emerytur i rent oraz innych świadczeń pracowniczych	(8 846)	1 212
Udział w deficycie netto wspólnych przedsiębiorstw i jednostek stowarzyszonych	(490)	(436)
Wynik ekonomiczny za rok budżetowy	(5 329)	(1 789)

(*) Sprawozdanie z finansowych wyników działalności przedstawiono z wykorzystaniem takiego samego układu, jak w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

Tabela 3 — Rachunek przepływów pieniężnych (*)

	(w mln EUR)	
	2012	2011
Wynik ekonomiczny za rok budżetowy	(5 329)	(1 789)
Działalność operacyjna		
Amortyzacja wartości niematerialnych i prawnych	39	33
Amortyzacja rzeczowych aktywów trwałych	405	361
Zmiana stanu pożyczek	(16 062)	(27 692)
Zmiana stanu należności	(4 837)	1 605
Zmiana stanu zaliczkowania	(2 013)	(1 534)
Zmiana stanu zapasów	(44)	(3)
Zmiana stanu rezerw	299	234
Zmiana stanu zobowiązań finansowych	16 017	27 781
Zmiana stanu innych zobowiązań	468	(45)
Zmiana stanu zobowiązań wobec wierzycieli	(1 390)	6 944
Nadwyżka budżetowa za poprzedni rok ujęta jako przychód niepieniężny	(1 497)	(4 539)
Pozostałe przepływy niepieniężne	260	(75)
Zmiana stanu zobowiązań z tytułu emerytur i rent oraz innych świadczeń pracowniczych	7 668	(2 337)
Działalność inwestycyjna		
Zmiana stanu wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych	(1 390)	(693)
Zmiana stanu inwestycji wykazywanych zgodnie z metodą praw własności	(18)	118
Zmiana stanu możliwych do zbycia aktywów finansowych	(837)	(1 497)
Przepływy pieniężne netto	(8 261)	(3 128)
Zmiana stanu środków pieniężnych i ekwiwalentów środków pieniężnych netto	(8 261)	(3 128)
Środki pieniężne i inne aktywa pieniężne na początek roku	18 935	22 063
Środki pieniężne i inne aktywa pieniężne na koniec roku	10 674	18 935

(*) 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 budżetowy	
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 budżetowy				(1 789)	(1 789)
Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Zmiany kapitału rezerwowego Funduszu Gwarancyjnego		168	(168)		0
Zmiany wartości godziwej	258				258
Inne		21	(19)		2
Alokacja wyniku ekonomicznego za 2011 r.		6	(1 795)	1 789	0
Wynik budżetowy za 2011 r. przypisany państwom członkowskim			(1 497)		(1 497)
Wynik ekonomiczny za rok budżetowy				(5 329)	(5 329)
Stan na dzień 31 grudnia 2012 r.	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)

(*) 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	2012	2011
Dochody za rok budżetowy	139 541	130 000
Płatności ze środków na bieżący rok	(137 738)	(128 043)
Środki na płatności przeniesione na rok N+1	(936)	(1 019)
Anulowanie niewykorzystanych środków na płatności przeniesionych z roku N-1	92	457
Różnice kursowe w roku budżetowym	60	97
Wynik budżetowy (**)	1 019	1 492

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

(**) Z czego środki dotyczące EFTA wynoszą ogółem (4) mln EUR w 2012 r. i (5) mln EUR w 2011 r.

ROZDZIAŁ 2

Dochody

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	2.1–2.17
Charakterystyka dochodów	2.2–2.8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	2.9–2.17
Zasoby własne oparte na DNB	2.10–2.12
Tradycyjne zasoby własne	2.13–2.15
Zasoby własne oparte na VAT	2.16–2.17
Prawidłowość transakcji	2.18–2.22
Zasoby własne oparte na DNB	2.19
Tradycyjne zasoby własne	2.20
Zasoby własne oparte na VAT	2.21
Inne dochody	2.22
Skuteczność systemów	2.23–2.39
Zasoby własne oparte na DNB	2.24–2.30
Zarządzanie zastrzeżeniami	2.24–2.27
Ocena weryfikacji przez Komisję danych DNB	2.28–2.30
Tradycyjne zasoby własne	2.31–2.33
Zasoby własne oparte na VAT	2.34–2.37
Roczne sprawozdania z działalności	2.38–2.39
Wnioski i zalecenia	2.40–2.44
Wnioski dotyczące dochodów w 2012 r.	2.40–2.42
Zalecenia	2.43–2.44
Załącznik 2.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie dochodów	
Załącznik 2.2 – Wyniki badania systemów w zakresie dochodów	
Załącznik 2.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – dochody	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

2.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ocenę szczegółową dochodów, które obejmują zasoby własne i inne dochody. Najważniejsze informacje na temat dochodów w 2012 r. przedstawiono w **tabeli 2.1**.

Tabela 2.1 – Dochody – najważniejsze informacje za 2012 r.

Rodzaj dochodów	Opis	Dochody w 2012 r.	
		(w mln euro)	%
Zasoby własne oparte na DNB	Zasoby własne oparte na DNB (dochodzie narodowym brutto) za bieżący rok budżetowy	97 856	70,1
Tradycyjne zasoby własne (TZW)	Cła i opłaty wyrównawcze od cukru	16 454	11,8
Zasoby własne oparte na VAT	Zasoby własne z tytułu podatku VAT (podatku od wartości dodanej) za bieżący rok budżetowy	14 648	10,5
Korekta nierównowagi budżetowej	Niderlandom	– 74	– 0,1
Obniżka brutto rocznego wkładu opartego na DNB	Przyznana Niderlandom i Szwecji	2	0,0
	ZASOBY WŁASNE OGÓŁEM	128 886	92,4
Odsetki od zaległych płatności i grzywny		3 807	2,7
Składki i zwroty związane z realizacją porozumień i programów unijnych/wspólnotowych		2 928	2,1
Nadwyżki, salda oraz dostosowania		2 041	1,5
Dochody pochodzące od osób pracujących w instytucjach i innych organach Unii		1 236	0,9
Dochody pochodzące z działalności administracyjnej instytucji		612	0,4
Dochody różne		31	0,0
Operacje zaciągania i udzielania pożyczek		0	0,0
	INNE DOCHODY OGÓŁEM	10 655	7,6
DOCHODY ZA ROK BUDŻETOWY OGÓŁEM		139 541	100,0

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka dochodów

2.2. Zasoby własne stanowią zdecydowanie największe źródło finansowania wydatków budżetowych (92,4 %). Istnieją trzy kategorie zasobów własnych⁽¹⁾: zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB) państw członkowskich, tradycyjne zasoby własne (TZW) (cła pobierane od przywozu towarów i opłaty produkcyjne od cukru) oraz zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT), pobieranego przez państwa członkowskie.

2.3. Zasoby własne oparte na DNB wynikają z zastosowania jednolitej stawki do DNB państw członkowskich. Wkład państw członkowskich za obecny rok budżetowy (97 856 mln euro, tj. 70,1 % dochodów) wyliczono na podstawie prognoz DNB⁽²⁾. Dane te mogą zostać skorygowane w okresie wynoszącym co najmniej cztery lata – po upływie przewidzianego terminu następuje przedawnienie⁽³⁾. Korekty te są uwzględniane do celów obliczania sald oraz dostosowań DNB⁽⁴⁾ państw członkowskich za lata poprzednie, które również mają wpływ na roczny budżet dochodów. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości polega na tym, że statystyki leżące u podstaw tych wyliczeń mogą nie zostać skompilowane lub przetworzone zgodnie z zasadami UE.

2.4. Po uwzględnieniu całkowitych TZW, zasobów własnych opartych na VAT i innych dochodów zasoby własne oparte na DNB wykorzystywane są do zrównoważenia budżetu UE. Każde zaniżenie (lub zawyżenie) DNB w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego, chociaż nie ma wpływu na ogólne zasoby własne oparte na DNB, skutkuje podniesieniem (lub obniżeniem) składek wnoszonych przez inne państwa członkowskie aż do momentu, kiedy i dane dotyczące DNB zostaną skorygowane.

⁽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⁾ Dane te są uzgadniane przez Komisję i państwa członkowskie na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych.

⁽³⁾ Jeżeli nie zgłoszono zastrzeżeń (zob. pkt 2.24).

⁽⁴⁾ W poszczególnych państwach mogą mieć one wartość dodatnią albo ujemną. W przypadku 2012 r. salda i dostosowania DNB wyniosły 284 mln euro, tj. 0,2 % dochodów (dostosowania o wartości dodatniej wyniosły 952 mln euro, tj. 0,7 % dochodów, a dostosowania o wartości ujemnej – 668 mln euro, tj. 0,5 % dochodów).

UWAGI TRYBUNAŁU

2.5. Wysokość TZW obliczają państwa członkowskie, one też pobierają należne kwoty. Trzy czwarte tych kwot wpłaca się do budżetu UE (16 454 mln euro, 11,8 % dochodów), a pozostała jedna czwarta jest zatrzymywana przez państwa członkowskie, one 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) ⁽⁵⁾. Główne rodzaje ryzyka związane z TZW dotyczą kompletności, poprawności i terminowości zasobów udostępnianych Unii.

2.6. Zasoby własne oparte na VAT stanowią składki wynikające z zastosowania jednolitej stawki do hipotetycznie ujednoliconych podstaw wymiaru podatku VAT (14 648 mln euro, tj. 10,5 % dochodów). Główne ryzyko w tym zakresie wiąże się z niekompletnością i niepoprawnością ujednoliconych podstaw wymiaru podatku VAT podawanych przez państwa członkowskie oraz wpłacaniem przez państwa członkowskie składek nieterminowo i w niepoprawnej wysokości.

2.7. W odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa stosowany jest mechanizm korekty nierównowagi budżetowej (tzw. rabat brytyjski), skutkujący zmniejszeniem wkładu tego kraju, opartego na DNB ⁽⁶⁾. Ponadto w latach 2007–2013 Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja korzystają z obniżonej stawki VAT, a Niderlandy i Szwecja – z obniżki brutto swojego rocznego wkładu opartego na DNB ⁽⁷⁾. Główne ryzyko w tym zakresie polega na tym, że Komisja może popełnić błąd w tych wyliczeniach, w szczególności przy złożonym wyliczaniu rabatu brytyjskiego.

2.8. Na objęte kontrolą inne dochody składają się głównie: nadwyżka budżetowa z zeszłego roku, składki wynikające z realizacji porozumień unijnych lub wspólnotowych (w tym EFTA) oraz odsetki od zaległych płatności i grzywny. Główne ryzyko w przypadku innych dochodów występuje w związku z nakładaniem przez Komisję grzywien oraz błędnym naliczaniem składek wynikających z realizacji porozumień unijnych lub wspólnotowych.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Art. 4 decyzji 2007/436/WE, Euratom. W 2012 r. zmniejszenie to wyniosło w przybliżeniu 4 mld euro. Ujęta w **tabeli 2.1** kwota 74 mln euro stanowi efekt różnic kursowych.

⁽⁷⁾ Art. 2 ust. 4 i 5 decyzji 2007/436/WE, Euratom. Ujęta w **tabeli 2.1** kwota 2 mln euro związana z wkładem opartym na DNB stanowi efekt różnic kursowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

2.9. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli dochodów należy odnotować następujące kwestie:

- a) W ramach kontroli na poziomie Komisji badaniu poddano próbę 55 nakazów odzyskania środków⁽⁸⁾. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów nakazów odzyskania środków, stosowanych w ramach dochodów.
- b) Ocena systemów obejmowała:
 - (i) systemy w zakresie zasobów własnych opartych na DNB⁽⁹⁾ oraz na VAT na poziomie Komisji, jak również systemy w zakresie TZW na poziomie Komisji i państw członkowskich;
 - (ii) systemy Komisji będące podstawą do obliczenia rabatu brytyjskiego (łącznie z analizą sposobu wyliczenia ostatecznej kwoty za 2008 r.);
 - (iii) nakładanie grzywien i kar przez Komisję;
 - (iv) stosowane w Komisji procedury kontroli wewnętrznej dotyczące ustalania rocznych składek państw EFTA należących do EOG (składki EFTA);
 - (v) oświadczenia kierownictwa Komisji, a w szczególności roczne sprawozdania z działalności za 2012 r. Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu i Eurostatu.

Zasoby własne oparte na DNB

2.10. Punktem wyjścia do oceny były uzgodnione prognozy DNB na 2012 r., 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 w oparciu o te prognozy.

⁽⁸⁾ Nakaz odzyskania środków jest procedurą, za pomocą której urzędnik zatwierdzający rejestruje prawo Komisji do odzyskania należnej kwoty.

⁽⁹⁾ Ocenę weryfikacji danych DNB przeprowadzono w pięciu państwach członkowskich wpłacających najwyższe kwoty zasobów własnych opartych na DNB: Niemczech, Hiszpanii, Francji, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.11. Trybunał poddał ocenie systemy nadzoru i kontroli Komisji, które powinny pozwalać na uzyskanie wystarczającej pewności, że wysokość zasobów własnych opartych na DNB jest obliczana poprawnie oraz że należności są pobierane we właściwy sposób. Kontrola objęła także sposób, w jaki Komisja w 2012 r. zarządzała zastrzeżeniami odnoszącymi się do danych DNB. Trybunał nie może wypowiedzieć się co do jakości danych uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie.

2.12. Trybunał ocenił jednak również skuteczność weryfikacji przez Komisję danych DNB ⁽¹⁰⁾ z lat 2002–2010, ukończonej w styczniu 2012 r. Przegląd skoncentrowano na latach 2002–2007, z których dane – wraz z danymi za rok 2008 – zostały w 2012 r. ustalone ostatecznie, bez dalszej możliwości zmian do celów obliczania dostosowań zasobów własnych opartych na DNB, z wyjątkiem pojedynczych elementów objętych szczegółowymi zastrzeżeniami (zob. pkt 2.25). Prace te uwzględniono także przy ocenie systemów nadzoru i kontroli Komisji.

Tradycyjne zasoby własne

2.13. Trybunał ocenił systemy nadzoru i kontroli w wybranych państwach członkowskich (Belgii, Polsce i Finlandii), które łącznie wpłacają około 13 % wszystkich TZW. W celu uzyskania wystarczającej pewności, że zaksięgowane kwoty są prawidłowe i kompletne, zbadał on ich systemy rachunkowości (konta A i B) oraz przepływ TZW od momentu ich obliczenia do zadeklarowania Komisji. Kontrola objęła badanie kluczowych mechanizmów kontrolnych związanych z wiarygodnością danych w zgłoszeniach przywozowych (kodów dla pól „Preferencje” i „Kod kraju pochodzenia”), kontrole po zwolnieniu towarów oraz analizę ryzyka i udzielanie zwolnień z obowiązku powiadomienia na etapie przywozu w odwiedzonych państwach członkowskich.

2.14. 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.

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

⁽¹⁰⁾ Państwa członkowskie objęte badaniem to: Niemcy, Francja, Zjednoczone Królestwo, Włochy, Hiszpania, Niemcy, Belgia, Szwecja, Polska i Austria (w zależności od wpłacanych kwot zasobów opartych na DNB, w porządku malejącym).

UWAGI TRYBUNAŁU

Zasoby własne oparte na VAT

2.16. Zasoby własne oparte na VAT to kwota podatku VAT faktycznie uzyskanego przez państwa członkowskie, której wysokość zostaje następnie dostosowana na podstawie statystyk i szacunków makroekonomicznych (ujednolicona podstawa wymiaru podatku VAT). Punktem wyjścia do kontroli były ujednolicone podstawy wymiaru podatku VAT 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.

2.17. Trybunał poddał ocenie systemy nadzoru i kontroli Komisji, które powinny pozwalać na uzyskanie wystarczającej pewności, że wysokość zasobów własnych opartych na VAT jest obliczana poprawnie oraz że należności są pobierane we właściwy sposób. Trybunał ocenił prace wykonane przez Komisję w państwach członkowskich, dotyczące weryfikacji ujednoliconej podstawy wymiaru podatku VAT, a także sposób, w jaki Komisja zarządzała zastrzeżeniami. W ramach kontroli nie badano bezpośrednio statystyk ani danych przedstawionych przez państwa członkowskie.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

2.18. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 2.1**. Żadna spośród 55 transakcji skontrolowanych przez Trybunał nie zawierała błędów.

Zasoby własne oparte na DNB

2.19. Trybunał nie stwierdził błędów w wyliczeniu przez Komisję wkładów państw członkowskich ani w ich płatności, przy czym większość wkładów obliczono na podstawie prognoz DNB na 2012 r. W ramach oceny Trybunał wykrył jednak uchybienia w podejściu przyjętym przez Komisję i w prowadzonym przez nią procesie weryfikacji (zob. pkt 2.28–2.30). Uchybienia te nie miały istotnego wpływu na zaksięgowane zasoby własne oparte na DNB (zob. pkt 2.30).

Tradycyjne zasoby własne

2.20. Trybunał ustalił, że co do zasady nakazy odzyskania środków wystawione przez Komisję pokrywają się z przekazanymi przez państwa członkowskie deklaracjami dotyczącymi kont A.

Zasoby własne oparte na VAT

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

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Inne dochody

2.22. W ramach kontroli Trybunał nie stwierdził błędów w wyliczeniach ani w płatnościach związanych z transakcjami w zakresie innych dochodów. Wykrył on jednak uchybienia administracyjne w stosowanych przez Komisję procedurach wyliczania części wkładu jednego państwa członkowskiego EFTA ⁽¹¹⁾.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

2.23. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 2.2**.

Zasoby własne oparte na DNB*Sposób zarządzania zastrzeżeniami*

2.24. Zastrzeżenie ⁽¹²⁾ jest narzędziem umożliwiającym pozostawienie do korekty, po upływie określonego przepisami terminu czterech lat, tego elementu przedstawionych przez państwa członkowskie danych DNB, który budzi wątpliwości. Stosowanie zastrzeżeń stanowi więc część procesu kontroli wewnętrznej. Komisja i państwa członkowskie powinny starać się jak najszybciej wyjaśniać wątpliwe elementy ⁽¹³⁾.

2.25. Komisja zastąpiła wszystkie zastrzeżenia ogólne dotyczące 25 państw członkowskich UE 103 zastrzeżeniami szczegółowymi ⁽¹⁴⁾. Zastrzeżenia szczegółowe obejmują lata 2002–2010 w przypadku państw UE-15 i lata 2004–2010 w przypadku państw UE-10. Ponadto, mimo że procedury tego nie przewidują, Komisja nałożyła też sześć zastrzeżeń horyzontalnych ⁽¹⁵⁾ na państwa UE-25. Trybunał stwierdził uchybienia w przeprowadzanej przez Komisję weryfikacji danych DNB, które to uchybienia mają także wpływ na sposób zarządzania zastrzeżeniami (zob. pkt 2.28 lit. b) tiret drugie i trzecie oraz pkt 2.29).

2.22. Służby Komisji skontrolują procedury administracyjne w celu usunięcia uchybień wykrytych przez Trybunał, w szczególności skupiając się na wyliczeniach wkładu państw członkowskich EFTA/EOG wniesionego z mocą wsteczną, dla których w razie potrzeby przygotowane zostaną dokładniejsze instrukcje.

2.23. Komisja nie zgadza się z Trybunałem w kwestii częściowej skuteczności kontroli DNB w państwach członkowskich, jako że wynika z nich, że nie wymagane są istotne zmiany danych dotyczących DNB państw członkowskich LUB wkładów państw członkowskich.

2.24. Zniesienie zastrzeżeń ma priorytetowe znaczenie dla Komisji i państw członkowskich. Sytuacja w zakresie zastrzeżeń jest kontrolowana na każdym posiedzeniu Komitetu DNB, co ma na celu jak najszybsze zniesienie wszystkich istniejących zastrzeżeń.

2.25. Zastrzeżenia horyzontalne zostają nałożone, kiedy istnieje problem dotyczący wyliczenia DNB, którego rozwiązanie wymaga szczegółowej analizy porównawczej środków przyjętych przez państwa członkowskie i może wymagać zgodności Komitetu DNB co do aspektów koncepcyjnych. Wyniki takiej analizy porównawczej mogą wykazać konieczność zmian w wyliczeniach DNB w celu zapewnienia, że wysokość wkładów opartych na DNB jest ustalona prawidłowo.

⁽¹¹⁾ Trybunał nie był w stanie potwierdzić poprawności 8 mln euro z łącznej kwoty 240 mln euro.

⁽¹²⁾ Zastrzeżenia mogą być ogólne lub szczegółowe. Zastrzeżenie ogólne obejmuje wszystkie pozycje w wykazie DNB. Zastrzeżenia szczegółowe dotyczą poszczególnych pozycji tego wykazu (PNB do 2001 r., DNB po tym roku).

⁽¹³⁾ To samo dotyczy zasobów własnych opartych na VAT.

⁽¹⁴⁾ W odniesieniu do Bułgarii i Rumunii w 2012 r. istniały zastrzeżenia ogólne dotyczące lat 2007 i 2008. W styczniu 2013 r. zniesiono je i zastąpiono ośmioma zastrzeżeniami szczegółowymi w przypadku Bułgarii oraz 11 zastrzeżeniami szczegółowymi w przypadku Rumunii obejmującymi lata 2007–2010.

⁽¹⁵⁾ Zastrzeżenia te Komisja zdefiniowała jako kwestie podane do wiadomości wszystkich państw członkowskich, co ma umożliwić Eurostatowi porównanie stosownych kompilacji danych.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.26. W 2012 r. nie zniesiono żadnego z tych zastrzeżeń szczegółowych dotyczących DNB. Ponadto na koniec 2012 r. nadal istniały dwa zastrzeżenia szczegółowe dotyczące DNB ⁽¹⁶⁾ odnoszące się do lat 1995–2001. Sytuację w poszczególnych państwach członkowskich przedstawiono w **tabeli 2.2**. Komisja nie oszacowuje potencjalnego wpływu tych zastrzeżeń.

2.27. Komisja wprowadziła zastrzeżenie ogólne dotyczące danych DNB Grecji za rok 2008, jako że państwu temu nie udało się dotrzymać terminu 22 września 2012 r. na przekazanie danych Eurostatowi. Gdyby Komisja tego nie zrobiła, dane za rok 2008 zostałyby uznane za ostateczne i nie mogłyby podlegać korektom.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.26. Komisja nadal współpracuje z dwoma państwami, na które nałożono zastrzeżenia szczegółowe dotyczące DNB za okres 1995–2001, m.in. poprzez misje w tych państwach, w celu zniesienia tych zastrzeżeń.

Jako że rachunki narodowe są skomplikowanym systemem kontroli i równowagi, wpływ poszczególnych elementów nie może być określony samodzielnie, w związku z czym niemożliwa jest kwantyfikacja potencjalnego wpływu zastrzeżeń (często niełatwo jest określić, czy będzie on pozytywny czy negatywny).

⁽¹⁶⁾ Jedno zastrzeżenie dotyczy Grecji, a drugie – Zjednoczonego Królestwa.

Tabela 2.2 – Zastrzeżenia szczegółowe w odniesieniu do PNB/DNB państw członkowskich według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. ⁽¹⁾

Państwo członkowskie	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2012	Najbardziej odległy rok, którego dotyczą zastrzeżenia
Belgia	3	2002
Bułgaria	0	nd.
Republika Czeska	2	2004
Dania	1	2002
Niemcy	2	2002
Estonia	2	2004
Irlandia	1	2002
Grecja	9	1995
Hiszpania	3	2002
Francja	2	2002
Włochy	3	2002
Cypr	5	2004
Łotwa	10	2004
Litwa	2	2004
Luksemburg	2	2002
Węgry	10	2004
Malta	8	2004
Niderlandy	4	2002
Austria	1	2002
Polska	11	2002
Portugalia	3	2002
Rumunia	0	nd.
Słowenia	3	2004
Słowacja	2	2004
Finlandia	1	2002
Szwecja	4	2002
Zjednoczone Królestwo	11	1995
OGÓŁEM	105	

(1) W tabeli nie uwzględniono horyzontalnych zastrzeżeń szczegółowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena weryfikacji przez Komisję danych DNB

2.28. W wyniku zbadania przeprowadzonej przez Komisję weryfikacji danych DNB za zamknięte lata 2002–2007, zakończonej w 2012 r., Trybunał dokonał następujących ustaleń:

a) Eurostat nie zaplanował ani nie ustalił priorytetów swoich działań w odpowiedni sposób: nie oceniono w odpowiedni sposób ryzyka związanego z kompilacją przez państwa członkowskie danych DNB, a także nie zastosowano właściwie zasady optymalizacji kosztów i korzyści⁽¹⁷⁾ w odniesieniu do obszarów wybieranych do kontroli.

b) Eurostat nie wykazał spójnego podejścia do weryfikacji danych:

— W weryfikacji bezpośredniej wykryto uchybienia. Eurostat wybierał obszary do kontroli na podstawie różnych kryteriów, które nie zawsze były udokumentowane. Nie było też dowodów na to, by Eurostat zawsze weryfikował kontrole przeprowadzone przez krajowe organy statystyczne odnośnie do danych wejściowych wykorzystywanych do szacowania wybranych składników.

— Nie przedstawiono dowodów na to, że przy zgłaszaniu zastrzeżeń szczegółowych dla poszczególnych krajów wykorzystywano kryteria, które były związane z zasadą optymalizacji kosztów i korzyści.

— Niektóre horyzontalne zastrzeżenia szczegółowe zostały nieodpowiednio zgłoszone. Tak było na przykład w przypadku zastrzeżenia dotyczącego postępowania z mieszkaniami spółdzielczymi – gdy 14 państw członkowskich oświadczyło, że nie występowały u nich tego rodzaju transakcje – lub postępowania z podmiotami, których obecność fizyczna w kraju jest niewielka lub które nie są w tym kraju obecne, a w przypadku których oczekiwany wpływ na DNB jest ograniczony.

2.28.

a) Komisja uważa, że jej procedury planowania i nadawania priorytetów oparte na wyliczeniu ryzyka funkcjonują sprawnie. W kwestii niedawno zakończonego cyklu weryfikacyjnego zaprezentowano plany, które zostały zatwierdzone przez Komitet DNB. Rozporządzenie DNB przewiduje przede wszystkim, że informacje umożliwiające (oparte na porównaniu korzyści i kosztów) określenie potencjalnej wielkości i znaczenia poszczególnych rodzajów działalności lub transakcji powinny być danymi jakościowymi. Odpowiada to podejściu Komisji do jej prac weryfikacyjnych.

b)

— Eurostat wybierał elementy lub obszary do bezpośredniej kontroli zgodnie z ogólnymi kryteriami przyjętymi przez Komitet DNB (zostało stwierdzone *ex ante*, że wybrane obszary mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich). Przewidywano, że zakres bezpośredniej weryfikacji zostanie określony po wpłynięciu danych do departamentu rachunków narodowych. Ponadto państwa członkowskie miały obowiązek zapewnić dokumentację na temat wszelkich kontroli zgłoszonych danych przeprowadzanych przez departamenty rachunków narodowych. Komisja rozważy sposoby ulepszenia dokumentacji.

— Podobnie jak w poprzednich cyklach weryfikacyjnych, zastrzeżenia zostały nałożone na podstawie ilościowej i jakościowej analizy każdej nierozstrzygniętej kwestii, a także brano pod uwagę ostrożność budżetową. Po zaakceptowaniu przez Komitet DNB projektu sprawozdań z oceny kraju Komisja jest uprawniona, zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym zasobów własnych, do nałożenia zastrzeżeń bez konieczności zatwierdzenia przez przedmiotowe państwo lub komitet DNB. W kwestii zasady optymalizacji kosztów i korzyści zob. odpowiedź 2.28 a) powyżej. Komisja jest zdania, że to podejście, biorąc pod uwagę zasoby własne oparte na DNB, skutecznie chroni interesy finansowe UE.

— Kwestie związane z zastrzeżeniami horyzontalnymi wymagają dokładnej analizy porównawczej rozwiązań przyjętych przez państwa członkowskie. Z końcem 2012 r. deklaracje państw członkowskich nie zostały jeszcze zweryfikowane. Jako że proces ten jest w toku, Komisja znieśli zastrzeżenia nałożone na państwa członkowskie, kiedy będzie to możliwe.

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 5 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (rozporządzenie DNB) (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

2.29. Trybunał stwierdził także niewykręty przez Eurostat problemy związane z kompilacją szacunków rachunków narodowych. Niektóre z tych problemów ⁽¹⁸⁾ powinny być doprowadzić do zgłoszenia przez Komisję zastrzeżeń szczegółowych odnośnie do poszczególnych krajów, podczas gdy inne ⁽¹⁹⁾ były związane z niespójnością zgłaszania zastrzeżeń przez poszczególne państwa członkowskie.

2.30. Choć nie miałyby to wpływu na obliczenie zasobów własnych opartych na DNB za rok budżetowy 2012, wkłady poszczególnych państw członkowskich za lata 2002–2007 powinny być mieć inną wysokość ⁽²⁰⁾.

Tradycyjne zasoby własne

2.31. We wszystkich skontrolowanych przez Trybunał państwach członkowskich (zob. pkt 2.13) stwierdzono uchybienia w krajowym dozorcze celny w zakresie kontroli po zwolnieniu towarów i w zakresie analizy ryzyka. W przypadku gdy dozór celny jest jedynie częściowo skuteczny, zachodzi zwiększone ryzyko, że pobrane kwoty TZW mają niepoprawną wysokość.

2.32. Uchybienia systemowe stwierdzone w sprawozdaniach rocznych za lata 2010 i 2011 w przypadku Belgii są obecnie przedmiotem działań Komisji, we współpracy z tym państwem członkowskim. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. DG ds. Budżetu zgłoszono zastrzeżenie dotyczące wiarygodności danych księgowych tego państwa członkowskiego.

2.33. Ponadto w dwóch pozostałych państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrolę (Polsce i Finlandii), Trybunał stwierdził inne drobne uchybienia systemowe związane z kontami A i B.

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.29. Komisja rozpatruje ustalenia Trybunału i wyciągnie odpowiednie wnioski.

2.30. Zob. odpowiedź do pkt 2.29.

2.31. Uwzględniając odpowiedzi i argumentację trzech państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał, Komisja uwzględni nieprawidłowości wykryte w tych państwach i w razie potrzeby wezwie je do podjęcia koniecznych działań naprawczych. Będzie ona nadal kontrolować krajowy dozór celny w ramach inspekcji własnych i w razie zidentyfikowania uchybień będzie zwracać się z wnioskiem do państw członkowskich o podjęcie działań mających na celu ich likwidację.

2.32. W 2013 r. przeprowadzono zewnętrzny audyt finansowy z działalności w latach 2008–2010 i opinia audytowa, zgodnie z którą konta nie zawierają istotnych błędów, została przyjęta przez Komisję po wcześniejszej dokładnej analizie wniosków z audytu i w oparciu o przeprowadzone testy audytowe.

2.33. Jeśli uchybienia w zarządzaniu kontami w tych państwach członkowskich zostaną potwierdzone, będą one wezwane do podjęcia działań mających na celu likwidację tych uchybień.

⁽¹⁸⁾ Na przykład w klasyfikacji i wycenie instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych w Niemczech, Hiszpanii i we Francji; w szacunkach dotyczących gospodarki nierejestrowanej w Niemczech, Hiszpanii, Francji i we Włoszech; w marżach dystrybucyjnych w Niemczech i w usługach najmu we Francji i Włoszech.

⁽¹⁹⁾ Na przykład w rejestrowaniu dotacji UE i dzierżawy gruntów.

⁽²⁰⁾ Potencjalny wpływ kwantyfikowalnych ustaleń dotyczących rocznego wkładu DNB poszczególnych państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrolę, wahał się od +0,4 % do -1,1 %, ale przy założeniu, że nie byłyby konieczne żadne inne zmiany składników DNB w pięciu państwach członkowskich zbadanych przez Trybunał ani w szacunkach DNB pozostałych 22 państw członkowskich. Uchybienia prowadzące do ustaleń niekwantyfikowalnych mogą także mieć wpływ na obliczenie wysokości wkładów państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, stwierdzone różnice nie są istotne ani w przypadku DNB za lata 2002–2007, ani za rok 2012.

Zasoby własne oparte na VAT

2.34. W 2012 r. Komisja zgłosiła 54 zastrzeżenia, a wniosła 57 zastrzeżeń. Według Komisji efektem netto działań kontrolnych w państwach członkowskich, w których zniesiono zastrzeżenia, było zmniejszenie się zasobów własnych opartych na VAT w przybliżeniu o 4 mln euro⁽²¹⁾. Na koniec roku zgłoszone były łącznie 153 zastrzeżenia (zob. **tabela 2.3**). Ze wszystkich zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję 44 odnoszą 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. 17 zastrzeżeń zgłosiły same państwa członkowskie.

2.35. Według definicji Trybunału nierozstrzygnięte od długiego czasu zastrzeżenia dotyczące VAT odnoszą się do roku sprzed co najmniej 10 lat, tj. są to zastrzeżenia nierozstrzygnięte na koniec 2012 r. dotyczące roku 2003 i lat wcześniejszych. Ogólna sytuacja jest podobna jak w poprzednich latach. Na koniec roku zgłoszonych było 16 takich zastrzeżeń, niektóre sięgające 1995 r., wobec 15 na koniec 2011 r. Pięć spośród nierozstrzygniętych od długiego czasu zastrzeżeń odnosi się do naruszeń, a trzy zostały zgłoszone przez państwa członkowskie.

2.35. Te wartości mogą być podobne, ale w dowolnym czasie niektóre zastrzeżenia nierozstrzygnięte od długiego czasu mogły zostać zniesione, a niektóre nowsze zastrzeżenia mogły zyskać miano nierozstrzygniętych od długiego czasu. Miało to miejsce w 2012 r. Pięć naruszeń wymienionych przez Trybunał otrzymało status nierozstrzygniętych od długiego czasu w 2012 r. Są one częścią większej liczby zastrzeżeń dotyczących tego samego naruszenia. Komisja nie jest w stanie znieść tych zastrzeżeń przed wydaniem wyroku przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Podobnie, Komisja nie jest w stanie znieść trzech zastrzeżeń zgłoszonych przez państwa członkowskie. Pięć z zastrzeżeń nierozstrzygniętych przed końcem 2012 r. zostało od tego czasu zniesionych, włączając w to jedno z dwóch zastrzeżeń nałożonych przez Komisję dotyczących 1995 r.

⁽²¹⁾ Saldo wynikające ze wzrostu w wysokości 31 mln euro i obniżki w wysokości 35 mln euro.

Tabela 2.3 – Zastrzeżenia dotyczące VAT na dzień 31 grudnia 2012 r.

Państwo członkowskie	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2011	Zastrzeżenia zgłoszone w 2012 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2012 r.	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2012	Najbardziej odległy rok, którego dotyczą zastrzeżenia
Belgia	1	5	0	6	2007
Bułgaria	6	2	1	7	2007
Republika Czeska	13	2	7	8	2004
Dania	8	1	3	6	2005
Niemcy	6	2	1	7	2003
Estonia	10	0	0	10	2004
Irlandia	5	0	1	4	2006
Grecja	7	0	2	5	1999
Hiszpania	3	0	0	3	2003
Francja	7	11	6	12	2005
Włochy	7	5	0	12	1995
Cypr	4	0	4	0	nd.
Łotwa	5	0	0	5	2004
Litwa	2	5	5	2	2008
Luksemburg	0	2	0	2	2008
Węgry	4	3	3	4	2004
Malta	10	2	8	4	2005
Niderlandy	9	2	0	11	2004
Austria	6	4	5	5	2004
Polska	5	7	2	10	2004
Portugalia	5	0	0	5	2003
Rumunia	4	0	0	4	2007
Słowenia	0	0	0	0	nd.
Słowacja	0	1	1	0	nd.
Finlandia	10	0	2	8	1995
Szwecja	11	0	6	5	1995
Zjednoczone Królestwo	8	0	0	8	1998
OGÓŁEM	156	54	57	153	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Grzywny i kary

2.36. Na koniec 2012 r. około 98 % nałożonych grzywien⁽²²⁾ nie zostało ani uregulowanych za pomocą płatności tymczasowej, ani objętych gwarancją. Przepisy wykonawcze do rozporządzenia finansowego⁽²³⁾ stanowią, że Komisja powinna egzekwować odzyskanie należności wszystkimi dostępnymi sposobami, w przypadku gdy dłużnik nie wpłaci tymczasowo należnych kwot ani nie złoży gwarancji obejmującej całkowitą kwotę przed upływem terminu.

2.37. Trybunał zbadał próbę 30 grzywien, które nie zostały ani uregulowane za pomocą płatności tymczasowych, ani objęte gwarancją, i stwierdził, że w 12 przypadkach Komisja nie wykorzystała wszystkich dostępnych środków, by odzyskać wymagane kwoty. Trybunał zgłaszał już ten problem w swoim sprawozdaniu rocznym za 2011 r.⁽²⁴⁾

Roczne sprawozdania z działalności

2.38. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. DG ds. Budżetu stwierdza, że w związku z opinią wydaną przez Komitet DNB i na podstawie weryfikacji przeprowadzonych przez Eurostat uzyskała wystarczającą pewność co do poprawności i kompletności danych DNB wykorzystanych na potrzeby obliczenia zasobów własnych. Trybunał zauważa, że w opinii Komitetu DNB zgłoszono ograniczenie zakresu⁽²⁵⁾ i że roczne sprawozdanie z działalności Eurostatu zawiera jedynie częściową ocenę weryfikacji, którą objęto dane DNB na potrzeby obliczenia zasobów własnych. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Budżetu należało uwzględnić te ograniczenia.

2.36. Celem Komisji nie jest egzekwowanie należności za wszelką cenę, ponieważ mogłoby to mieć nieodwracalne skutki dla ukaranych przedsiębiorstw. Większość nieuregulowanych grzywien ma charakter tymczasowy, ponieważ złożono od nich apelację i mogą one zostać anulowane lub obniżone. W związku z tym Komisja dąży do uzyskania pokrycia tych grzywien poprzez wynegocjowany plan płatniczy objęty gwarancją finansową albo w wyjątkowych okolicznościach zgodnie z nowymi zasadami bez gwarancji finansowej.

2.37. Grzywny te dotyczą spraw, w których wprowadzono środki tymczasowe albo złożono wnioski o niezdolność do zapłacenia grzywiny lub w których egzekucja należności doprowadziłaby do natychmiastowej niewypłacalności obciążonego grzywną, w następstwie czego Komisja nie byłaby w stanie odzyskać grzywiny, ponieważ zgodnie z obecnymi zasadami nie jest ona wierzycielem uprzywilejowanym.

2.38. Brak opinii co do danych DNB Bułgarii i Rumunii nie uniemożliwia użycia tych danych na potrzeby obliczenia zasobów własnych, pod warunkiem że istnieją mechanizmy korygujące, które pozwolą na wprowadzenie niezbędnych zmian w przyszłości.

⁽²²⁾ Około 10,8 mld z 11 mld euro.

⁽²³⁾ 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).

⁽²⁴⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 2.29–2.31.

⁽²⁵⁾ Odnośnie do 2012 r. Komitet DNB stwierdził, że nie może jeszcze wyrazić opinii co do danych DNB Bułgarii i Rumunii, ponieważ weryfikacja tych danych nadal trwa.

UWAGI TRYBUNAŁU

2.39. W następstwie orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ⁽²⁶⁾ unieważniającego rozporządzenie Komisji (WE) nr 1193/2009 ⁽²⁷⁾ Komisja obliczyła, że producentom cukru należy zwrócić kwotę 285,5 mln euro ⁽²⁸⁾, z czego Komisja wypłaci państwom członkowskim 214 mln euro. Trybunał uważa, że o tak poważnym zdarzeniu należało wspomnieć w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Budżetu.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące dochodów w 2012 r.

2.40. Na podstawie swoich prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończonego w dniu 31 grudnia 2012 r.:

- badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji jest zerowy,
- zbadane systemy nadzoru i kontroli są ogólnie skuteczne w zakresie zasobów własnych opartych na DNB i TZW (zob. **załącznik 2.2**),
- zbadane systemy nadzoru i kontroli są skuteczne w zakresie zasobów własnych opartych na VAT, wyliczeń rabatu brytyjskiego i innych dochodów (zob. **załącznik 2.2**).

Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w dochodach nie wystąpił istotny poziom błędu.

2.41. Systemy nadzoru i kontroli w zakresie zasobów własnych opartych na DNB oceniono jako ogólnie skuteczne pod względem zapewniania legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń dochodów, z wyjątkiem weryfikacji przez Komisję danych DNB, którą uznano za częściowo skuteczną z następujących względów:

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.39. Komisja uważa, że nie było konieczności wspominania o tym w rocznym sprawozdaniu z działalności, jako że ryzyko budżetowe zostało należycie odnotowane. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1193/2009 ustalające wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na lata gospodarcze 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006 jest środkiem zarządzania dla rynków rolnych. Jako że opłaty wyrównawcze od cukru są tradycyjnymi zasobami własnymi, unieważnienie tego rozporządzenia podwyższyło ryzyko niewykonania budżetu w odniesieniu do zasobów własnych, które zostało należycie pokryte rezerwą w tymczasowym rocznym sprawozdaniu finansowym na 2012 r. Rezerwa w wysokości 214 mln EUR pokrywa wysokość opłat wyrównawczych od cukru, które państwa członkowskie mogą otrzymać z powrotem na mocy zmienionej wersji projektu rozporządzenia ustalającego niższe opłaty wyrównawcze.

2.41.

⁽²⁶⁾ Wyrok z dnia 27 września 2012 r. w sprawach połączonych C-113/10, C-147/10 i C-234/10.

⁽²⁷⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1193/2009 z dnia 3 listopada 2009 r. dokonujące sprostowania rozporządzeń (WE) nr 1762/2003, (WE) nr 1775/2004, (WE) nr 1686/2005 i (WE) nr 164/2007 oraz ustalające wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na lata gospodarcze 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006 (Dz.U. L 321 z 8.12.2009, s. 1).

⁽²⁸⁾ Za lata gospodarcze 2002/2003 – 2005/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

- Eurostat nie planuje ani nie ustala priorytetów swoich działań w odpowiedni sposób, a także nie stosuje spójnego podejścia wobec państw członkowskich (pkt 2.28).
- Wystąpiły także niewykryte przez Eurostat problemy związane z kompilacją szacunków rachunków narodowych (pkt 2.29–2.30).

2.42. Trybunał zwraca także uwagę na kwestie wskazane poniżej:

- a) W zarządzaniu przez Komisję zastrzeżeniami dotyczącymi zasobów własnych opartych na DNB występują uchybienia. Należało zgłosić dodatkowe zastrzeżenia szczegółowe odnośnie do poszczególnych krajów, a niektóre zastrzeżenia były przez różne państwa członkowskie zgłaszane w różny sposób (zob. pkt 2.25). Ponadto Komisja nadal nie zniosła dwóch pozostałych zastrzeżeń szczegółowych dotyczących DNB za lata 1995–2001 (pkt 2.26).
- b) W przypadku zasobów własnych opartych na VAT występują nierozstrzygnięte od długiego czasu zastrzeżenia (pkt 2.35).
- c) W ramach kontroli Trybunału wykryto uchybienia w krajowym dozorcze celnym (pkt 2.31–2.33). Trybunał stwierdza, że systemy nadzoru i kontroli zbadanych państw członkowskich są tylko częściowo skuteczne pod względem zapewniania kompletnego i poprawnego rejestrowania TZW.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja dysponuje dobrze funkcjonującymi procedurami planowania i ustalania priorytetów swoich działań, które są zatwierdzone przez Komitet DNB zgodnie z rozporządzeniem DNB. Zob. odpowiedź do pkt 2.28.
- W opinii Komisji jej procedury są najbardziej opłacalne, biorąc pod uwagę charakter zasobów własnych opartych na DNB. Komisja weźmie jednak pod uwagę ustalenia Trybunału podczas określania zasad kolejnego cyklu weryfikacyjnego, który rozpocznie się w 2015 r.

Zob. odpowiedzi do pkt 2.29 i 2.30.

2.42.

- a) Państwa członkowskie objęte zastrzeżeniami w odniesieniu do DNB są zobowiązane przekazać Komisji do dnia 22 września 2014 r. wykaz zmian (oraz wyjaśnienie zmienionych punktów) szacunków DNB będących rezultatem przekazanych im uwag albo wszelkie dodatkowe informacje metodologiczne, jasno wykazujące, że przedstawione im uwagi są nieaktualne.

- b) W kwestii spójności nakładania zastrzeżeń zob. odpowiedź do pkt. 2.29.

Zob. także odpowiedzi do pkt 2.25 i 2.26.

Poza dążeniem do zniesienia pięciu zastrzeżeń nierozstrzygniętych od długiego czasu, o których mowa w odpowiedzi do pkt 2.35, kontynuowano wraz z państwami członkowskimi starania o zniesienie innych zastrzeżeń. Uzgodniono i wdrożono strategię zniesienia kolejnych dwóch.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

2.43. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 2.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. Trybunał przedstawił sześć zaleceń. Spośród tych zaleceń Komisja w pełni wdrożyła dwa zalecenia, jedno zalecenie wdrożyła w przeważającej mierze, dwa zalecenia wdrożyła częściowo, a jedno zalecenie pozostało niewdrożone.

2.44. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- **Zalecenie 1:** zweryfikowała swoje ramy kontroli odnoszące się do weryfikacji danych DNB, w tym rozważyła kwestię przeprowadzania uporządkowanej i sformalizowanej analizy kosztów i korzyści, kwestię przeprowadzania pogłębionej weryfikacji istotnych składników DNB obarczonych ryzykiem, kwestię ograniczenia stosowania zastrzeżeń ogólnych i kwestię ustalenia kryteriów istotności, które odnosiłyby się do zgłaszania zastrzeżeń;

2.43. Systemy nadzoru i kontroli mają charakter organizacyjny i nie zapewniają wyraźnych wskazań co do wiarygodności rachunków, która zależy głównie od zastosowanych źródeł i metod statystycznych, aczkolwiek mogą one pomóc ograniczyć ryzyko błędu w rachunkach narodowych. Uwzględniając uwagi Trybunału, Komisja będzie nadal starała się opracować wytyczne systemów nadzoru i kontroli dotyczące kompilacji rachunków narodowych przez państwa członkowskie. (ref. 2010/2009, pkt 2 załącznika 2.3).

Jak wykazały regularnie prowadzone przez Komisję kontrole, konta B są skomputeryzowane w większości państw członkowskich, a liczba kwot nieprawidłowo ujętych na kontach B maleje. Większość ustaleń kontroli kont B przeprowadzonych przez Komisję dotyczy odpowiedzialności finansowej państw członkowskich wynikającej z niezadawalających procedur odzyskiwania środków lub błędów administracyjnych, a nie bezpośrednio z zarządzania kontami. (ref. 2010/2009, pkt 3 załącznika 2.3).

Komisja zaprezentowała Komitetowi Doradczemu ds. Zasobów Własnych i Grupie ds. Polityki Celnej w 2012 r. sprawozdanie tematyczne o procedurach w miejscu, w którym to sprawozdaniu skonsolidowano wyniki kontroli przeprowadzonych we wszystkich państwach członkowskich oraz podkreślono, w jakich obszarach konieczne jest podjęcie dalszych działań. Komisja będzie nadal kontrolowała działania naprawcze podejmowane przez państwa członkowskie, dopóki uchybienia nie zostaną wyeliminowane. (ref. 2010/2009, pkt 4 załącznika 2.3).

Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie podjęły działania w celu wykonania zalecenia. Zniesiono 17 z 20 zastrzeżeń nierozstrzygniętych od długiego czasu, będących podstawą zalecenia Trybunału z 2009 r. Dla zniesienia jednego z pozostałych trzech zastrzeżeń konieczne jest podjęcie działań przez Trybunał; proces zniesienia dwóch pozostałych został rozpoczęty. (ref. 2009 załącznik 2.3).

2.44.

W trakcie przygotowań do kolejnego cyklu weryfikacyjnego, który rozpocznie się w 2015 r., Komisja przeanalizuje swoje ramy kontrolne. W trakcie tego procesu weźmie ona pod uwagę uwagi Trybunału.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** zachęcała państwa członkowskie do wzmocnienia dozoru celnego, tak aby zmaksymalizować kwotę pobieranych TZW;
- **Zalecenie 3:** zachęcała państwa członkowskie do prawidłowego stosowania kont A i B oraz zapewnienia ich jednoznacznej kompletności i poprawności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

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

Komisja będzie nadal kontrolować stosowanie kont A i B oraz zwróci się do państw członkowskich o upewnienie się, że konta te są kompletne i prawidłowe.

ZAŁĄCZNIK 2.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE DOCHODÓW

2012				2011	2010	2009
TZW	VAT/DNB, korekty w ramach tytułu budżetowego 1	Inne dochody	Razem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji:	5	47	3	55	55	55	62
nakazy odzyskania środków	5	47	3	55	55	55	62

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Odsetek (liczba) transakcji, w których:

nie wystąpiły błędy	100 %	(5)	100 %	(47)	100 %	(3)	100 %	(55)	98 %	100 %	95 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %	5 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędu	0 %
--	-----

⁽¹⁾ Aby uwidocznnić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty. Wyniki badania odzwierciedlają proporcjonalny udział każdego segmentu w danej grupie polityk.

⁽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
DNB	częściowo skuteczne (*)	skuteczne	skuteczne	nd.	skuteczne
VAT	skuteczne	skuteczne	skuteczne	nd.	skuteczne
TZW	skuteczne	skuteczne	nd.	częściowo skuteczne (**)	skuteczne
Rabat brytyjski	nd.	skuteczne	nd.	nd.	skuteczne
Grzywny i kary	nd.	skuteczne	nd.	nd.	skuteczne

(*) Zob. pkt 2.28–2.30.

(**) Zob. pkt 2.31–2.33.

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DOCHODY

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	W sprawozdaniach rocznych za lata 2010 i 2009 Trybunał zalecił, by Komisja:							
	- przedstawiała Komitetowi DNB sprawozdania z oceny danych DNB państw członkowskich, aby móc zastąpić w 2012 r. wszystkie istniejące zastrzeżenia ogólne zastrzeżeniami szczegółowymi, począwszy od roku 2002,	Komisja przedstawiła już Komitetowi DNB wstępne sprawozdania z oceny i zastąpiła zastrzeżenia ogólne zastrzeżeniami szczegółowymi (wstępne sprawozdania z oceny przedstawiono w 2011 r. dla państw UE-25, a w roku 2012 dla Bułgarii i Rumunii, a zastrzeżenia ogólne zastąpiono zastrzeżeniami szczegółowymi odpowiednio w styczniu 2012 r. i styczniu 2013 r.)						

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010 i 2009	- jasno określiła zakres opinii, którą przedstawia w swojej ocenie danych DNB państw członkowskich,	W dwóch sprawozdaniach przedłożonych Komitetowi DNB w 2012 r. (dotyczących Bułgarii i Rumunii) Komisja oceniła jakość danych DNB i ich zgodność z ESA95, wyjaśniła cele i zakres prac weryfikacyjnych, na podstawie których sformułowano wniosek ogólny.						
	- uwzględniła swoją ocenę systemów nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych w zakresie kompilacji rachunków narodowych,				Eurostat w 2012 r. nadal nie przyjął wytycznych, które określałyby najlepsze praktyki funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli w zakresie kompilacji rachunków narodowych.			Zob. odpowiedź do pkt 2.43.
	- kontynuowała starania, aby zapewnić prawidłowe stosowanie kont B przez państwa członkowskie,		Chociaż Komisja co roku monitoruje stosowanie kont B, wskazany problem nadal występuje.					Zob. odpowiedź do pkt 2.43.
	- kontynuowała starania na rzecz dalszego wzmocnienia krajowego dozoru celnego (np. w zakresie przyznawania „nadzwyczajnych uproszczeń“ eksporterom korzystającym z odprawy w miejscu),			W grudniu 2012 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie monitorujące dotyczące procedury odprawy w miejscu stosowanej w państwach członkowskich. We wnioskach zawartych w tym sprawozdaniu stwierdzono, że krajowy dozór celny wymaga dalszej poprawy.				Zob. odpowiedź do pkt 2.43.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2009	- wywarła nacisk na państwa członkowskie, aby uzyskać od nich szybko odpowiednie informacje, które pozwoliłyby jej znieść nierozstrzygnięte od długiego czasu zastrzeżenia w jak najkrótszym terminie.			Na koniec 2012 r. zgłoszonych było 16 zastrzeżeń nierozstrzygniętych od długiego czasu, wobec 20 takich zastrzeżeń na koniec 2009 r.				Zob. odpowiedź do pkt 2.43.

ROZDZIAŁ 3

Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1–3.9
Charakterystyka badanej grupy polityk	3.2–3.8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	3.9
Prawidłowość transakcji	3.10–3.16
Skuteczność systemów	3.17–3.34
Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji	3.17–3.29
Zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK)	3.18–3.27
Systemy kontroli stosowane do programu pomocy żywnościowej UE dla osób najbardziej potrzebujących	3.28–3.29
Poziom błędu resztowego szacowany przez Komisję	3.30–3.34
Wnioski i zalecenia	3.35–3.37
Wnioski dotyczące 2012 r.	3.35
Zalecenia	3.36–3.37
Załącznik 3.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie rolnictwa: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	
Załącznik 3.2 – Wyniki badania systemów w zakresie rolnictwa: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	
Załącznik 3.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

3.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono szczegółową ocenę dotyczącą wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolnictwa, które są częścią obszaru polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2012 r. przedstawiono w **tabeli 3.1**.

Tabela 3.1 – Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia – najważniejsze informacje za 2012 r.

(w mln euro)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Wydatki na rolnictwo finansowane z EFRG	Pomoc bezpośrednia	40 880	Dzielone
	Interwencje na rynkach rolnych	3 516	Dzielone ⁽¹⁾
	Wydatki administracyjne ⁽²⁾	133	Bezpośrednie scentralizowane
	Inne	149	Bezpośrednie scentralizowane / dzielone
		44 678	
	Płatności za rok ogółem	44 678	
	– wydatki administracyjne ogółem ⁽³⁾	133	
	Wydatki operacyjne ogółem	44 545	
	– zaliczki ⁽⁴⁾	17	
	+ rozliczenie zaliczek ⁽⁴⁾	18	
	Skontrolowana populacja ogółem	44 546	
	Zobowiązania za rok ogółem	44 685	

⁽¹⁾ Obejmuje 0,7 mln euro w ramach zarządzania scentralizowanego.

⁽²⁾ Kwota ta stanowi łączne wydatki administracyjne dla obszaru polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”.

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

⁽⁴⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (więcej szczegółów zob. rozdział 1, pkt 1.6 i 1.7).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanej grupy polityk

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 WPR 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, wraz z państwami członkowskimi, programów rozwoju obszarów wiejskich. Niniejszy rozdział obejmuje wydatki w ramach EFRG, natomiast wydatki w ramach EFRROW zostały przedstawione w rozdziale 4.

3.4. Główne działania finansowane z EFRG to:

- pomoc bezpośrednia w ramach systemu *płatności jednolitych (SPJ)* opartego na „uprawnieniach do płatności” ⁽⁴⁾, przy czym każde z tych uprawnień jest aktywowane wraz z zadeklarowaniem jednego hektara kwalifikowalnych gruntów. W 2012 r. wydatki w ramach SPJ wyniosły 31 081 mln euro,
- pomoc bezpośrednia w ramach systemu *jednolitej płatności obszarowej (JPO)* – uproszczonego systemu wsparcia dochodów dla rolników w 10 państwach członkowskich ⁽⁵⁾, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r., w ramach którego wypłaca się jednolite kwoty na jeden kwalifikujący się hektar gruntów rolnych. W 2012 r. wydatki w ramach systemu JPO wyniosły 5 916 mln euro,
- inne systemy pomocy bezpośredniej, w ramach których płatności powiązane są głównie z wielkością produkcji ⁽⁶⁾. W 2012 r. wydatki w ramach tych systemów wyniosły 3 883 mln euro,
- 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 3 516 mln euro w 2012 r.).

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

⁽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 przysługujących każdemu rolnikowi są obliczane przez władze krajowe zgodnie z jednym z modeli przewidzianych w ramach prawodawstwa UE.

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

⁽⁶⁾ Płatności powiązane z wielkością produkcji są obliczane na podstawie liczby zwierząt lub liczby hektarów określonej produkcji rolnej (np. chów krów mamek, uprawa bawełny, ryżu itp.).

UWAGI TRYBUNAŁU

3.5. W ramach wszystkich systemów pomocy bezpośredniej EFRG beneficjenci pomocy UE mają prawny obowiązek⁽⁷⁾ spełniać wymogi wzajemnej zgodności. Wymogi te odnoszą się do ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt (podstawowe wymogi w zakresie zarządzania (SMR)) oraz do utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR)⁽⁸⁾. Jeśli rolnicy nie wypełniają tych obowiązków, pomoc dla nich ulega zmniejszeniu⁽⁹⁾.

3.6. Wydatki w ramach WPR podlegają zarządzaniu dzielonemu. Odpowiedzialność za legalność i prawidłowość wydatków zaczyna się od państw członkowskich⁽¹⁰⁾, natomiast ostateczną odpowiedzialność za właściwe wykonanie budżetu ponosi Komisja. Środki są przekazywane za pośrednictwem 81 agencji płatniczych, które odpowiadają za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów. Przed dokonaniem płatności muszą one, bezpośrednio lub za pośrednictwem organów delegowanych, sprawdzić kwalifikowalność wniosków o pomoc. Głównym systemem zarządzania i 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 co roku składają Komisji poświadczenia i sprawozdania.

3.7. Komisja musi uzyskać pewność, że państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli zgodnie z wymogami UE oraz że systemy te funkcjonują skutecznie.

3.8. W przypadku pomocy bezpośredniej podstawowe zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc obszarowa może zostać wypłacona za niekwalifikowalny grunt bądź na rzecz dwóch lub więcej beneficjentów za tę samą działkę gruntu lub że premie zwierzęce mogą zostać wypłacone za niekwalifikujące się zwierzęta. W przypadku interwencji na rynkach rolnych podstawowe zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc może zostać przyznana w odniesieniu do kosztów niekwalifikowalnych lub zawyżonych.

⁽⁷⁾ Art. 4–6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16).

⁽⁸⁾ Mimo iż 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, wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku II do tegoż 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 2016 r.

⁽⁹⁾ 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 zaniedbania i może prowadzić do całkowitego wykluczenia z systemu pomocy w przypadku celowej niezgodności.

⁽¹⁰⁾ Art. 3 i 9 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.5. Przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikowalności dla płatności w ramach WPR, a zatem kontrole przeprowadzane w celu stwierdzenia, czy te wymogi zostały spełnione, nie odnoszą się do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Wzajemna zgodność to mechanizm, na podstawie którego na rolników nakładane są kary, gdy nie przestrzegają oni szeregu zasad, które wynikają na ogół z innych polityk niż WPR i mają zastosowanie do obywateli UE, niezależnie od WPR. Dlatego Komisja uważa, że kary nakładane za naruszenie wymogów wzajemnej zgodności nie powinny być brane pod uwagę przy obliczaniu poziomów błędów w zakresie WPR.

3.6 i 3.7. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 jednostki certyfikujące kontrolują każdego roku nie tylko roczne sprawozdania finansowe agencji płatniczych, ale również ich wewnętrzne procedury kontrolne.

3.8. Komisja zgadza się z Trybunałem co do głównych zagrożeń dla pierwszego filara WPR.

Dla płatności bezpośrednich cały zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK) jest zaprojektowany w sposób mający na celu złagodzenie takich rodzajów ryzyka. Te zagrożenia są celem Komisji podczas jej własnych kontroli.

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:

- w ramach kontroli badania poddano próbę 180 transakcji ⁽¹¹⁾, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 6. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2012 r. próba obejmowała transakcje z 16 państw członkowskich ⁽¹²⁾,
- kontrola objęła wymogi wzajemnej zgodności (wybrane zobowiązania w ramach DKR ⁽¹³⁾ i SMR 4 ⁽¹⁴⁾). Przypadki nieprzestrzegania zasad wzajemnej zgodności były traktowane jako błędy ⁽¹⁵⁾, pod warunkiem że można było stwierdzić, iż naruszenie występowało już w roku, w którym rolnik ubiegał się o pomoc ⁽¹⁶⁾. Ponadto w ramach kontroli systemowych w zakresie EFRROW Trybunał zbadał wdrożenie przez państwa członkowskie standardów wzajemnej zgodności i mechanizmów kontrolnych. Wyniki tych prac zostały przedstawione w rozdziale 4 (pkt 4.24), ale mają one również zastosowanie do niniejszego rozdziału,

3.9. Zob. odpowiedzi do pkt 1.11 i 1.12 na temat wpływu odzyskiwania środków i korekt finansowych na ochronę interesów finansowych UE.

- Komisja uważnie śledzi rozwój metody DAS opracowanej przez Trybunał, biorąc pod uwagę potencjalny wpływ na poziom błęd.

- Zob. odpowiedź do pkt 3.5.

⁽¹¹⁾ W celu uzyskania dodatkowej opinii na temat części populacji nieobjętej ZSZiK, próbę podzielono na 140 transakcji w ramach ZSZiK i 40 transakcji nieobjętych ZSZiK.

⁽¹²⁾ Republika Czeska, Dania, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia i Zjednoczone Królestwo.

⁽¹³⁾ Przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego rośliności na grunty rolne, zachowanie tarasów, utrzymanie gajów oliwnych i przestrzeganie minimalnych wymogów dotyczących obsady zwierząt lub obowiązku koszenia.

⁽¹⁴⁾ SMR 4 odnoszący się do dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1).

⁽¹⁵⁾ Wymogi wzajemnej zgodności to istotne wymogi prawne, które spełnić muszą wszyscy odbiorcy płatności bezpośrednich UE. 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.

⁽¹⁶⁾ W odniesieniu do każdego naruszenia do celów kwantyfikacji błędu został zastosowany krajowy system obniżenia płatności. Zob. także przypis 9.

UWAGI TRYBUNAŁU

- przy obliczaniu poziomu błędu⁽¹⁷⁾ Trybunał nie bierze pod uwagę zmniejszenia płatności ani wykluczeń (stosowanych przez państwa członkowskie w przypadkach zawyżania przez beneficjentów we wnioskach o unijną pomoc rzeczywistej powierzchni gruntów lub liczby zwierząt⁽¹⁸⁾),
- ocena systemów objęła ZSZiK w trzech agencjach płatniczych⁽¹⁹⁾ w dwóch państwach członkowskich stosujących SPJ – Luksemburgu i Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna i Anglia) – oraz systemy nadzoru i kontroli mające zastosowanie do unijnych programów pomocy żywnościowej dla osób najbardziej potrzebujących⁽²⁰⁾ w Hiszpanii i Włoszech,
- w ramach kontroli dokonano przeglądu rocznego sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) w kwestiach dotyczących EFRG,
- Trybunał dokonał przeglądu prac kontrolnych zrealizowanych przez DG AGRI w zakresie rozliczenia rachunków oraz przeprowadził wizyty kontrolne w jednostkach certyfikujących w Luksemburgu i Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna). Rezultaty tych prac, które odnoszą się również do niniejszego rozdziału, przedstawiono w **rozdziale 4** (zob. pkt 4.26–4.36).

⁽¹⁷⁾ Z wyjątkiem przypadków, w których państwa członkowskie już wykryły nieprawidłowości, lecz nie zastosowały należnych zmniejszeń/wykluczeń.

⁽¹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Agencje płatnicze oraz kluczowe mechanizmy kontroli zostały wybrane na podstawie analizy ryzyka.

⁽²⁰⁾ Art. 43 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. L 299 z 16.11.2007, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

3.10. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 3.1**. Spośród 180 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 74 (41 %) wystąpiły błędy. Na podstawie skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 3,8 % ⁽²¹⁾.

3.11. W przypadku znacznej liczby transakcji, w których wystąpiły błędy, Trybunał uważa, że władze krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami pozwalającymi wykryć i skorygować te błędy.

3.12. Z 74 transakcji, w których wystąpiły błędy, w 60 przypadkach były to błędy kwantyfikowalne dotyczące poprawności lub kwalifikowalności płatności. Błędy poprawności polegają najczęściej na zawyżeniu deklarowanych powierzchni lub na błędach administracyjnych, przy czym w większości przypadków wynoszą one poniżej 5 %. Przy padki deklarowania zawyżonej powierzchni stwierdzono w 11 z 16 skontrolowanych państw członkowskich. Większość błędów administracyjnych dotyczyła niepoprawnej wartości uprawnień (zob. ramka 3.1).

3.13. Poważniejsze błędy poprawności odnoszą się głównie do zawyżonych płatności za trwałe użytki zielone, w przypadku których kontrole krzyżowe zadeklarowanych działek z systemem identyfikacji działek rolnych (LPIS) nie doprowadziły do wykrycia przypadków deklarowania zawyżonej powierzchni, gdyż niekwalifikowalne grunty były zarejestrowane w bazie danych LPIS jako kwalifikowalne trwałe użytki zielone (zob. ramka 3.1).

3.10. Mimo iż jest to poziom błędu oszacowany przez Trybunał Obrachunkowy, nie musi on odpowiadać rzeczywistemu ryzyku dla budżetu UE. Na przykład należy zauważyć, że nieprzestrzeganie zasad udzielania zamówień nie musi koniecznie oznaczać, że całość wydatków została wykorzystana niezgodnie z jej celem.

Komisja zauważa, że dolny limit błędu oszacowany przez Trybunał jest poniżej progu istotności.

3.11. Komisja uważa również, że prawne i techniczne narzędzia (w szczególności zintegrowane systemy zarządzania i kontroli) zapewnione państwom członkowskim przez prawodawstwo w zakresie WPR w celu zarządzania i kontroli wydatków umożliwiają państwom członkowskim wykrywanie i korygowanie większości błędów.

Z kontroli prowadzonych w ramach sprawozdania rocznego z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej na rok 2012 wynika jednak, że w wielu państwach członkowskich istnieją poważne niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli. Niniejsze ustalenia stanowią podstawę procedur rozliczania zgodności mających na celu odpowiednią ochronę budżetu wspólnotowego przed ryzykiem nieprawidłowych płatności, a średnio około 600 mln euro jest zwracane każdego roku do budżetu w ramach EFRG.

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; w rzeczywistości 36 błędów wykrytych przez Trybunał jest poniżej poziomu 5 %, z czego 23 poniżej poziomu 2 %.

Jeżeli błędy dotyczące niepoprawnej wartości uprawnień stwarzają zagrożenia dla funduszu, stają się one przedmiotem działań następczych podejmowanych w ramach procedury rozliczania zgodności. Jeśli chodzi o niepoprawne obliczenia świadczeń dla Francji, o których mowa w ramce 3.1, procedury zgodności obejmujące lata budżetowe 2011 i 2012 są nadal w trakcie realizacji.

3.13. Komisja wie o tej sprawie i śledzi ją za pośrednictwem swoich procedur rozliczania rachunków oraz, w razie potrzeby, planu działania.

⁽²¹⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędu na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,7 % a 5,9 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 3.1- Przykłady błędów poprawności**Deklarowanie zawyżonych powierzchni – składanie wniosków o pomoc w odniesieniu do gruntów niekwalifikowalnych**

W Hiszpanii, Austrii i Portugalii na niektórych działkach referencyjnych zadeklarowanych jako trwałe użytki zielone, za które otrzymano płatności, w rzeczywistości występowały skały, gęsty las lub krzewy, co powinno wykluczyć je z pomocy UE ⁽²²⁾. Wnioski dotyczące tych działek zostały zaakceptowane, gdyż ich faktyczny status nie był odpowiednio odzwierciedlony w LPIS. W niektórych przypadkach działki mogły być wykorzystywane do celów rolniczych w przeszłości, ale stwierdzono, iż od lat są pozostawione odłogiem.

Niepoprawne obliczenie uprawnień do płatności zarejestrowanych w bazie danych uprawnień

We Francji skontrolowane płatności w ramach SPJ były niepoprawne z uwagi na niezgodność z krajowym pułapem dotyczącym przyznanym uprawnień, ustanowionym w przepisach UE ⁽²³⁾.

Niepoprawne obliczenie uprawnień stwierdzono także w Luksemburgu (zob. pkt 3.23).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 3.1 – Przykłady błędów poprawności**Deklarowanie zawyżonych powierzchni – wnioskowanie o pomoc w odniesieniu do gruntów niekwalifikowalnych**

Bieżące procedury rozliczania zgodności będą zabezpieczać ryzyko w odniesieniu do wszystkich trzech państw członkowskich wymienionych przez Trybunał.

Odnosząc się do kwalifikowalności użytków zielonych w Hiszpanii, organy krajowe zostały wezwane do podjęcia działań w tej sprawie i przedstawiły w listopadzie 2010 r. plan naprawczy systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS). Plan naprawczy obejmuje w szczególności działania, których celem jest wdrożenie stosowania współczynnika kwalifikowalności użytków zielonych oraz zagwarantowania systematycznej aktualizacji systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS) na podstawie wyników kontroli na miejscu. Komisja monitoruje wdrażanie niniejszego planu w ramach kontroli zgodności rozliczeń, za pośrednictwem której odpowiednie ryzyko dla funduszu zostanie zabezpieczone.

Jeśli chodzi o Portugalię, niedociągnięcie było przedmiotem planu działania, który został ukończony w 2013 r. Przez następne lata ryzyko dla funduszu będzie przedmiotem procedury rozliczania zgodności.

Niepoprawne obliczenie uprawnień do płatności zarejestrowanych w bazie danych uprawnień

W odniesieniu do niepoprawnego obliczenia uprawnień do płatności we Francji, sprawdzanie procedur kontroli zgodności rozliczeń obejmujących rok budżetowy 2011 i 2012 jest w toku. Francja została poproszona o skorygowanie wartości uprawnień bez zbędnej zwłoki. Komisja zauważa, że jej procedurę zgodności dotyczącą niepoprawności uprawnień do płatności we Francji rozpoczęto w następstwie procedury DAS za 2011 r., oraz że wspomniany błąd jest wyraźnie ograniczony do Francji. Dokładna kwota nienależnych płatności dla całej populacji zostanie określona i w pełni odzyskana przez procedurę zgodności. Komisja szacuje, że pułap ten stanowi 0,2 punktu procentowego ogólnego poziomu błędów ustanowionego przez Trybunał.

Uwaga dotycząca Luksemburga będzie przedmiotem dalszych działań w ramach procedury rozliczenia zgodności rachunków.

⁽²²⁾ Zgodnie z przepisami UE trwałe użytki zielone oznaczają grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych, rosnących tradycyjnie na naturalnych użytkach zielonych.

⁽²³⁾ Tę kwestię Trybunał poruszył już w swoim sprawozdaniu rocznym za 2011 r. (ramka 3.2).

UWAGI TRYBUNAŁU

3.14. Wykryte uchybienia systemowe dotyczące poprawnej oceny kwalifikowalności trwałych użytków zielonych zostały już przedstawione w poprzednich sprawozdaniach rocznych⁽²⁴⁾ i zostały również stwierdzone w kontekście kontroli systemowych przeprowadzonych w Zjednoczonym Królestwie (Anglia i Irlandia Północna).

3.15. Jeżeli chodzi o błędy kwalifikowalności, Trybunał wykrył przypadki, w których zadeklarowano koszty niekwalifikowalne (zob. ramka 3.2).

Ramka 3.2 – Przykład błędów kwalifikowalności – niekwalifikowalne koszty osobowe

W Portugalii wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w organach władz regionalnych odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli na miejscu były deklarowane przez te władze jako pomoc techniczna, co jest niezgodne z przepisami UE⁽²⁵⁾.

3.16. Na podstawie przeprowadzonej analizy niektórych wymogów wzajemnej zgodności (zob. pkt 3.9 tiret drugie) Trybunał stwierdził naruszenia w 24⁽²⁶⁾ ze 146 płatności podlegających takim wymogom⁽²⁷⁾. Najczęściej odnotowane naruszenia wymogów wzajemnej zgodności polegają na nieutrzymywaniu gruntów w DKR i braku zdolności lub niewystarczającej zdolności składowania azotanów pochodzenia zwierzęcego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.14. Komisji Europejskiej znane są problemy dotyczące kwalifikowalności użytków zielonych w tym państwie członkowskim, a kwestia ta jest przedmiotem dalszych działań w ramach procedury rozliczania zgodności.

Ramka 3.2 – Przykłady błędów kwalifikowalności – niekwalifikowalne koszty osobowe

Sprawa ta będzie przedmiotem dalszych działań w ramach procedury rozliczania zgodności.

3.16. Odnosząc się do najczęstszych naruszeń wykrytych przez Trybunał, Komisja zwraca szczególną uwagę na opracowanie i wdrożenie norm GAEC i SMR4 (pomieszczenia i urządzenia do magazynowania azotanów pochodzenia zwierzęcego) podczas przeprowadzanych przez nią kontroli przestrzegania zasad współzależności. Wszelkie niedociągnięcia są przedmiotem działań następczych podjętych w ramach procedury rozliczania zgodności.

⁽²⁴⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2007, tabela w załączniku 5.1.2 dotycząca Portugalii; sprawozdanie roczne za rok 2008, pkt 5.36 dotyczący Hiszpanii; sprawozdanie roczne za rok 2009, pkt 3.38 dotyczący Hiszpanii i Włoch; sprawozdanie roczne za rok 2010, tabela 3.2.1 dotycząca Hiszpanii; sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 3.20 i tabela 3.2 dotyczące Hiszpanii, Włoch i Austrii.

⁽²⁵⁾ Art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

⁽²⁶⁾ 13 z 24 przypadków miało wpływ na skontrolowane płatności, natomiast w pozostałych 11 przypadkach taki wpływ zaznaczy się w przyszłych płatnościach.

⁽²⁷⁾ Stwierdzone naruszenia składają się na 0,2 punktu procentowego poziomu błędu przedstawionego przez Trybunał w pkt 3.10.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

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

3.17. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 3.2** ⁽²⁸⁾.

3.17. W ramach systemu zarządzania dzielonego, obowiązkiem systemu kontroli wewnętrznej agencji płatniczych jest wykrycie nieprawidłowości. Oznacza to, że obecny system monitorowania i audytu wewnętrznego agencji płatniczej powinien wykryć w pierwszym rzędzie, czy procedury administracyjne i kontrolne nie są skuteczne. Coroczna certyfikacja przeprowadzana przez jednostki certyfikujące do celów rozliczenia rachunków obejmuje przegląd pod kątem spełnienia kryteriów akredytacyjnych. Bardzo często agencje płatnicze są świadome niedociągnięć i podejmują działania w celu ich zlikwidowania, co wymaga czasu. Celem procedur kontroli zgodności rozliczeń jest zagwarantowanie, że korekty finansowe mogą być stosowane wobec państw członkowskich dla błędów finansowych wynikających z powodu słabej kontroli lub nieprzestrzegania kontroli kluczowych.

Zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK)

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

3.19. Ocena ZSZiK objęła zgodność z przepisami stosowanych rozporządzeń, jak również ocenę skuteczności systemów pod względem zapewnienia legalności i prawidłowości płatności, a w szczególności:

- a) procedury administracyjne i kontrolne oraz jakość baz danych;
- b) systemy kontroli oparte na fizycznych kontrolach na miejscu;
- c) procedury stosowane do odzyskiwania nienależnych płatności.

⁽²⁸⁾ Ustalenia odnoszące się do ZSZiK, z wyjątkiem ustaleń dotyczących uprawnień, mają także zastosowanie do działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich obejmujących płatności obszarowe i premie zwierzęce.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.20. Kontrola Trybunału wykazała, że na skuteczność ZSZiK negatywny wpływ mają między innymi niedokładne bazy danych wykorzystywane do kontroli krzyżowych.

Procedury administracyjne i kontrolne oraz jakość baz danych

3.21. Procedury administracyjne i kontrolne ⁽²⁹⁾ stosowane 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 były kompletne i wiarygodne, czy kontrole krzyżowe wykazały anomalie oraz czy w razie konieczności podjęto działania w celu skorygowania błędów.

3.22. Baza danych LPIS zawiera rejestr całej powierzchni użytków rolnych (działek referencyjnych) w danym państwie członkowskim oraz powierzchnie kwalifikowalne wszystkich działek referencyjnych. LPIS jest oparty na systemie informacji geograficznej (GIS) zawierającym cyfrowe dane georeferencyjne o granicach działek, które powinny opierać się na ortoobrazach satelitarnych ⁽³⁰⁾. Powierzchnię kwalifikowalną działki referencyjnej należy określać na podstawie najnowszych ortoobrazów. Trybunał stwierdził znaczące niedociągnięcia w skontrolowanych bazach danych LPIS (zob. ramka 3.3).

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.20. Służby Komisji uważnie podchodzą do dokładności informacji zawartych w bazach danych, gdyż jest ona kluczowym elementem prawidłowego zarządzania i kontroli. W przypadku wykrycia niedociągnięć, państwa członkowskie są zobowiązane do ich likwidacji. Ponadto ryzyko dla funduszu jest pokryte w ramach procedury rozliczania zgodności.

Uznając, że powstawanie pewnych niedoskonałości i niedociągnięć jest nieuchronne, służby Komisji są jednak zdania, że IACS jako całość jest nadal solidnym systemem zarządzania wydatków w ramach WPR.

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

⁽³⁰⁾ Ortoobrazy to zdjęcia lotnicze wykorzystywane do oceny kwalifikowalności gruntów w LPIS.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 3.3 – Przykłady niepoprawnych danych w LPIS/GIS

W Zjednoczonym Królestwie (Anglia) agencja płatnicza nie dokonuje oceny kwalifikowalności wspólnych gruntów (329 000 ha) i jedynie w ograniczonym stopniu korzysta z ortoobrazów, aby ocenić kwalifikowalność innych zadeklarowanych działek. Trybunał dokonał przeglądu próby działek leśnych dobranej na podstawie analizy ryzyka i stwierdził, że w przypadku niektórych działek pomoc UE wypłacono niezgodnie z przepisami UE.

W Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna) elementy niekwalifikowalne nie są wyświetlane w GIS jako grunty niekwalifikowalne. W 2011 r. LPIS został zaktualizowany w celu wyeliminowania uchybień wykrytych w trakcie oceny jakości wymaganej przepisami UE⁽³¹⁾. Trybunał dokonał przeglądu dobranej na podstawie analizy ryzyka ograniczonej próby działek referencyjnych, które według ortoobrazów były lasami, i stwierdził, że kilka z tych działek było zarejestrowanych jako trwałe użytki zielone. W przypadku kilku innych działek obszar kwalifikowalny zarejestrowany w LPIS okazał się większy niż łączna powierzchnia działki.

3.23. Jeżeli chodzi o poprawność płatności, Trybunał stwierdził niedociągnięcia we wszystkich trzech agencjach płatniczych. W Luksemburgu środki dostępne w rezerwie krajowej zostały wykorzystane do zwiększenia wartości wszystkich przyznanych uprawnień, co jest niezgodne z przepisami⁽³²⁾ UE. W Zjednoczonym Królestwie (Anglia i Irlandia Północna) Trybunał odnotował kilka przypadków, w których kwota pomocy została obliczona na podstawie większej powierzchni niż powierzchnia faktycznie ustalona w trakcie kontroli na miejscu przeprowadzonej przez inspektorów krajowych.

Systemy kontroli oparte na fizycznych kontrolach na miejscu

3.24. Jakość pomiarów przeprowadzonych na miejscu ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego określenia kwot pomocy. Trybunał ponownie przeprowadził szereg pomiarów dokonanych wcześniej przez trzy skontrolowane agencje płatnicze. W przypadku wszystkich trzech agencji różnica między pomiarami Trybunału a wynikami pomiarów dokonanych przez inspektorów agencji płatniczej była wyższa niż przyjęty margines tolerancji⁽³³⁾ (w Luksemburgu dotyczyło to 5 z 61 pomiarów, w Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna) 6 z 42, w Zjednoczonym Królestwie (Anglia) 8 z 21 pomiarów).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 3.3 – Przykłady niepoprawnych danych w LPIS/GIS

Obecnie nie ma prawnego obowiązku korzystania z ortofotografii. Komisja zaproponowała jednak w rozporządzeniu horyzontalnym dotyczącym kontroli, finansowania i monitorowania WPR nałożenie na państwa członkowskie obowiązku korzystania z takich fotografii.

Jeśli kontrole wykażą, że informacje zawarte w systemie są błędne i że ten fakt przyczynił się do powstania ryzyka, przeprowadzone zostaną działania następcze w ramach procedury rozliczania zgodności.

Jeżeli chodzi o sytuację w Irlandii Północnej, aktualizacja informacji prowadzona przez władze w 2011 r. była wynikiem audytów przeprowadzonych przez służby Komisji w latach 2006–2009. Doprowadziło to do korekt finansowych na lata do roku 2009. Procedury rozliczania zgodności są nadal prowadzone w odniesieniu do kolejnych lat.

3.23. Sprawa Luksemburga będzie przedmiotem dalszych działań w ramach procedury rozliczenia zgodności rachunków.

Sytuacja w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa (Anglii i Irlandii Północnej) jest i nadal będzie przedmiotem działań następczych przeprowadzanych w ramach procedur rozliczania zgodności.

3.24. Służby Komisji podzielają pogląd Trybunału, że jakość kontroli na miejscu jest ważna. Kontrole przeprowadzone przez służby Komisji wykazały podobne uchybienia w 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 ramach audytów prowadzonych przez Komisję wykryto również niedociągnięcia IACS w Anglii i Irlandii Północnej. Te agencje płatnicze zostały już objęte korektami finansowymi w tym względzie i dalsze procedury rozliczania zgodności są nadal w trakcie realizacji.

⁽³¹⁾ Art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009 zobowiązuje państwa członkowskie do przeprowadzania corocznej oceny jakości LPIS.

⁽³²⁾ Art. 41 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

⁽³³⁾ Art. 34 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.25. W przepisach UE użytki zielone zdefiniowano jako grunty pokryte roślinami zielonymi. W Zjednoczonym Królestwie (Anglia i Irlandia Północna) pomoc SPJ jest przyznawana w odniesieniu do terenów leśnych nadających się pod wypas. W momencie przeprowadzania przez Trybunał ponownych kontroli na miejscu w Zjednoczonym Królestwie (Anglia) stwierdzono jednak, iż kilka działek nie jest pokrytych trawą, w związku z czym nie spełniają one kryteriów określonych dla terenów leśnych nadających się pod wypas. Tymczasem inspektorzy krajowi zgłosili te obszary jako w pełni kwalifikujące się do pomocy UE.

Procedury stosowane w celu odzyskania nienależnych płatności

3.26. W trzech agencjach płatniczych wybranych do kontroli systemu ZSZK Trybunał zbadał zapisy księgowe, aby ustalić, czy kwoty podlegające odzyskaniu zostały poprawnie zaksięgowane oraz czy zgłoszono je Komisji w poprawnej wysokości. Uznano, że w Luksemburgu i Zjednoczonym Królestwie (Anglia) procedury te działają w sposób zadowalający.

3.27. W Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna) Trybunał odnotował, że nie zawsze możliwe było uzgodnienie kwot zapisanych w księdze dłużników z indywidualnymi zapisami księgowymi, na podstawie których zostały one ustalone, a naliczone odsetki nie zostały zapisane w tabeli nienależnych płatności.

Systemy kontroli stosowane do programu pomocy żywnościowej UE dla osób najbardziej potrzebujących

3.28. Trybunał zbadał systemy kontroli stosowane w odniesieniu do programu pomocy żywnościowej UE dla osób najbardziej potrzebujących w Hiszpanii i Włoszech. W ramach tego programu wybrany oferent podejmuje się dostarczyć organizacjom charytatywnym określoną ilość żywności, która zostaje przekazana osobom najbardziej potrzebującym⁽³⁴⁾ w UE. W wielu przypadkach oferent otrzymuje zapłatę w postaci towarów z zapasów interwencyjnych. Bardzo często towary te pochodzą z zapasów interwencyjnych, które znajdują się w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym żywność podlegała dystrybucji. W takich przypadkach program pomocy żywnościowej wymaga ścisłej współpracy administracyjnej między danymi państwami członkowskimi.

3.29. W obu zbadanych agencjach płatniczych Trybunał ocenił systemy stosowane do dystrybucji żywności jako skuteczne. Trybunał stwierdził jednak pewne niedociągnięcia we współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi (zob. **załącznik 3.2**).

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.25. Służby Komisji dostrzegają problemy wskazane przez Trybunał i podejmują odpowiednie działania następcze – zob. ramka 3.3.

Służby Komisji są zdania, że na przykład w celu umożliwienia utrzymania upraw w określonych obszarach, państwa członkowskie mogą wprowadzić w życie procedurę gwarantującą, że powierzchnia kwalifikowalna w ramach tych działek kwalifikuje się do przyznania płatności, o ile ogólnie daną działkę można w dalszym ciągu uznać za „działkę rolną”. Wytyczne obejmujące przykładowe sposoby dokonywania oceny branego pod uwagę obszaru zostały omówione i rozesłane do państw członkowskich w ostatnich latach.

3.27. Komisja zdaje sobie sprawę z sytuacji i podejmuje działania następcze w ramach procedury rozliczania rachunków.

3.29. Komisja przyjmuje do wiadomości ogólną pozytywną ocenę Trybunału.

⁽³⁴⁾ Pojęcie „osoby najbardziej potrzebujące” zostało zdefiniowane w art. 1 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 807/2010 z dnia 14 września 2010 r. ustanawiającego szczegółowe zasady dostaw żywności z zapasów interwencyjnych do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące w Unii (Dz.U. L 242 z 15.9.2010, s. 9).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Poziom błąd resztowego szacowany przez Komisję

3.30. DG AGRI dokonuje oceny poziomu błędu resztowego, tj. ocenia, w jakim zakresie transakcje pozostają narażone na błędy po zastosowaniu systemów nadzoru i kontroli. Do czasu rocznego sprawozdania z działalności za 2012 r. podstawowym elementem tej oceny były statystyki z kontroli na miejscu kompilowane przez państwa członkowskie. W swych obliczeniach poziomu błędu resztowego DG AGRI opierała się na wynikach losowo wybranych kontroli ujętych w statystykach. W celu zbilansowania potencjalnych niedociągnięć lub niekompletności tych statystyk DG AGRI stosowała podwyższenie o 25 % poziomu błędu wykazanego w statystykach.

3.31. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. oraz w następstwie oceny wiarygodności zastosowanych procedur DG AGRI dokonała znaczącej zmiany w podejściu do obliczania poziomu błędu resztowego. Obecnie uwzględnia ona fakt, że statystyki z kontroli mogą być obciążone niedociągnięciami mającymi wpływ na ich wiarygodność oraz że nie obejmują one wszystkich elementów składających się na poziom błędu resztowego. W konsekwencji DG AGRI przeprowadziła indywidualną ocenę dla każdej agencji płatniczej i w razie konieczności skorygowała w górę wykazane poziomy błąd. Podwyższenie wahające się od 2 do 5 punktów procentowych, w zależności od skali uchybienia, zostało zastosowane w przypadku 37 z 81 agencji płatniczych.

3.32. W rezultacie poziom błędu resztowego w zakresie pomocy oddzielonej od wielkości produkcji za 2012 r. obliczony przez Komisję wynosi 2,4 %, a więc jest 4,5 razy wyższy niż poziom błędu w wysokości 0,54 %⁽³⁵⁾ obliczony na podstawie statystyk zgłoszonych przez państwa członkowskie.

3.33. Ta zmiana podejścia uwzględnia uchybienia zgłoszone przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych⁽³⁶⁾ i potwierdzone przez Służbę Audytu Wewnętrznego Komisji⁽³⁷⁾. Jednakże Trybunał uważa, że Komisja powinna podjąć działania naprawcze także w pozostałych obszarach EFRG.

3.30. Sposób, w jaki DG AGRI ustaliło poziom błędu resztowego zgłoszonego w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012, jest opisany w pkt 3.31. Opis zawarty w pkt 3.30 na temat tego, w jaki sposób ustalano poziom błędu w poprzednich latach, jest poza zakresem audytu niniejszego sprawozdania.

3.31. W poprzednich latach Trybunał krytykował DG AGRI za obliczanie poziomu błędu resztowego jedynie na podstawie zgłoszonych przez państwa członkowskie danych dotyczących kontroli, które zostały przez nie przeprowadzone w marginesie bezpieczeństwa w wysokości 25 %. W 2012 r. DG AGRI opracowała i stosowała do płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji (JPO i SPJ) nowe, zintegrowane podejście zastosowane na poziomie agencji płatniczej, które nadal opiera się na danych statystycznych dotyczących kontroli pochodzących z państw członkowskich, jednak w którym uwzględniono także inne dostępne dowody audytorskie, takie jak opinie jednostek certyfikujących, wyniki audytów przeprowadzonych przez Komisję i ocenę skuteczności systemu kontroli wydaną przez Trybunał. Dostępne informacje z kontroli ETO, ustalenia organów certyfikacyjnych i własne kontrole Komisji są włączone w ogólną ocenę sytuacji na poziomie agencji płatniczej i uwzględniane przy obliczaniu całości na szczeblu państw członkowskich, jak i poziomie UE-27.

3.32. Jak podano w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2012 r., procedury rozliczania zgodności trwają w 17 państwach członkowskich, w przypadku których poziom błędu przekracza 2 %. Kwoty narażone na ryzyko będą systematycznie odzyskiwane.

3.33. Nowe, zintegrowane podejście, które zostało przyjęte w 2012 r. w odniesieniu do pomocy bezpośredniej niezwiązanej z wielkością produkcji, zostanie rozwinięte i rozszerzone w jak największym stopniu do innych środków w ramach wspólnej polityki rolnej na rok 2013.

⁽³⁵⁾ Średnia ważona poziomów błędu zgłoszonych przez 27 państw członkowskich UE, dotycząca statystyk z kontroli w zakresie pomocy oddzielonej od wielkości produkcji.

⁽³⁶⁾ Ostatnio w sprawozdaniu rocznym za 2011 r., pkt 3.41.

⁽³⁷⁾ Pkt 3.1.5 rocznego sprawozdania z działalności DG AGRI za 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.34. Rezultaty tego nowego podejścia potwierdzają, że na podstawie statystyk państw członkowskich z kontroli, oświadczeń dyrektorów agencji płatniczych oraz prac przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące można uzyskać jedynie ograniczoną pewność. W przypadku wszystkich 37 agencji płatniczych, w stosunku do których Komisja zdecydowała się zastosować podwyższenie poziomu błędu dotyczącego pomocy oddzielonej od produkcji wykazanego w statystykach z kontroli, dyrektorzy odnośnych agencji płatniczych wydali opinię bez zastrzeżeń, a w przypadku 32 z nich taką opinię wydały też jednostki certyfikujące.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2012 r.

3.35. W przypadku tej grupy polityk:

- badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji wynosi 3,8 %,
- z trzech zbadanych systemów nadzoru i kontroli w ramach ZSZiK⁽³⁸⁾ dwa oceniono jako nieskuteczne (Zjednoczone Królestwo (Anglia i Irlandia Północna)), a trzeci został oceniony jako częściowo skuteczny (Luksemburg),
- dwa zbadane systemy nadzoru i kontroli stosowane w odniesieniu do dystrybucji żywności dla osób najbardziej potrzebujących zostały uznane za skuteczne.

Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w zaakceptowanych wydatkach wystąpił istotny poziom błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.34. Zob. odpowiedź do pkt 3.32.

Zakres pracy jednostek certyfikujących zostanie w znacznym stopniu rozbudowany w ramach wdrażania reformy WPR: będą one musiały przeprowadzić ponownie reprezentatywną próbę kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu przez agencję płatniczą w celu wydania opinii na temat legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw wydatków, a tym samym zatwierdzania statystyk kontroli.

3.35. Zob. odpowiedzi do pkt 1.12 i 1.13 na temat wpływu odzyskiwania środków i korekt finansowych na ochronę interesów finansowych UE.

- Służby Komisji zawarły w swoich własnych dowodach audytów ustalenia podobne do ustaleń Trybunału. Są one rozpatrywane w ramach procedury rozliczania zgodności. Jeżeli ustalenia Trybunału będą wskazywać na dalsze ryzyko, które powinno zostać zabezpieczone, Komisja rozważy wszczęcie odpowiednich procedur.

Komisja podkreśla, że chroni interesy finansowe budżetu UE poprzez korekty finansowe w ramach procedury rozliczenia zgodności. Ponadto zaradza niedociągnięciom w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich poprzez ukierunkowane i kompleksowe plany działania, jeśli jest to konieczne. Komisja zauważa, że dolny limit błędu oszacowany przez Trybunał jest poniżej progu istotności.

⁽³⁸⁾ Wszystkie zbadane systemy ZSZiK zostały wybrane na podstawie analizy ryzyka.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

3.36. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 3.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. Trybunał przedstawił siedem zaleceń. Dwa z nich zostały wdrożone w przeważającej mierze, cztery zostały wdrożone częściowo, a jedno nie zostało wdrożone wcale.

3.37. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca Komisji i państwom członkowskim, by zintensyfikowały i przyspieszyły starania mające zapewnić, że:

- **Zalecenie 1:** kwalifikowalność gruntów, w szczególności trwałych użytków rolnych, jest poprawnie zarejestrowana w LPIS, zwłaszcza w przypadkach, w których obszary są w całości lub częściowo pokryte skałami, zaroślami lub gęsto rosnącymi drzewami lub krzewami, bądź w przypadkach, w których grunty były pozostawione odłogiem przez kilka lat (zob. pkt 3.13, 3.25 i ramka 3.3).

3.36. Komisja ma odmienne zdanie na temat stanu realizacji zaleceń zawartych w poprzednich sprawozdaniach:

- „zalecenia wdrożone w przeważającej mierze”: Komisja uważa, że wdrażanie tych punktów jest procesem ciągłym i nigdy nie może zostać uznane za zakończone (stosowanie ortofotografii powinno stać się obowiązkowe, LPIS powinien być aktualizowany na podstawie ortofotografii, a także należy zaradzić niedociągnięciom w systemach kontroli i bazach danych IACS),
- „zalecenia wdrożone częściowo”: zagwarantowanie, że jakość kontroli na miejscu jest wystarczająca, oraz że sprawdzanie jej przez jednostki certyfikujące jest procesem ciągłym,
- sprecyzowanie przepisów dotyczących kwalifikowalności: Komisja przedstawiła propozycje w kontekście reformy WPR, podczas gdy wytyczne dotyczące prac, które mają być wykonane przez jednostki certyfikujące zostały dokładnie zweryfikowane i przedstawione państwom członkowskim i poszczególnym jednostkom certyfikującym,
- ustanowienie na poziomie UE minimalnych rocznych wymogów dotyczących utrzymania użytków zielonych; propozycje reformy WPR przewidują, że działania te będą realizowane przez państwa członkowskie.

3.37.

W celu umożliwienia utrzymania upraw na określonych obszarach, państwa członkowskie mogą wprowadzić w życie procedurę gwarantującą, że powierzchnie kwalifikowalne w ramach tych działek kwalifikują się do przyznania płatności, o ile ogólnie daną działkę można w dalszym ciągu uznać za „działkę rolną”. Wytyczne obejmujące przykładowe sposoby dokonywania oceny obszaru branego pod uwagę zostały omówione i rozesłane do państw członkowskich w ostatnich latach.

W przypadku stwierdzenia, że państwo członkowskie nie rejestruje prawidłowo powierzchni kwalifikowalnej, sprawa zostanie objęta procedurą rozliczania zgodności.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** podejmowane są natychmiastowe działania zaradcze w przypadku gdy systemy administracyjne i kontroli lub bazy danych ZSZK zostaną uznane za niesprawne lub nieaktualne (zob. pkt 3.13 i 3.22–3.23).
- **Zalecenie 3:** płatności są oparte na wynikach kontroli (zob. pkt 3.23) oraz że kontrole na miejscu są odpowiedniej jakości pozwalającej określić powierzchnię kwalifikowaną w sposób wiarygodny (zob. pkt 3.24 i 3.25).
- **Zalecenie 4:** koncepcja i jakość prac przeprowadzanych przez dyrektorów agencji płatniczych oraz jednostki certyfikujące na poparcie swoich oświadczeń i poświadczeń stanowią wiarygodną podstawę oceny legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (zob. pkt 3.30–3.34).

ODPOWIEDZI KOMISJI

W przypadku gdy służby Komisji wykryją takie problemy podczas swoich audytów, zwracają się do danego państwa członkowskiego w sprawie podjęcia działań naprawczych. Jeśli problem jest szczególnie dotkliwy, państwo członkowskie jest zobowiązane do wdrożenia planu działań naprawczych, który jest ściśle monitorowany przez służby. Do tej pory takie plany okazały się bardzo skuteczne. Komisja zapewnia również, że ryzyko finansowe dla budżetu UE wynikające z tych niedociągnięć jest zabezpieczone poprzez korekty finansowe nakładane w ramach procedury rozliczenia zgodności.

Komisja podziela opinię Trybunału w tej sprawie i będzie nadal skupiała swoje audyty na ryzyku dotyczącym niekwalifikowalnych gruntów, które nie zostały wykryte przed przyznaniem płatności. Jeśli będzie to konieczne, zostaną zastosowane korekty finansowe w celu ochrony interesów finansowych UE.

Komisja w dalszym ciągu dokonuje przeglądu prac jednostek certyfikujących poprzez analizę dokumentów dotyczących finansowego rozliczenia rachunków, jak również misje audytowe w jednostkach certyfikujących. Ponadto w 2012 r. przeprowadzono specjalne misje audytowe w 14 jednostkach certyfikujących, aby ocenić ich sposób wykonywania kontroli na miejscu i kontroli statystyk, ponieważ dziedziny te zostały uznane przez Komisję za stwarzające szczególne zagrożenie. We wrześniu 2012 r. zorganizowano spotkanie grup ekspertów jednostek certyfikujących. Ponadto w trakcie przygotowań do nowego okresu programowania, a także zgodnie ze zwiększoną odpowiedzialnością jednostek certyfikujących dotyczącą zabezpieczenia legalności i prawidłowości wydatków, w 2013 r. organizowane są spotkania z przedstawicielami jednostek certyfikujących.

ZAŁĄCZNIK 3.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI – ROLNICTWO: WSPARCIE RYNKU I POMOC BEZPOŚREDNIA

2012			2011	2010	2009
ZSZiK	Inne niż ZSZiK	Razem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji	140	40	180	180	146	148
--------------------------	-----	----	-----	-----	-----	-----

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Odsetek (liczba) transakcji, w których:

nie wystąpiły błędy	60 % (84)	55 % (22)	59 % (106)	61 %	73 %	76 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	40 % (56)	45 % (18)	41 % (74)	39 %	27 %	24 %

Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy

Analiza wg rodzaju błędu

Błędy niekwantyfikowalne	14 % (8)	33 % (6)	19 % (14)	14 %	26 %	31 %
Błędy kwantyfikowalne:	86 % (48)	67 % (12)	81 % (60)	86 %	74 %	69 %
Błędy kwalifikowalności	12 % (6)	67 % (8)	23 % (14)	23 %	3 %	13 %
Błędy wystąpienia	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	0 %
Błędy poprawności	88 % (42)	33 % (4)	77 % (46)	75 %	97 %	87 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędu	3,8 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	5,9 %
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,7 %

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

⁽²⁾ 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 administracyjne i kontrolne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności oraz jakości baz danych	Kontrole na miejscu: metodyka, typowanie, realizacja, kontrola jakości i sprawozdawczość nt. indywidualnych wyników	Procedury odzyskiwania nienależnych płatności	Ocena ogólna (*)
Zjednoczone Królestwo (Anglia)	SPJ	3 988 042	nieskuteczne 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9	częściowo skuteczne a	częściowo skuteczne A	nieskuteczne
Zjednoczone Królestwo (Irlandia Północna)	SPJ	3 988 042	nieskuteczne 1, 3, 5, 6, 9, 10	częściowo skuteczne a	częściowo skuteczne A, B	nieskuteczne
Luksemburg	SPJ	37 679	częściowo skuteczne 2, 4	skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne

(*) Ocena ogólna nie może być lepsza od oceny procedur administracyjnych i kontrolnych.

- 1 Niekompletne lub niepoprawne informacje dotyczące powierzchni i kwalifikowalności gruntów w bazie danych LPIS.
- 2 W procedurze rejestrowania wniosków o płatność brakuje odpowiednich wbudowanych mechanizmów kontrolnych mających zabiegać antydatowaniu terminu wpłynięcia tych wniosków.
- 3 Algorytm stosowany do obliczania kwoty pomocy nie jest w pełni zgodny z zasadami UE.
- 4 Błędy we wnioskach o płatność zostały skorygowane jako oczywiste błędy bez zastosowania należnych kar.
- 5 Wartość uprawnień została zwiększona niezgodnie z przepisami UE.
- 6 Pomoc wypłacona beneficjentom, którzy nie spełniają unijnej definicji rolnika.
- 7 Płatności dokonano w stosunku do obszarów niekwalifikowalnych (tereny zalesione nadające się pod wypas).
- 8 Niespójności w bazie danych uprawnień.
- 9 Niezastosowanie sankcji w przypadku niepoprawnych wniosków dotyczących wspólnych gruntów.
- 10 Wyniki kontroli niepoprawnie przetworzone w bazie danych ZSZIK.
- 11 Niedociągnięcia w krzyżowych kontrolach administracyjnych oraz płatności dokonane przed wyjaśnieniem anomalii.

a Niedostateczna jakość pomiarów powierzchni w czasie kontroli na miejscu.

A Niezgodności na rachunkach dłużników.

B Opóźnienia w rejestrowaniu długów oraz powiadamianiu rolników o obowiązku zwrotu płatności.

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	System	Wydatki (*) (w tys. euro)	Procedury udzielania zamówień publicznych	Współpraca z państwami członkowskimi	Realizacja planu	Nadzór i kontrola	Ocena ogólna
Hiszpania (FEGA)	Pomoc żywnościowa w 2011 r.	74 731	skuteczne	częściowo skuteczna 1	skuteczna	skuteczne	skuteczne
Włochy (AGEA)	Pomoc żywnościowa w 2012 r.	22 103	skuteczne	częściowo skuteczna 2	skuteczna	skuteczne	skuteczne

(*) Nie obejmuje wartości zapasów interwencyjnych.

- 1 Hiszpania otrzymała zboże i odtłuszczone mleko w proszku, które pochodziły z zapasów interwencyjnych odpowiednio we Francji i Irlandii. W przypadku obu produktów oferencji, którym udzielono zamówienia, otrzymali zwrot kosztów transportu do Hiszpanii. Przepisy UE stanowią, że w takich przypadkach transport do kraju przeznaczenia powinien podlegać weryfikacji za pomocą specjalnej procedury (formularz T5), natomiast władze Francji i Irlandii odmówiły jej zastosowania. Dlatego też władze hiszpańskie zastosowały procedurę alternatywną, która w opinii Trybunału jest mniej skuteczna.
- 2 Włochy zorganizowały wspólną procedurę przetargową dotyczącą dostawy makaronu we Włoszech i na Malcie częściowo w zamian za zboże z zapasów interwencyjnych. W wyniku tej procedury Malta powinna była otrzymać 224 tony makaronu, które odpowiadają ilości zboża podlegającego wymianie. Jednak z powodu błędu administracyjnego Włochy dostarczyły Malcie jedynie 180 ton makaronu.

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – ROLNICTWO: WSPARCIE RYNKU I POMOC BEZPOŚREDNIA

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	3.58. Na podstawie tej kontroli oraz ustaleń i wniosków przyjętych w odniesieniu do 2010 r. Trybunał zaleca, aby Komisja dopilnowała następujących kwestii: a) stosowanie ortofotomap powinno stać się obligatoryjne, a system identyfikacji działek rolnych powinien być regularnie aktualizowany na podstawie ortofotomap (zob. pkt 3.31) ⁽¹⁾ ;		X					
	b) agencje płatnicze powinny zarządzić wykrytym uchybieniom w przypadkach, w których stwierdzono wadliwość systemów kontroli i baz danych IACS (zob. pkt 3.23–3.25) ⁽¹⁾ ;		X					
	c) kontrole na miejscu powinny być takiej jakości, aby możliwa była wiarygodna identyfikacja kwalifikowalnego obszaru (zob. pkt 3.38 i 3.39);			X				
	d) jakość kontroli powinna być odpowiednio sprawdzana i zgłaszana przez jednostki certyfikujące (zob. pkt 3.46 i 3.47).			X				
2009	3.73. Trybunał zaleca wyeliminowanie wykrytych uchybień systemowych. W tym zakresie najpilniejsze do usunięcia niedociągnięcia w zakresie SPJ i JPO to: 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;			X				
	d) ustanowienie na poziomie UE minimalnych wymogów dotyczących rocznego utrzymania użytków zielonych, tak aby kwalifikowały się do uzyskania pomocy bezpośredniej UE.				X			

⁽¹⁾ Podobne zalecenia sformułowano w pkt 3.73 lit. a) i b) sprawozdania rocznego za 2009 r.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2009	3.75. Ponadto Trybunał uważa, że wytyczne Komisji dotyczące zakresu obowiązków jednostki certyfikującej muszą zostać poddane przeglądowi, jeżeli chodzi o charakter, zasięg i zobowiązania w zakresie sprawozdawczości, w szczególności w odniesieniu do prac związanych z zatwierdzaniem statystyk kontrolnych państw członkowskich.			X				

ROZDZIAŁ 4

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.8
Charakterystyka badanej grupy polityk	4.2–4.7
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.8
Prawidłowość transakcji	4.9–4.19
Rozwój obszarów wiejskich	4.10–4.18
Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	4.19
Skuteczność systemów	4.20–4.41
Rozwój obszarów wiejskich	4.20–4.39
Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji	4.20–4.25
Systemy Komisji związane z prawidłowością transakcji	4.26–4.39
Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	4.40–4.41
Wnioski i zalecenia	4.42–4.45
Wnioski dotyczące 2012 r.	4.42
Zalecenia	4.43–4.45
Załącznik 4.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia	
Załącznik 4.2 – Wyniki badania systemów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	
Załącznik 4.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

4.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę szczegółową grupy polityk „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie”, która obejmuje rozwój obszarów wiejskich, będący elementem obszaru polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”, oraz obszary polityki „Gospodarka morską i rybołówstwo”, „Ochrona zdrowia i konsumentów” oraz „Środowisko i działania w dziedzinie klimatu”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2012 r. przedstawiono w **tabeli 4.1**.

Tabela 4.1 – Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie – najważniejsze informacje za 2012 r.

(w mln euro)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój obszarów wiejskich	13 258	Dzielone
	Środki przedakcesyjne	7	Zdecentralizowane
	Międzynarodowe aspekty obszaru polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”	4	Bezpośrednie scentralizowane
		13 269	
Gospodarka morską i rybołówstwo	Wydatki operacyjne	705	Scentralizowane/dzielone
	Wydatki administracyjne	40	Bezpośrednie scentralizowane
		745	
Ochrona zdrowia i konsumentów	Wydatki operacyjne	518	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	117	Bezpośrednie scentralizowane
		635	
Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu	Wydatki operacyjne	286	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	96	Bezpośrednie scentralizowane
		382	
Płatności za rok ogółem		15 031	
– wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾		253	
Wydatki operacyjne ogółem		14 778	
– zaliczki ⁽²⁾		500	
+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾		716	
Skontrolowana populacja ogółem		14 994	
Zobowiązania za rok ogółem		16 972	

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

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (więcej szczegółów zob. załącznik 1.1, pkt 6).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanej grupy polityk

4.2. Rozwój obszarów wiejskich jest częścią wspólnej polityki rolnej (WPR), której ogólne cele i źródła finansowania przedstawiono w rozdziale 3 (pkt 3.2 i 3.3). W tym samym rozdziale opisano także zarządzanie wydatkami WPR i ich kontrolę (zob. pkt 3.6 i 3.7).

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 (13 269 mln euro w 2012 r.)⁽¹⁾. 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).

4.4. 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)⁽²⁾ jest najważniejszym programem pod względem wielkości środków (wydatki wynoszące 212 mln euro w 2012 r.) na współfinansowanie w państwach członkowskich projektów dotyczących przyrody i różnorodności biologicznej, polityki środowiskowej i zarządzania środowiskowego oraz informacji i komunikacji.

4.5. Cele ogólne wspólnej polityki rybołówstwa w dziedzinie gospodarki morskiej i rybołówstwa są podobne, jak w przypadku wspólnej polityki rolnej (zob. rozdział 3, pkt 3.2). Najważniejszym instrumentem jest Europejski Fundusz Rybacki⁽³⁾ (EFR) (wydatki w kwocie 478 mln euro w 2012 r.).

⁽¹⁾ Kwota ta obejmuje płatności na dokończenie wcześniejszych programów (z lat 2000–2006, na sumę 135 mln euro) oraz na inne działania (zasoby genetyczne, 1,2 mln euro).

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 149 z 9.6.2007, s. 1).

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 (Dz.U. L 223 z 15.8.2006, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.6. 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 UE ⁽⁴⁾ (odpowiednio 215 mln euro i 167 mln euro w 2012 r.).

4.7. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tej grupie polityk polega na tym, że wydatki będą niekwalifikowalne w wyniku nieprzestrzegania często złożonych zasad i warunków kwalifikowalności. W przypadku rozwoju obszarów wiejskich ryzyko to jest jeszcze większe w programach o niskich wskaźnikach wykorzystania środków – w przypadku tych programów może zdarzyć się, że państwa członkowskie będą zgłaszać wydatki niekwalifikowalne, aby nie stracić funduszy UE.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

4.8. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunał przedstawił 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:

— w ramach kontroli badaniu poddano próbę 177 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1, pkt 6**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2012 r. próba objęła 160 transakcji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich ⁽⁵⁾ i 17 transakcji z zakresu środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia ⁽⁶⁾,

4.7. Komisja zwraca uwagę, że skomplikowane przepisy i warunki kwalifikowalności, o których wspomina Trybunał, są w pewnym stopniu konsekwencją ambitnych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Ponadto Komisja pragnie zwrócić uwagę na fakt, że w ramach kontroli, na których opierają się uwagi Trybunału w tym rozdziale, Trybunał wykrył tylko nieliczne przypadki na poparcie swojego twierdzenia dotyczącego dalszego zwiększenia zagrożeń dla prawidłowości w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich ze względu na deklarowanie przez państwa członkowskie niekwalifikowanych wydatków w celu uniknięcia utraty unijnego finansowania.

Komisja zauważyła, że niektóre państwa członkowskie w szerokim zakresie korzystały z zaliczek oraz instrumentów inżynierii finansowej, które mogły umożliwiać ograniczenie utraty środków lub też jej uniknięcie w ramach zasad N+2. W celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia tego problemu służby Komisji podjęły te kwestie w relacjach z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

4.8. Zob. szczegółowe uwagi w rozdziale 1.

— Komisja uważnie śledzi rozwój metodyki Trybunału, w tym dwuetapową kontrolę wyrównową, w celu ewentualnego wpływu na oszacowany poziom błęd.

⁽⁴⁾ Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, Europejska Agencja Leków.

⁽⁵⁾ Republika Czeska, Niemcy (Brandenburgia i Berlin, Szlezwik-Holsztyn), Grecja, Hiszpania (Andaluzja), Francja, Włochy (Basilicata, Bolzano, Sardynia), Litwa, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Finlandia i Zjednoczone Królestwo (Anglia, Szkocja).

⁽⁶⁾ Próba objęła 11 transakcji zrealizowanych w trybie zarządzania bezpośredniego oraz 6 transakcji zrealizowanych w trybie zarządzania dzielonego w Republice Czeskiej, Grecji, Hiszpanii, Polsce i Zjednoczonym Królestwie.

UWAGI TRYBUNAŁU

- w swoim badaniu przestrzegania zasad wzajemnej zgodności Trybunał skoncentrował się na obowiązkach związanych z utrzymaniem dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) oraz na wymogach podstawowych w zakresie zarządzania (SMR) ⁽⁷⁾, co do których można uzyskać dowody i wyciągnąć wniosek w trakcie wizyt kontrolnych,
- przy obliczaniu poziomu błędu Trybunał nie bierze pod uwagę zmniejszeń płatności ani wykluczeń ⁽⁸⁾ (stosowanych przez państwa członkowskie w przypadkach zawyżania przez beneficjentów wsparcia UE rzeczywistej powierzchni gruntów, liczby zwierząt lub wielkości kwalifikowalnych wydatków ⁽⁹⁾),
- w ramach oceny systemów rozwoju obszarów wiejskich zbadano siedem agencji płatniczych ⁽¹⁰⁾ w sześciu państwach członkowskich: Bułgarii, Niemczech (Brandenburgia i Berlin), Francji, Polsce, Rumunii (obie agencje płatnicze) i Szwecji. W przypadku obszaru „Ochrona zdrowia i konsumentów” Trybunał zbadał system kontroli wewnętrznej DG SANCO ⁽¹¹⁾,
- przeprowadzono przegląd rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych Komisji: DG AGRI ⁽¹²⁾ (w zakresie rozwoju obszarów wiejskich) i DG MARE ⁽¹³⁾,
- ponadto, aby ocenić podstawy wydania przez Komisję decyzji dotyczących rozliczenia rachunków, Trybunał dokonał weryfikacji kontroli rozliczenia rachunków w DG AGRI oraz przeprowadził wizyty kontrolne w jednostkach certyfikujących w Bułgarii, Luksemburgu, Rumunii i Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna).

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Przestrzeganie zobowiązań wynikających z zasady wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikowalności dla WPR, a zatem kontrole przestrzegania tych wymogów nie służą zbadaniu legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Zasada wzajemnej zgodności to mechanizm, na podstawie którego na rolników nakładane są kary, jeżeli nie przestrzegają oni szeregu zasad wynikających na ogół z innych polityk niż WPR i mających zastosowanie do obywateli UE niezależnie od WPR. Dlatego Komisja uważa, że kary nakładane za naruszenie wymogów wynikających z zasady wzajemnej zgodności nie powinny być brane pod uwagę przy obliczaniu poziomów błędu w przypadku WPR.

⁽⁷⁾ Wszystkie wymogi odnoszące się do SMR 6-8 (dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt) oraz oczywista niezgodność z SMR 1 (dyrektywa ptasia), SMR 2 (dyrektywa w sprawie wód gruntowych), SMR 4 (dyrektywa w sprawie azotanów) oraz SMR 16 i 18 (dobrostan zwierząt).

⁽⁸⁾ 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).

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

⁽¹⁰⁾ Agencje płatnicze i kluczowe mechanizmy kontrolne wybrano na podstawie analizy ryzyka.

⁽¹¹⁾ Dyrekcja Generalna Komisji ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANCO).

⁽¹²⁾ Dyrekcja Generalna Komisji ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (DG AGRI).

⁽¹³⁾ Dyrekcja Generalna Komisji ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

4.9. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 4.1**. Spośród 177 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 111 (63 %) wystąpiły błędy. Na podstawie skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 7,9 % ⁽¹⁴⁾.

Rozwój obszarów wiejskich

4.10. W odniesieniu do próby 160 płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w 101 (63 %) stwierdzono błędy, z czego 59 (58 %) stanowiły błędy kwantyfikowalne.

4.11. Trybunał uważa, że w przypadku większości transakcji, w których wystąpiły błędy, organy krajowe dysponowały informacjami pozwalającymi na wykrycie i korektę tych błędów.

4.12. Badanie transakcji objęło 27 różnych działań. Spośród 160 transakcji 80 dotyczyło działań obszarowych, a 80 – innych niż obszarowe. Błędy stwierdzono we wszystkich państwach członkowskich i niemal wszystkich działaniach objętych próbą. Tak jak w 2011 r., znaczna część (65 %) najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu, o którym mowa w pkt 4.9, dotyczyła działań innych niż obszarowe.

4.9. Komisja przyjmuje do wiadomości najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał. Komisja nie podziela oceny Trybunału dotyczącej legalności i prawidłowości jednej z transakcji. Prowadzi to do niższego oszacowania przez Komisję poziomu nienależnych płatności.

Mając na uwadze, że opracowany w 2012 r. plan działania nie będzie miał bezpośredniego wpływu na poziom błędu, Komisja zauważa, że poziom błędu oszacowany przez Trybunał pozostaje stabilny. Zob. również odpowiedzi na pkt 1.12 i 1.13 dotyczące wpływu odzyskiwania środków i stosowania korekt finansowych na ochronę interesów finansowych UE.

4.10. Dyrektor generalny DG AGRI podtrzymał zastrzeżenie dotyczące wydatków związanych z rozwojem obszarów wiejskich w swoim poświadczeniu wiarygodności za 2012 r.

Zastrzeżeniu temu towarzyszy szereg działań korygujących, które Komisja określiła wraz z 27 państwami członkowskimi w celu naprawienia sytuacji.

Poziom błędu w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich należy również oceniać w kontekście ambitnych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich.

4.11. Komisja podziela pogląd, że władze krajowe prawdopodobnie mogłyby wykryć wiele błędów wykrytych przez Trybunał: zasady WPR dostarczają państwom członkowskim wszelkie niezbędne instrumenty służące do ograniczania większości zagrożeń wystąpienia błędów. W związku z zastrzeżeniami zgłoszonymi w 2011 i 2012 r. przez dyrektora generalnego DG AGRI wdrożono szeroko zakrojone plany działania we współpracy z państwami członkowskimi w celu zidentyfikowania podstawowych przyczyn błędów i odpowiednich działań zaradczych.

4.12. Podczas audytów przeprowadzonych w niektórych państwach członkowskich służby Komisji wykryły niedociągnięcia podobne do tych wykrytych przez Trybunał Obrachunkowy.

Rozbieżność między błędami wskazanymi przez Trybunał i błędami corocznie zgłaszanymi Komisji, wykrytymi przez państwa członkowskie podczas przeprowadzonych kontroli, wydaje się bardziej wyraźna w przypadku środków nieobszarowych nieobjętych Zintegrowanym Systemem Zarządzania i Kontroli (ZSZiK). Powyższe stanowi potwierdzenie faktu, że dobrze wdrożony ZSZiK stanowi skuteczny system odpowiedniego ograniczania ryzyka błędów.

⁽¹⁴⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 4,5 % a 11,3 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.13. Większość błędów kwantyfikowalnych wynikała z niespełnienia przez beneficjentów warunków kwalifikowalności, zwłaszcza w zakresie:

- a) zobowiązań rolnośrodowiskowych;
- b) specjalnych wymogów obowiązujących w projektach inwestycyjnych;
- c) przepisów dotyczących udzielania zamówień.

Analizę tych trzech aspektów przedstawiono w poniższych punktach.

4.14. Próba 160 transakcji objęła 43 transakcje rolnośrodowiskowe. Trybunał stwierdził, że w 11 przypadkach (26 %) rolnicy nie wypełnili podjętych zobowiązań rolnośrodowiskowych. W ramce 4.1 przedstawiono przykład takiego błędu stwierdzonego przez Trybunał.

Ramka 4.1 – Przykład błędu kwalifikowalności: niewypełnienie zobowiązań rolnośrodowiskowych

Pewien beneficjent w Polsce zobowiązał się do spełnienia na dziewięciu działkach (141,59 ha) wymogów dotyczących utrzymywania ekstensywnych trwałych użytków zielonych oraz ochrony zagrożonych gatunków ptaków i ich siedlisk. Główne zobowiązanie polegało na pozostawianiu co roku, na różnych częściach działek, 5–10 % nieskoszonej powierzchni, za co beneficjent miał otrzymywać 270 euro/ha. Trybunał ustalił, że na kilku działkach obowiązujące wymogi nie zostały spełnione: jedna działka została całkowicie wykoszona, a na innych części nieskoszone znajdowały się w albo tych samych miejscach, co w poprzednim roku, albo w innych miejscach niż wskazane przez ornitologa. Jedynie w przypadku dwóch z dziewięciu zadeklarowanych działek (21,02 ha) spełnione zostały wszystkie wymogi.

Podobne przypadki niespełnienia wymogów rolnośrodowiskowych wykryto w Republice Czeskiej, Niemczech (Szlezwik-Holsztyn), Grecji, Francji i Zjednoczonym Królestwie (Anglia).

Plany działania wymienione w pkt 4.11, a w szczególności te, które zostały opracowane w następstwie rocznego sprawozdania z działalności za 2012 r., odnoszą się w szczególności do kwestii związanych ze środkami nieobszarowymi.

W odniesieniu do niektórych zgłoszonych przypadków błędy te nie pociągają za sobą skutków finansowych tym samym poziomem, co błąd zgłoszony przez Trybunał.

Jeśli chodzi o przykłady wymienione przez Trybunał w ramach 4.1–4.4 i 4.6, służby Komisji wraz z władzami krajowymi podejmą w związku z nimi działania następcze oraz, w stosownych przypadkach, odniosą się do nich w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

4.14. Komisja przeprowadziła kontrolę wdrożenia środków rolnośrodowiskowych we wszystkich państwach członkowskich w okresie programowania 2007–2013. Pomimo utrzymujących się uchybień, ogólna jakość realizacji uległa poprawie w tym okresie.

Przykład w ramce 4.1 będzie przedmiotem działań następczych podjętych przez Komisję razem z władzami polskimi. Pomimo tego błędu, Komisja stwierdza w swojej ogólnej ocenie działania systemu w Polsce, że wprowadzono pewne udoskonalenia.

Ramka 4.1 – Przykład błędu kwalifikowalności: niewypełnienie zobowiązań rolnośrodowiskowych

Komisja w ramach swoich kontroli dotyczących wdrożenia środków rolnośrodowiskowych wykryła możliwości wprowadzenia ulepszeń w systemie kontroli w celu lepszej oceny przestrzegania przez rolników podjętych zobowiązań.

W przypadku państw członkowskich, o których mowa w sprawozdaniu Trybunału, procedury kontroli zgodności rozliczeń prowadzone są w Polsce, Republice Czeskiej, Francji i Zjednoczonym Królestwie (Anglia), co doprowadzi – w stosownych przypadkach – do zastosowania korekt finansowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.15. Kryteria kwalifikowalności i procedury wyboru pomagają skierować pomoc do określonych kategorii beneficjentów, a co za tym idzie – poprawić skuteczność wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Jednak spośród 80 transakcji związanych z projektami inwestycyjnymi, które znalazły się w skontrolowanej próbie, 21 (26 %) nie spełniało wymogów kwalifikowalności. W ramce 4.2 przedstawiono przykład tego rodzaju błędu.

Ramka 4.2 – Przykład błędu kwalifikowalności: niespełnienie wymogów kwalifikowalności dotyczących projektów inwestycyjnych

W Hiszpanii (Andaluzja) skontrolowany beneficjent otrzymał dotację w wysokości 1,4 mln euro na modernizację infrastruktury irygacyjnej pod dwoma warunkami: projekt powinien być ekonomicznie rentowny, a zużycie wody musi zostać utrzymane na poziomie 3 000 m³/ha na rok – było to zużycie za rok, w którym beneficjent złożył wniosek o dofinansowanie – lub zmniejszone. Trybunał ustalił, że żaden z tych warunków nie został spełniony. Projekt nie był ekonomicznie opłacalny w czasie składania wniosku i należało go odrzucić, a zużycie wody przekraczało 6 000 m³/ha rocznie, czyli dwukrotność dozwolonego w tym czasie zużycia. Wbrew wymogom zużycie wody nie zostało utrzymane ani zmniejszone, a wręcz wzrosło po zakończeniu projektu do 8 000 m³/ha rocznie, a zatem płatność nie powinna zostać dokonana. Niespełnienie tych dwóch warunków skutkuje niekwalifikowalnością wydatków.

Niespełnienie wymogów kwalifikowalności dotyczących projektów inwestycyjnych stwierdzono także w Niemczech (Szlezwik-Holsztyn), Grecji, Francji, Włoszech (Bolzano, Sardynia), na Litwie, w Polsce, Portugalii, Rumunii i Zjednoczonym Królestwie (Anglia).

4.16. W 26 spośród 160 zbadanych transakcji beneficjent był zobowiązany przestrzegać przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Trybunał stwierdził, że w 17 przypadkach (65 %) nie przestrzegano co najmniej jednej z tych zasad: w 5 przypadkach doszło do poważnych naruszeń, których przykład przedstawiono w ramce 4.3.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.15. Komisja w ramach swoich kontroli wykryła również w niektórych państwach członkowskich uchybienia w zakresie realizacji kryteriów selekcji i zastosowała odpowiednie korekty finansowe. Kryteria selekcji są jednym z obszarów rozpatrywanych w ramach planów działania na rzecz zmniejszenia poziomu błędów odnoszącego się do rozwoju obszarów wiejskich.

Przykład w ramce 4.2 jest przedmiotem działań następczych podjętych przez Komisję w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

4.16. Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień niekoniecznie oznacza, że 100 % odnośnych wydatków wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem, ponieważ projekt jako taki wciąż może spełnić swój cel i wnieść wartość dodaną. Zob. również pkt 4.25.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 4.3 – Przykład błędu kwalifikowalności: naruszenie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

W Rumunii skontrolowany beneficjent (gmina wiejska) ubiegał się o dofinansowanie projektu inwestycyjnego obejmującego swym zakresem sieć wodociagową, kanalizacyjną, modernizację dróg lokalnych i budynek komunalny. Wpłynęło siedem ofert, spośród których beneficjent odrzucił pięć jako niespełniających kryteria. Trybunał ustalił, że zwycięski oferent nie spełnił dwóch warunków przetargowych oraz że inne oferty odrzucono z powodu niespełnienia tych właśnie warunków. W związku z niezachowaniem zgodności ze specyfikacją warunków zamówienia i nieposzanowaniem zasady równego traktowania, które to aspekty wpłynęły na wynik postępowania, wydatki związane z projektem są niekwalifikowalne.

Trybunał stwierdził naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych również w Hiszpanii (Andaluzja), Francji, na Litwie, w Polsce i Słowenii.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 4.3 – Przykład błędu kwalifikowalności: naruszenie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

W Rumunii Komisja w ramach swoich kontroli wykryła także znaczące uchybienia, a procedura rozliczenia rachunków jest w toku. Służby Komisji będą prowadzić działania następcze w ramach ustaleń Trybunału względem organów krajowych w celu ochrony interesów finansowych UE oraz odzyskania nienależnych płatności.

4.17. Trybunał ustalił, że 35 % wszystkich błędów dotyczyło większej liczby płatności, a nie tylko tej, która została zbadana, co ilustruje przykład w ramce 4.4.

Ramka 4.4 – Przykład powtarzającego się błędu kwalifikowalności: uwzględnianie niekwalifikowalnego VAT

We Francji skontrolowany beneficjent działania „Zachowanie i poprawa stanu dziedzictwa wsi” był organem publicznym. Zadeklarował on wydatki z uwzględnieniem VAT, które następnie zaakceptowała agencja płatnicza i które zostały współfinansowane z budżetu UE. Jednak z obowiązujących przepisów wynika, że VAT jest wydatkiem niekwalifikowalnym w przypadku podmiotów prawa publicznego, jeżeli chodzi o działania i transakcje, w które podmioty te angażują się jako organy publiczne. Trybunał stwierdził, że kontrolowana agencja płatnicza wielokrotnie akceptowała niekwalifikowalny VAT także w przypadku innych płatności.

Powtarzające się błędy mające skutek finansowy stwierdzono także w Hiszpanii (Andaluzja), we Włoszech (Bolzano), w Polsce, Portugalii i Rumunii.

Ramka 4.4 – Przykład powtarzającego się błędu kwalifikowalności: uwzględnianie niekwalifikowalnego VAT

W ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń służby Komisji będą monitorować ustalenia Trybunału względem organów krajowych w celu ochrony interesów finansowych UE oraz odzyskania nienależnych płatności.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.18. W ramach niektórych systemów wsparcia EFRROW⁽¹⁵⁾ beneficjenci wsparcia UE mają prawny obowiązek spełniać warunki „wzajemnej zgodności”, o których mowa w rozdziale 3 (pkt 3.5). Trybunał stwierdził naruszenia co najmniej jednego wymogu wzajemnej zgodności w 25 (33 %) z 75 płatności podlegających tym wymogom⁽¹⁶⁾. Trybunał stwierdził zwłaszcza znaczne problemy dotyczące wdrażania wymogów wzajemnej zgodności w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.18. Przestrzeganie zobowiązań wynikających z zasady wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikowalności dla płatności w ramach WPR, a zatem kontrole przestrzegania tych wymogów nie mają związku z badaniem legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. Zasada wzajemnej zgodności to mechanizm, na podstawie którego na rolników nakładane są kary, jeżeli nie przestrzegają oni szeregu zasad wynikających na ogół z innych polityk niż WPR i mających zastosowanie do obywateli UE niezależnie od WPR. Dlatego Komisja uważa, że kary nakładane za naruszenie wymogów wynikających z zasady wzajemnej zgodności nie powinny być brane pod uwagę przy obliczaniu poziomów błędów w zakresie WPR.

Odnosząc się do znaczących problemów stwierdzonych w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt, DG AGRI zgadza się z uwagami Trybunału i zwraca szczególną uwagę na te wymogi w trakcie kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności.

Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie

4.19. W odniesieniu do próby 17 płatności w zakresie środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia w 10 (59 %) stwierdzono błędy, z czego 4 (40 %) stanowiły błędy kwantyfikowalne. Większość błędów kwantyfikowalnych wynikała z niespełnienia przez beneficjentów warunków kwalifikowalności. Przykład tego rodzaju błędów przedstawiono w ramce 4.5.

Ramka 4.5 – Przykład błędu kwalifikowalności: nieprzestrzeganie zasady komplementarności

Z programu LIFE nie finansuje się działań objętych innymi instrumentami finansowymi UE. Zgodnie z zasadą komplementarności beneficjent musi zagwarantować, że realizowany przez niego projekt LIFE nie uzyskał żadnego innego pośredniego lub bezpośredniego finansowania z UE. Skontrolowany beneficjent, realizujący na Węgrzech projekt LIFE polegający na odtworzeniu siedliska bagienne, uzyskał również inne wsparcie z UE (w tym wsparcie dla obszarów NATURA 2000 i dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania) na ten sam obszar współfinansowany w ramach projektu LIFE. Sytuację tę zaakceptowała Komisja, która zatwierdziła wypłatę środków. W związku z niezachowaniem zasady komplementarności wydatki związane z projektem są częściowo niekwalifikowalne.

Ramka 4.5 – Przykład błędu kwalifikowalności: nieprzestrzeganie zasady komplementarności

Opisane przez Trybunał wsparcie nie dotyczy w sposób bezpośredni lub pośredni projektu LIFE lub szczególnych działań podjętych w jego ramach, lecz stanowi rekompensatę na rzecz właścicieli gruntów związaną ze szczególnymi przepisami programu rozwoju obszarów wiejskich. Rekompensata ta nie odnosi się do żadnego konkretnego działania w ramach projektu. Ma ona różny zakres i służy zróżnicowanym celom projektu LIFE. Komisja uważa, że kwoty te nie mogą być traktowane jako bezpośrednie lub pośrednie finansowanie w ramach projektu.

⁽¹⁵⁾ O których mowa w art. 50a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Stwierdzone naruszenia odpowiadają za 0,4 punktu procentowego stopy błędów przedstawionej przez Trybunał w pkt 4.9.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

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** ⁽¹⁷⁾.

4.21. Organy państw członkowskich odpowiadają w szczególności za wprowadzenie i realizację:

- a) odpowiednich procedur administracyjnych i procedur kontroli mających zapewnić poprawność deklaracji składanych przez wnioskodawcę i spełnienie wymogów kwalifikujących do otrzymania pomocy;
- b) kontroli na miejscu, które w zależności od programu pomocy powinny obejmować co najmniej 5 % wszystkich beneficjentów lub wydatków ⁽¹⁸⁾. Powinny istnieć odpowiednie procedury wyboru beneficjentów, procedury dotyczące zapewniania jakości kontroli i prowadzenia sprawozdawczości z kontroli, jak również procedury pozwalające zapewnić, że wprowadzane korekty będą odpowiednie;
- c) systemu gwarantującego skuteczną kontrolę w zakresie wzajemnej zgodności.

4.20. Wspólna odpowiedź na pkt 4.20 i 4.21:

W rzeczywistości obowiązkiem organów państw członkowskich jest zagwarantowanie, że ich system zarządzania i kontroli spełnia wymogi prawne i gwarantuje brak ryzyka finansowego dla funduszy EFRG i EFRROW.

System zarządzania dzielonego funduszy EFRG jak i EFRROW jest skonstruowany w taki sposób, że jeżeli pojawią się uchybienia, które prowadzą do powstania ryzyka finansowego dla funduszy, Komisja nakłada korekty finansowe netto na państwa członkowskie, których dotyczy postępowanie.

Komisja jest świadoma niedociągnięć systemu kontroli państw członkowskich w przypadku EFRROW, w szczególności w odniesieniu do środków nieobjętych systemem ZSZiK. Jednostki certyfikujące (JC) przekładają sprawozdanie dotyczące tych uchybień w ramach rocznych poświadczeń wiarygodności. JC formułują zalecenia w celu udoskonalenia systemów kontroli i podejmują działania w następstwie tych zaleceń. Przeprowadzając swoją analizę ryzyka i tworząc własny program kontroli w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń, Komisja bierze pod uwagę ustalenia jednostek certyfikujących (JC), a także inne dostępne informacje.

⁽¹⁷⁾ W odniesieniu do obszarowych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, na przykład działań rolnośrodowiskowych, weryfikacja niektórych kluczowych elementów, na przykład uprawnionego obszaru, dokonywana jest za pośrednictwem Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK), opisanego w **rozdziale 3** (pkt 3.18). Inne wymogi kwalifikowalności podlegają specjalnie opracowanym mechanizmom kontroli. Jak opisano w **rozdziale 3** (**załącznik 3.2**), Trybunał stwierdził, że systemy ZSZiK były częściowo skuteczne w przypadku jednej agencji płatniczej, a nieskuteczne w przypadku dwóch innych agencji.

⁽¹⁸⁾ Art. 12 i 25 rozporządzenia (UE) nr 65/2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.22. W przypadku Francji w swoim sprawozdaniu rocznym za 2010 r. Trybunał stwierdził, że systemy te nie były skuteczne⁽¹⁹⁾. Na potrzeby DAS w 2012 r. przeprowadzono wizytę monitorującą w celu ustalenia, czy uchybienia zgłoszone w odniesieniu do roku 2010 zostały wyeliminowane. Trybunał stwierdził, że cztery⁽²⁰⁾ z siedmiu zgłoszonych uchybień nie zostały w skontrolowanym regionie (Pireneje Środkowe) wyeliminowane lub wyeliminowano je częściowo. Ponadto z badania transakcji w trzech innych regionach Francji wynika, że w regionach tych nadal występowało piąte uchybienie⁽²¹⁾.

4.23. W przypadku pozostałych pięciu państw członkowskich przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła zgodność z przepisami stosownych rozporządzeń i ocenę skuteczności systemów pod względem zapewnienia prawidłowości transakcji. Zbadano w szczególności trzy elementy wymienione w pkt 4.21.

4.24. W odniesieniu do tych pięciu państw członkowskich Trybunał stwierdził następujące główne uchybienia:

- niedociągnięcia w kontrolach administracyjnych dotyczących warunków kwalifikowalności i zobowiązań we wszystkich pięciu państwach członkowskich, takie jak niewykrzycie niekwalifikowalnego podatku VAT lub podwójnego finansowania,
- niewystarczająco kompleksową ocenę racjonalności kosztów (Niemcy (Brandenburgia i Berlin), Polska, Rumunia i Szwecja),
- uchybienia w stosowaniu zmniejszeń lub odzyskiwaniu środków we wszystkich pięciu państwach członkowskich,

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.22. Przez ostatnie dwa lata jednostka certyfikująca zgłosiła poważne problemy w systemie kontroli EFRROW we Francji, w związku z czym wszczęto procedury korekt finansowych w odniesieniu do obu lat objętych postępowaniem.

Władze francuskie zostały poproszone o wyeliminowanie wykrytych uchybień, co będzie przedmiotem działań następczych w ramach już wszczętych procedur.

Podczas swoich kontroli służby Komisji wykryły również we Francji powtarzające się uchybienia podobne do tych wskazanych przez Trybunał Obrachunkowy. Ponadto służby Komisji podjęły działania następcze w odniesieniu do ustaleń Trybunału i znalazły trzy uchybienia stwierdzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (brak przeglądu prac przez personel wyższego szczebla, a także nieskuteczną analizę ryzyka i niewystarczającą losowo wybraną kontrolę wyrzykową). Procedura rozliczenia rachunków jest w toku.

4.24. Gdy Komisja w ramach swoich kontroli stwierdzi uchybienia we wdrażaniu kontroli administracyjnych, bada je w drodze procedury kontroli zgodności rozliczeń w celu ochrony interesów finansowych UE.

- Komisja zgadza się z opinią, że kontrole administracyjne służące ocenie racjonalności kosztów są niezbędne w celu zagwarantowania skuteczności całego systemu kontroli. W trakcie swojej kontroli zgodności Komisja wykryła również niedociągnięcia w ocenie racjonalności kosztów i zastosowała korekty finansowe w tym względzie w celu ochrony interesów finansowych UE.
- Kwestie poruszone przez Trybunał są także systematycznie badane w ramach wizyt kontrolnych Komisji. Stwierdzenie uchybień prowadzi do nakładania na państwa członkowskie korekt finansowych w ramach procedury rozliczenia zgodności rachunków, a także zaleceń w zakresie poprawy systemów kontroli.

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie roczne za 2010 r., załącznik 3.2.2.

⁽²⁰⁾ Brak systematycznego przeglądu kontroli administracyjnych; uchybienia w procedurze wyboru beneficjentów do kontroli na miejscu; brak weryfikacji racjonalności kosztów; niewystarczające kontrole zadeklarowanych wydatków.

⁽²¹⁾ Brak kontroli warunku kwalifikowalności do działania dotyczącego płatności kompensacyjnych dla rolników na obszarach o utrudnionych warunkach naturalnych.

UWAGI TRYBUNAŁU

- niezadowalającą jakość kontroli na miejscu we wszystkich pięciu państwach członkowskich, na przykład kontrolami tymi nie objęto wszystkich zobowiązań i wymogów lub nie wykryto wszystkich przypadków niezgodności,
- niedociągnięcia w koncepcji i wdrożeniu systemu kontroli wzajemnej zgodności we wszystkich pięciu państwach członkowskich, takie jak niewystarczające krajowe standardy DKR lub niepoprawne wdrożenie dyrektywy w sprawie azotanów.

Uchybienia te były bardzo podobne do tych, które wykryto i zgłoszono w odniesieniu do sześciu innych państw członkowskich objętych kontrolą w ubiegłym roku ⁽²²⁾.

4.25. Najważniejsze uchybienia wykryte przez Trybunał dotyczyły nieskuteczności kontroli w zakresie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych – problem ten występował we wszystkich pięciu państwach członkowskich. W wyniku zbadania przez Trybunał w tych pięciu państwach 40 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego okazało się, że w 16 postępowaniach (40 %) wystąpiły błędy. W przypadku 6 z tych 40 postępowań stwierdzono wydatki niekwalifikowalne. Na podstawie kontroli wykryto łącznie ponad 9 mln euro niekwalifikowalnych wydatków wynikających z nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień. Przykład wydatków niekwalifikowalnych przedstawiono w ramce 4.6.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Komisja przeprowadziła kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w pięciu państwach członkowskich objętych kontrolą Trybunału (choć w innych regionach Niemiec) i także wykryła poważne uchybienia w zakresie definicji norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania (SMR) oraz kontroli ich przestrzegania. W przypadku gdy wyraźnie stwierdzono istnienie ryzyka dla funduszy, Komisja zastosowała korekty finansowe w ramach tych postępowań lub w dalszym ciągu prowadzi procedurę rozliczania rachunków w przypadku postępowań dotyczących wspomnianych pięciu państw członkowskich (RO, BG, PL, SE, DE).

Wymienione przez Trybunał uchybienia są eliminowane za pomocą szeroko zakrojonych planów działania wdrażanych we współpracy z państwami członkowskimi w odpowiedzi na zastrzeżenia dotyczące wydatków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w latach 2011 i 2012 zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich za 2011 r. i 2012 r., które – według oczekiwań – przyniosą efekty w nadchodzących latach

4.25. Komisja wykryła również znaczne uchybienia w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych, w związku z czym w celu pokrycia ryzyka finansowego poniesionego przez fundusz EFRROW zostaną zastosowane korekty finansowe.

Zamówienia publiczne są również jednym z głównych elementów planów działania, o których mowa w pkt 4.11.

Należy jednak zauważyć, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień nie musi oznaczać, że 100 % odnośnych wydatków należy uznać za niekwalifikujące się, ponieważ projekt jako taki wciąż może spełnić swój cel i wnieść wartość dodaną.

Służby Komisji pracują obecnie nad stworzeniem wspólnych wytycznych dla wszystkich funduszy UE w celu określenia poziomu korekt finansowych w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych — zob. również pkt 4.16.

W Rumunii Komisja w ramach swoich kontroli stwierdziła również znaczne uchybienia, a procedura rozliczenia rachunków jest w toku. Służby Komisji będą prowadzić działania następcze w ramach ustaleń Trybunału względem organów krajowych w celu ochrony interesów finansowych UE oraz odzyskania nienależnych płatności.

⁽²²⁾ Sprawozdanie roczne za 2011 r., rozdział 4, pkt 4.24-4.32.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 4.6 – Przykład niezadowalającej jakości kontroli administracyjnych w państwie członkowskim

W przypadku jednego postępowania o udzielenie zamówienia skontrolowanego w Niemczech (Brandenburgia i Berlin) agencja płatnicza sama była beneficjentem wsparcia z EFRROW na kwotę ponad 2,2 mln euro w ramach działania „pomoc techniczna”. Wsparcie to przeznaczone było na system informatyczny, którego podwykonawstwo agencja ta zleciła w latach 2008–2012.

Trybunał stwierdził, że zamówienia na system informatyczny oraz jego późniejsze utrzymanie udzielono z zastosowaniem procedury negocjacyjnej bez uprzedniego ogłoszenia, zamiast wymaganej procedury otwartej lub ograniczonej. Niezastosowanie wymaganej procedury skutkuje niekwalifikowalnością finansowania UE. Taka sama sytuacja związana z udzieleniem zamówienia na systemy informatyczne wystąpiła w 11 innych regionach Niemiec.

*Systemy Komisji związane z prawidłowością transakcji***Stosowane przez Komisję procedury rozliczenia rachunków**

4.26. 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 miesiąc z EFRG, a co kwartał z EFRROW). Aby móc przyjąć ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu, Komisja wykorzystuje dwie osobne procedury rozliczenia rachunków ⁽²³⁾:

- a) *roczną procedurę rozliczenia finansowego*, obejmującą sprawozdanie roczne i system kontroli wewnętrznej każdej akredytowanej agencji płatniczej. Wydawana w wyniku tej procedury decyzja opiera się na przeprowadzonych przez niezależne jednostki certyfikujące kontrolach w państwach członkowskich, których wyniki są przedstawiane Komisji;
- b) *wieloletnią procedurę rozliczenia zgodności rachunków*, która może skutkować korektami finansowymi dla poszczególnych państw członkowskich, jeśli dane państwo naruszyło przepisy UE w co najmniej jednym roku budżetowym. Wydawane w wyniku tej procedury decyzje opierają się na wynikach kontroli przeprowadzonych przez Komisję.

⁽²³⁾ Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich i z przepisami wykonawczymi do tego rozporządzenia.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.27. Odnośnie do struktury prac kontrolnych Komisji związanych ze zgodnością rachunków Trybunał ustalił, że większość najważniejszych elementów funkcjonowała i była zgodna z głównymi wymogami regulacyjnymi. Kwota wydatków objętych kontrolą w ramach rozliczenia zgodności w ujęciu procentowym wyniosła 47 % w 2008 r. i 42 % w roku 2012. Planowana intensywność kontroli przewidziana w rocznym programie kontroli na 2013 r. wynosi zaledwie 19 %. Jeśli chodzi o przeprowadzone kontrole zgodności, Trybunał wykrył uchybienia w zakresie kontroli jakości, dokumentacji kontroli i sposobu oceny dowodów oraz formułowania wniosków ⁽²⁴⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.27. W pkt 4.27–4.33 przeanalizowano wdrażanie procedury kontroli zgodności rozliczeń. W odniesieniu do roku 2012:

- jak słusznie zauważył Trybunał w pkt 4.33, kwota korekt zryczałtowanych, jako część łącznej kwoty korekt finansowych, zmniejszyła się z 68 % w 2011 r. do 12 % w 2012 r.; w związku z tym coraz więcej korekt finansowych opiera się na bardziej dokładnym oszacowaniu ryzyka finansowego dla UE,
- jak również zauważył Trybunał w pkt 4.29, łączna kwota korekt finansowych w ciągu ostatnich lat wzrosła.

Mniejszy zasięg kontroli w 2013 r., do którego odniósł się Trybunał, odzwierciedla decyzję w sprawie zarządzania podjętą przez DG AGRI ze względu na konieczność wykorzystania ograniczonych zasobów do przyspieszenia rozwiązywania spraw będących w toku – które zostało znacznie utrudnione poprzez zwiększenie korzystania z obliczanych korekt finansowych zamiast stosowania stawek ryczałtowych i stanowiło wyzwanie w zakresie dostępnych zasobów, jak również na konieczność podejmowania działań następczych w zakresie planów działania w państwach członkowskich. Należy jednak zauważyć, że faktyczny zasięg kontroli jest o wiele większy, ponieważ przyszłe kontrole zgodności obejmują co najmniej wydatki dokonane w okresie ostatnich 24 miesięcy (zasada 24 miesięcy); kwota na 2013 r., która nie jest istotna w kontekście niniejszego sprawozdania, będzie znana dopiero wiosną 2014 r., kiedy Komisja otrzyma roczne deklaracje wydatków. Należy podkreślić, że zasięg kontroli planowania audytu w 2013 r. ma charakter orientacyjny i nie może on być porównywany do rzeczywistego zasięgu w poprzednich latach. Ponadto kontrolą objęto te wydatki, w przypadku których istnieje największe ryzyko.

Należy zauważyć, że w odniesieniu do EFRROW liczba wizyt kontrolnych wzrosła z 23 w 2012 r. do 35 w 2013 r.

Te trzy podstawowe kryteria wskazują na skuteczność wdrażania procedury kontroli zgodności rozliczeń w zakresie ograniczania ryzyka wystąpienia błędów. Niemniej jednak Komisja rozważa wprowadzenie dalszych ulepszeń, w szczególności w kontekście reformy WPR.

Jakość prac audytowych Komisji gwarantuje zasada „dwóch par oczu”, a wszystkie plany audytu i sprawozdania są weryfikowane i omawiane z hierarchią audytorów. Prace audytowe są dokumentowane za pomocą list kontrolnych i sprawozdań, a dokumentacja audytowa jest ulepszana i harmonizowana w następstwie uwag Trybunału Obrachunkowego zawartych w jego sprawozdaniu rocznym za 2011 r.

⁽²⁴⁾ Na brak kontroli jakości i dokumentacji kontroli wskazano już w sprawozdaniu rocznym za 2011 r. (rozdział 4, pkt 4.41).

UWAGI TRYBUNAŁU

4.28. Przeprowadzane przez Komisję kontrole mają charakter systemowy i nie mają na celu badania 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 do obliczania rocznego poziomu błędu.

4.29. W 2012 r. Komisja przyjęła trzy decyzje o zgodności, skutkujące korektami finansowymi w wysokości 651 mln euro (503 mln euro w odniesieniu do EFRG i 148 mln euro w odniesieniu do EFRROW). Średnia kwota korekt finansowych w ostatnich pięciu latach (2008–2012) była o 30 % wyższa niż w okresie poprzednim (2003–2007), co wynikało ze wzrostu budżetu na nowy okres.

4.30. Stosowanie korekt ryczałtowych nie uwzględnia w wystarczający sposób charakteru i wagi danego naruszenia⁽²⁵⁾: niezależnie od tego, czy uchybienia stwierdzono w jednym kluczowym mechanizmie kontrolnym, czy w wielu mechanizmach, stosuje się identyczną korektę ryczałtową w wysokości 5 %. W przeszłości korekty ryczałtowe były często stosowane, jednak w 2012 r. nastąpiło ich znaczące ograniczenie. Mimo to w przypadku 6 spośród 54 naruszeń w 2012 r. w następstwie procedury pojednawczej Komisja zmniejszyła wysokość początkowo zaproponowanych korekt z 5 % do 2 %.

4.31. W przypadku decyzji dotyczącej zgodności problemem pozostaje długotrwałość procedury wydawania tych decyzji. Trybunał zwrócił już uwagę na tę kwestię w swoim sprawozdaniu specjalnym z 2010 r.⁽²⁶⁾, lecz do tej pory sytuacja nie uległa poprawie. Z badania próby procedur rozliczenia zgodności wynika, że w 2012 r. czas potrzebny na ich zrealizowanie (ponad cztery lata) dwukrotnie przekraczał okres podany w wewnętrznych wytycznych Komisji, co powodowało znaczne zaległości.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.28. Kontrole Komisji opierają się na centralnej analizie ryzyka określającej obszary zagrożeń, na których powinny skupić się działania audytowe i zasoby w celu zapewnienia lepszej ochrony interesów finansowych UE.

4.29. Komisja uważa, że 30 % zwiększenie wartości korekt finansowych wskazuje, że skuteczność procedury kontroli zgodności nie zmniejsza się.

4.30. Komisja pragnie podkreślić następujące elementy w odniesieniu do tego punktu. Tylko 12 % korekt finansowych w 2012 r. było korektami ryczałtowanymi. Metoda obliczania korekt finansowych, która obowiązuje od 1997 r., jest w pełni zgodna z art. 31 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 i spełnia jego wszystkie wymogi. Metoda ta została podtrzymana przez Trybunał Sprawiedliwości, w tym w przypadkach po wejściu w życie rozporządzenia (WE) nr 1290/2005. Komisja przyjmuje do wiadomości, że Trybunał krytykuje zakaz kumulacji korekt według stawek ryczałtowych.

Trybunał słusznie zwraca uwagę na fakt, że Komisja zmniejszyła korekty po przeprowadzeniu procedury pojednawczej. W 6 przedstawionych przypadkach, tak jak zawsze w takiej sytuacji, Komisja uważnie przeanalizowała wyjaśnienia oraz wszelkie nowe informacje dostarczone przez państwa członkowskie w trakcie tej procedury przed podjęciem przemyślanej decyzji o zmniejszeniu pierwotnie proponowanej korekty ryczałtowanej w celu jak najlepszego odzwierciedlenia faktycznego ryzyka dla budżetu UE. Zwraca się uwagę, że postępowanie kontradiktoryjne zakłada umożliwienie Komisji przejścia do bardziej precyzyjnego obliczania ryzyka do budżetu.

4.31. W szczególności w kontekście przygotowania do wdrożenia reformy WPR, Komisja będzie kontynuować swoje wysiłki na rzecz usprawnienia i przyspieszenia tego procesu, mając na uwadze konieczność utrzymania standardów jakości oraz prawo państw członkowskich do odpowiedzi.

⁽²⁵⁾ Art. 31 ust. 2 rozporządzenia 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) stanowi: „Komisja dokonuje oszacowania kwot podlegających wyłączeniu z uwzględnieniem w szczególności stwierdzonego stopnia niezgodności. Komisja uwzględni naturę i wagę naruszenia oraz stratę finansową poniesioną przez Wspólnotę.”

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2010 pt. „Kontrola procedury rozliczania rachunków”, pkt 68–73 i 98.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.32. Trybunał stwierdził, że w konsekwencji wyniki kontroli zgodności nie były w wystarczający sposób uwzględniane w decyzji w sprawie finansowego rozliczenia rachunków. Względy te ograniczają wiarygodność finansowego rozliczenia rachunków.

4.33. Chociaż Komisja zwiększyła łączną kwotę korekt finansowych w ostatnich latach, a w 2012 r. znacznie zmniejszyła odsetek korekt ryczałtowych⁽²⁷⁾, decyzje o zgodności rachunków nie są na razie podejmowane w sposób odpowiedni i terminowo.

Procedura wzmocnienia wiarygodności

4.34. W 2010 r. Komisja wprowadziła na zasadzie dobrowolności nowe ramy kontroli o nazwie „Wzmocnienie wiarygodności w zakresie legalności i prawidłowości transakcji na poziomie beneficjentów końcowych poprzez pracę jednostek certyfikujących”. W ramach prawnych WPR zaproponowanych na okres po 2013 r. procedura ta staje się obowiązkowa dla wszystkich państw członkowskich.

4.35. W ramach procedury wzmocnienia wiarygodności od jednostek certyfikujących wymaga się ponownego przeprowadzenia kontroli reprezentatywnej próby transakcji, które agencja płatnicza sprawdziła na miejscu. Jeżeli Komisja uzna, że państwa członkowskie stosują tę procedurę prawidłowo, korekty finansowe w kontekście rozliczania rachunków mogą zostać ograniczone do poziomu błędu pochodzącego z poświadczonych statystyk kontroli. Jak dotąd Komisja nie zdecydowała się zastosować tego ograniczenia, ponieważ nie zostały spełnione warunki takiego ograniczenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.32. Art. 30 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 stanowi wyraźnie, że decyzja w sprawie finansowego rozliczenia rachunków obejmuje kompletność, dokładność i prawdziwość rocznych sprawozdań finansowych przedłożonych przez agencję płatniczą. Decyzja jest podejmowana bez uszczerbku dla decyzji podjętych później na mocy procedur kontroli zgodności rozliczeń. W związku z tym dwie procedury są różne i niezależne, choć oczywiście mają charakter uzupełniający. Jeżeli procedura zgodności może zostać wszczęta później, decyzja w sprawie finansowego rozliczenia rachunków nie powinna opierać się na ustaleniach z kontroli zgodności lub na ustaleniach Trybunału dotyczących prawidłowości wydatków ze względu na oczywiste różnice w odniesieniu do czasu trwania, charakteru i zakresu różnych działań.

4.33. Zaobserwowane przez Trybunał zwiększenie całkowitej kwoty korekt finansowych w ostatnich latach i znacząca redukcja liczby korekt według stawek ryczałtowych w 2012 r. są silnymi przesłankami wskazującymi na skuteczność systemu. Niemniej jednak Komisja rozważa wprowadzenie ulepszeń, w szczególności w ramach wdrażania reformy WPR oraz w celu lepszego zarządzania procedurą w odniesieniu do harmonogramu i precyzyjnego szacowania ryzyka finansowego dla UE.

4.34. Procedura wzmocnienia wiarygodności została zaplanowana jako pierwszy krok w procesie rozwoju prowadzący w kierunku większej wiarygodności działań kontrolnych prowadzonych przez państwa członkowskie. W trakcie fazy przygotowawczej okazało się, że jest ona użyteczną platformą wzajemnego przekazywania sobie wiedzy przez świadomych uczestników, służącą rozwojowi i ulepszaniu procedur i wytycznych dotyczących działań w zakresie legalności i prawidłowości, niezbędnych w odniesieniu do nowych przepisów w ramach reformy WPR.

4.35. Takie ewentualne ograniczenie, pod pewnymi warunkami, poziomu korekt finansowych do wyżej wymienionego poziomu błędu dotyczy procedur rozliczania zgodności rachunków. W rzeczywistości, jeżeli państwo członkowskie wdroży powyższą propozycję, a jednostka certyfikująca potwierdzi wiarygodność statystyk kontroli dla danej populacji, wszelkie korekty finansowe w tej populacji z tytułu nieprawidłowości wykrytych w zakresie zarządzania programem pomocy i jego kontroli przez państwo członkowskie byłyby ograniczone do poziomu błędu na podstawie danej statystyki kontroli.

W przypadku gdy jednostka certyfikująca nie potwierdza poziomu błędu na podstawie statystyk kontroli agencji płatniczej, warunki ograniczenia korekt finansowych na poziomie błędu nie są spełnione.

⁽²⁷⁾ Udział korekt ryczałtowych w łącznej kwocie korekt finansowych spadł z 68 % w 2011 do 12 % w 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.36. W 2012 r. kontrolą Trybunału objęto cztery z pięciu państw członkowskich, które stosowały tę procedurę: dwa państwa w odniesieniu do EFRROW (Bułgaria i Rumunia) i dwa w odniesieniu do EFRG (Luksemburg i Zjednoczone Królestwo (Irlandia Północna)). Trybunał odnotował poważne uchybienia w sposobie wdrożenia przedmiotowej procedury.

— Jeżeli chodzi o EFRROW, Trybunał ustalił, że dane zgłoszone przez dwie jednostki certyfikujące nie były wiarygodne. Na przykład w Rumunii Trybunał ponownie przeprowadził kontrole na miejscu zrealizowane wcześniej przez jednostkę certyfikującą i stwierdził niekwalifikowalne elementy w 5 na 10 zbadanych przypadków.

— W odniesieniu do EFRG wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu płatności skontrolowanych wcześniej przez jednostki certyfikujące, a także wyniki ponownych pomiarów dokonanych przez Trybunał w przypadkach, w których pomiarów dokonały wcześniej te jednostki, były znacząco różne. Na przykład w Zjednoczonym Królestwie (Irlandia Północna) różnice między wynikami ponownych pomiarów dokonanych przez Trybunał a wynikami uzyskanymi przez jednostkę certyfikującą przekraczały dozwolony margines⁽²⁸⁾ w 12 spośród 47 przypadków.

Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI

4.37. Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI zawiera zastrzeżenie odnoszące się do całości wydatków EFRROW za 2012 r. (13,3 mld euro). Zastrzeżenie to zgłoszono w związku z wątpliwościami DG AGRI co do jakości kontroli w niektórych państwach członkowskich oraz w związku z poziomem błędu stwierdzonym przez Trybunał.

4.38. Jednak z zastrzeżeniem tym wiązą się następujące uchybienia:

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.36. Wizyta kontrolna dotycząca jakości pracy JC w Irlandii Północnej zostanie przeprowadzona, gdy Komisja otrzyma odpowiedź państwa członkowskiego na sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego.

Nie zaplanowano wizyt kontrolnych w Rumunii i Bułgarii, ponieważ jednostka certyfikująca nie była w stanie potwierdzić wydatków zawartych w statystykach kontroli. Niemniej jednak – w celu poprawy jakości działań JC w następnych latach – nadal podejmowane są działania następcze wobec krajów, których dotyczą ustalenia Trybunału Obrachunkowego.

— W odniesieniu do dwóch państw członkowskich prowadzone są obecnie procedury kontroli zgodności rozliczeń dotyczące EFRROW, a ryzyko powstałe w wyniku stwierdzonych uchybień zostanie objęte korektami finansowymi.

— Jak wyżej.

4.37. Zastrzeżenie zostało przeniesione z 2011 r. Niemniej jednak, jak podano w tekście zastrzeżenia, jego podstawa została rozszerzona. Kontrole Trybunału Obrachunkowego i DG AGRI wzbudziły zaniepokojenie co do jakości kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie. W rezultacie zastrzeżenie zostało przedłużone do 2012 r., chociaż obliczony poziom błędu resztowego był niższy niż 2 %.

4.38. Przyczyny zastrzeżenia dotyczącego EFRROW zostały wyraźnie wyjaśnione w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej za rok 2012. Biorąc pod uwagę wątpliwości co do jakości kontroli w niektórych państwach członkowskich oraz z uwagi na fakt, że nie było możliwe zastosowanie nowego zintegrowanego podejścia przyjętego dla sektora pomocy bezpośredniej niezwiązanej z wielkością produkcji, DG AGRI nie mogła wykluczyć, że rzeczywisty poziom błędu resztowego przekroczył próg istotności. Mając jednakże na uwadze, że większość działań przeprowadzonych w 2012 r. w ramach kompleksowego planu działania stworzonego w celu organizacji działań następczych w odniesieniu do zastrzeżenia z 2011 r. mogłaby wywrzeć znaczący wpływ na poziom błędu resztowego najwcześniej w 2014 r., podjęto decyzję o podtrzymaniu zastrzeżenia z 2011 r.

⁽²⁸⁾ Art. 34 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Na podstawie statystyk kontroli przekazanych Komisji przez państwa członkowskie poziom błędu resztowego ⁽²⁹⁾ wynosi 1,62 % (co Komisja skwantyfikowała na 202,7 mln euro). DG AGRI uznała, że poziom ten jest prawdopodobnie wyższy i może przekraczać 2 %, jednak nie przedstawiła własnej szacunkowej kwantyfikacji.
- W nowym podejściu przyjętym w odniesieniu do pomocy obszarowej niepowiązanej z wielkością produkcji, DG AGRI ocenia w przypadku każdej agencji płatniczej, czy należy przyjąć wyższy poziom błędu na podstawie informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzonych przez siebie kontroli (zob. **rozdział 3**, pkt 3.31). Podejście to nie było stosowane w 2012 r. w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich.

4.39. W swoim zastrzeżeniu DG AGRI podaje, że chociaż podjęto szereg działań w celu obniżenia podwyższonego poziomu błędu, znaczne obniżenie tego poziomu będzie możliwe najwcześniej w 2014 r. Trybunał zgadza się z tą oceną.

Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie

4.40. Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie to obszary, którymi Komisja zarządza w ramach odrębnych systemów kontroli. Trybunał skontrolował systemy kontroli wewnętrznej DG SANCO w zakresie udzielania zamówień, terminowości płatności i umów o dotację. W wyniku kontroli stwierdzono, że systemy te były częściowo skuteczne. W przypadku niewielkich zamówień nie ustalano przejrzystych kryteriów oceny zdolności finansowych i technicznych kandydatów, a dokumentacja wyboru kandydatów w ramach procedury negocjacyjnej lub ograniczonej była niewystarczająca. Przewlekłość przeprowadzanych na miejscu kontroli *ex ante* prowadziła do nadmiernych opóźnień w płatnościach, a niektórych z tych płatności nie obliczono właściwie. W umowach o dotację, którymi zarządzała Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów, nie uzyskano potwierdzenia na przeprowadzenie kontroli w zakresie potencjalnych konfliktów interesów wśród ekspertów zewnętrznych.

DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. wyraźnie określiła (sekcja 3.1.1.1.7), że – głównie z powodów czasowych – zastosowanie w tym sprawozdaniu nowego podejścia, które zostało przyjęte dla sektora pomocy bezpośredniej niezwiązanej z wielkością produkcji, nie było możliwe w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich. Jak wskazano w sprawozdaniu podsumowującym Komisji za 2012 r., nowe zintegrowane podejście będzie dalej rozwijane; zostanie ono również zastosowane w odniesieniu do wydatków na rozwój obszarów wiejskich w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2013 r. Umożliwi to dokładniejsze określenie ilościowe kwot narażonych na ryzyko.

4.40. W przypadku małych zamówień Komisja stosuje raczej ogólne kryteria rentowności finansowej zamiast kryteriów konkretnych ze względu na niskie ryzyko finansowe małych zamówień o charakterze krótkotrwałym, które nie obejmują wypłacania zaliczek.

Jeśli chodzi o wybór kandydatów do składania ofert w ramach procedury negocjacyjnej i ograniczonej, jest ona obecnie aktualizowana w związku z wejściem w życie nowego rozporządzenia finansowego.

Zakończenie kontroli na miejscu prowadzonych przez Komisję w państwach członkowskich przed dokonaniem płatności końcowej zajęło stosunkowo dużo czasu, ponieważ wiele nierozstrzygniętych kwestii wymagało wyjaśnienia w ramach tych kontroli. W trakcie tego okresu państwa członkowskie otrzymały pierwszą i drugą transzę szacunkowych należnych płatności.

⁽²⁹⁾ Poziom błędu resztowego to szacunkowy poziom błędu utrzymujący się po skorygowaniu błędów wykrytych przez systemy nadzoru i kontroli funkcjonujące w państwach członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.41. Trybunał nie zgłasza uwag do rocznego sprawozdania z działalności DG MARE, jeżeli chodzi o prawidłowość transakcji.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2012 r.

4.42. W przypadku tej grupy polityk

— badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w populacji wynosi 7,9 %, a

— zbadane systemy nadzoru i kontroli ⁽³⁰⁾ zostały ocenione jako częściowo skuteczne. Spośród skontrolowanych systemów rozwoju obszarów wiejskich w sześciu państwach członkowskich jeden nie funkcjonował skutecznie (Rumunia), a pozostałych pięć było częściowo skutecznymi (Bułgaria, Niemcy (Brandenburgia i Berlin), Francja, Polska i Szwecja).

Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w zaakceptowanych wydatkach wystąpił istotny poziom błędu.

Zalecenia

4.43. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 4.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. Trybunał przedstawił siedem zaleceń. Jedno z nich wdrożono w większości, a sześć – częściowo.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Kontrole przeprowadzone przez zewnętrznych ekspertów stanowią część standardowych pisemnych wytycznych dotyczących procedur pracy Agencji. Ponadto aspekty związane z konfliktem interesu rozwiązywane są poprzez deklaracje składane przez ekspertów i za pomocą składu zespołu oceniającego, w którym niezależni eksperci stanowią mniejszość. Agencja będzie aktualizować swoje dowody kontroli zgodnie z wnioskami audytora.

4.42.

— Komisja przyjmuje do wiadomości najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany przez Trybunał. Komisja nie podziela oceny Trybunału dotyczącej legalności i prawidłowości jednej transakcji. Prowadzi to do niższego oszacowania przez Komisję poziomu nienależnych płatności.

Badanie transakcji przeprowadzone przez Trybunał wskazuje, że szacowany poziom błędu utrzymuje się na stałym poziomie w porównaniu z poprzednim rokiem.

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

Zwłaszcza w odniesieniu do Rumunii, Komisja w ramach swoich kontroli stwierdziła znaczące uchybienia, a procedury rozliczenia rachunków są w toku. Również w przypadku Bułgarii Komisja w ramach swoich kontroli wykryła uchybienia, które są przedmiotem działań następczych w ramach rozliczenia rachunków.

4.43. Komisja uważa, że cztery zalecenia dotyczące rolnictwa, do których odniósł się Trybunał, zostały wdrożone.

⁽³⁰⁾ Wszystkie zbadane systemy wybrano na podstawie analizy ryzyka.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.44. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich:

— **Zalecenie 1:** państwa członkowskie udoskonalili przeprowadzane kontrole administracyjne, wykorzystując na ich potrzeby wszelkie stosowne informacje dostępne agencjom płatniczym, ponieważ może to prowadzić do wykrywania i korygowania większości błędów (zob. pkt 4.11 i 4.24),

— **Zalecenie 2:** Komisja zapewniła odpowiednie działania następcze we wszystkich przypadkach, w których Trybunał wykrył błędy (opisane w pkt 4.17, 4.24 i 4.25),

— **Zalecenie 3:** w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI Komisja przyjęła podobne podejście do EFRROW, co do pomocy niepowiązanej z wielkością produkcji, w przypadku której Komisja uwzględni wyniki swoich własnych kontroli zgodności przy ocenie poziomu błędów dla każdej agencji płatniczej (zob. pkt 4.38),

w odniesieniu do WPR jako całości Trybunał zaleca, aby:

— **Zalecenie 4:** Komisja zapewniła odpowiednią intensywność przeprowadzanych kontroli zgodności (zob. pkt 4.27),

— **Zalecenie 5:** Komisja podjęła działania w celu zaradzenia uchybieniom występującym w prowadzonych przez nią kontrolach zgodności i rozwiązania problemu utrzymujących się dużych opóźnień w procedurze rozliczania zgodności rachunków jako całości (zob. pkt 4.27, 4.31 i 4.33),

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.44.

Komisja podziela pogląd, że państwa członkowskie powinny lepiej przeprowadzać swoje kontrole administracyjne.

W kontekście opracowywania przepisów wykonawczych dotyczących reformy WPR Komisja analizuje obecnie sposoby ulepszenia systemów zarządzania i kontroli stosowanych przez państwa członkowskie oraz wzmocnienia różnych instrumentów (w tym zawieszenia płatności), które mają być stosowane przez Komisję dla lepszej ochrony interesów finansowych UE w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie wypełniają prawidłowo swojej roli w ramach zasad zarządzania dzielonego.

Komisja zagwarantuje, że w odniesieniu do wszystkich błędów systemowych wykrytych przez Trybunał będą podejmowane odpowiednie działania, w tym – w stosownych przypadkach – w ramach procedury zgodności.

Już w swoim sprawozdaniu podsumowującym za 2012 r. Komisja wyraźnie określiła, że nowe zintegrowane podejście będzie w dalszym ciągu rozwijane i stosowane w odniesieniu do EFRROW, począwszy od sprawozdania za rok 2013. Ponadto Komisja przypomina, że zintegrowane podejście uwzględni również ustalenia z audytów systemów Trybunału i ustaleń jednostek certyfikujących.

Komisja podejmie stosowne środki w ramach dostępnych zasobów.

Komisja będzie w dalszym ciągu udoskonaląc metodologię audytu i jego procedury. Ponadto – w szczególności w kontekście przygotowań do wdrożenia reformy WPR – Komisja będzie w dalszym ciągu podejmowała starania w celu poprawy i przyspieszenia tego procesu, mając na uwadze konieczność utrzymania standardów jakości oraz prawo państw członkowskich do odpowiedzi.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 6:** Komisja jeszcze udoskonaliła swoją metodę ustalania korekt finansowych, tak aby lepiej uwzględniała ona naturę i wagę wykrytych naruszeń (zob. pkt 4.30).

4.45. W obszarze polityki „Ochrona zdrowia i konsumentów” Trybunał zaleca, aby:

- **Zalecenie 7:** Komisja podjęła działania w celu zaradzenia uchybieniom stwierdzonym w systemach związanych z udzielaniem zamówień i umowami o dotację (zob. pkt 4.40).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja udoskonaliła metodę określania korekt finansowych, czego dowodem jest zauważone przez Trybunał zwiększenie całkowitej kwoty korekt finansowych w ostatnich latach i znaczące zmniejszenie liczby korekt według stawek ryczałtowych w 2012 r.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, Komisja stale dąży do dalszej poprawy swojej metody określania korekt finansowych, zwłaszcza w ramach wdrażania reformy wspólnej polityki rolnej.

4.45.

Uchybienia zostaną usunięte za pomocą lepiej udokumentowanych kontroli i aktualizacji procedur w związku z wejściem w życie nowego rozporządzenia finansowego.

ZAŁĄCZNIK 4.1

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

			2012		2011	2010	2009				
Rozwój obszarów wiejskich		Środ. nat., ryb. i zdr.		Ogółem							
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY											
Łączna liczba transakcji:			160	17	177	178	92	93			
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:											
nie wystąpiły błędy			37 %	(59)	41 %	(7)	37 %	(66)	43 %	48 %	67 %
wystąpił co najmniej jeden błąd			63 %	(101)	59 %	(10)	63 %	(111)	57 %	52 %	33 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy											
Analiza według rodzaju błędu											
błędy niekwantyfikowalne			42 %	(42)	60 %	(6)	43 %	(48)	38 %	48 %	42 %
błędy kwantyfikowalne:			58 %	(59)	40 %	(4)	57 %	(63)	62 %	52 %	58 %
błędy kwalifikowalności			71 %	(42)	100 %	(4)	73 %	(46)	68 %	56 %	22 %
błędy wystąpienia			0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %	6 %
błędy poprawności			29 %	(17)	0 %	(0)	27 %	(17)	30 %	44 %	72 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH											
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu					7,9 %						
Najwyższy poziom błędu (NWPB)					11,3 %						
Najniższy poziom błędu (NNPB)					4,5 %						

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

⁽²⁾ Liczby w nawiasach przedstawiają faktyczną liczbę transakcji.

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
Francja (jedynie wdrożenie wcześniejszych zaleceń)	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	nd.	częściowo skuteczne
Szwecja	częściowo skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne
Niemcy (Brandenburgia i Berlin)	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne
Polska	częściowo skuteczne	skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne
Bułgaria	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne
Rumunia (agencja ds. płatności i działań interwencyj- nych w obszarze rolnictwa (APIA) i agencja płatnicza w obszarze rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa (PARDF))	nieskuteczne	nieskuteczne	nieskuteczne	nieskuteczne

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

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	3.58 lit. d) jakość kontroli powinna być odpowiednio sprawdzana i zgłaszana przez jednostki certyfikujące.			X				
	3.59. W obszarze „Rozwój obszarów wiejskich” Trybunał zaleca, aby Komisja i państwa członkowskie zaradziły wykrytym uchybieniom, przede wszystkim poprzez poprawę skuteczności kontroli działań nieobjętych IACS.			X				
	3.60. Ponadto Komisja i państwa członkowskie muszą podjąć skuteczne działania w celu rozwiązania problemów wskazanych w obszarach polityki dotyczących środowiska, rybołówstwa, ochrony zdrowia i konsumentów.			X				
2009	3.74. Trybunał podtrzymuje również, że konieczne są dalsze starania w obszarze rozwoju obszarów wiejskich w celu uproszczenia zasad i warunków.			X				
	3.75. Ponadto Trybunał uważa, że wytyczne Komisji dotyczące zakresu obowiązków jednostki certyfikującej muszą zostać poddane przeglądowi, jeżeli chodzi o charakter, zasięg i zobowiązania w zakresie sprawozdawczości, w szczególności w odniesieniu do prac związanych z zatwierdzaniem statystyk kontrolnych państw członkowskich.			X				
	3.76. Należy także podjąć skuteczne działania, wraz z odpowiednimi władzami krajowymi, aby unikać wypłacania wydatków niekwalifikowalnych w projektach dotyczących rybołówstwa.			X				
	3.76. Kontrole wewnętrzne w zakresie płatności na rzecz państw członkowskich w programach zwalczania i monitorowania chorób zwierząt wymagają jasnego podziału funkcji między działami Komisji oraz opracowania odpowiednich formalnych procedur kontrolnych.		X					

ROZDZIAŁ 5

Polityka regionalna, energia i transport

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.25
Charakterystyka badanych obszarów polityki	5.4–5.24
Cele polityki	5.4–5.5
Instrumenty realizacji polityk	5.6–5.20
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	5.21–5.24
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.25
Prawidłowość transakcji	5.26–5.43
Skuteczność systemów	5.44–5.61
Instytucje audytowe	5.44–5.52
Przeprowadzone przez Trybunał badanie czterech IA	5.46–5.49
Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA	5.50–5.52
Przegląd rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję	5.53–5.61
Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej	5.54–5.59
Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii	5.60–5.61
Wnioski i zalecenia	5.62–5.65
Wnioski dotyczące 2012 r.	5.62–5.63
Zalecenia	5.64–5.65
Załącznik 5.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie polityki regionalnej, energii i transportu	
Załącznik 5.2 – Wyniki badania systemów w zakresie funduszy polityki spójności (EFRR/FS/EFS)	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ocenę szczegółową grupy polityk „Polityka regionalna, energia i transport”, która obejmuje obszary polityki „Polityka regionalna”, „Mobilność i transport” oraz „Energia”. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2012 r. przedstawiono w **tabeli 5.1**.

Tabela 5.1 – Polityka regionalna, transport i energia – najważniejsze informacje za 2012 r.

(w mln EUR)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Polityka regionalna	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i inne działania w zakresie polityki regionalnej	27 466	Dzielone
	Fundusz Spójności	9 622	Dzielone
	Fundusz Solidarności	726	Dzielone
	Działania przedakcesyjne związane z polityką strukturalną	354	Zdecentralizowane
	Wydatki administracyjne	86	Bezpośrednie scentralizowane
		38 254	
Mobilność i transport	Sieci transeuropejskie	819	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane
	Transport lądowy, lotniczy i morski	158	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	65	Bezpośrednie scentralizowane
	Badania naukowe związane z transportem	63	Bezpośrednie scentralizowane
		1 105	
Energia	Energia konwencjonalna i odnawialna	285	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane / wspólne
	Energia jądrowa	197	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane / wspólne
	Badania naukowe związane z energią	152	Bezpośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	78	Bezpośrednie scentralizowane
	Sieci transeuropejskie	11	Bezpośrednie scentralizowane
		723	
Płatności za rok ogółem		40 082	
– wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾		229	
Wydatki operacyjne ogółem		39 853	
– zaliczki ⁽²⁾		1 871	
+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾		2 753	
Skontrolowana populacja ogółem		40 735	
Zobowiązania za rok ogółem		45 091	

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

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (więcej szczegółów zob. załącznik 1.1, pkt 6).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.2. Na politykę regionalną, która jest realizowana głównie za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS), przeznaczonych jest 96 % wydatków w grupie polityk omawianej w niniejszym rozdziale, natomiast pozostałe 4 % wydatków jest związanych z obszarami transportu i energii.

5.3. Wydatki w ramach EFRR (płatności w wysokości 27,5 mld euro) i FS (płatności w wysokości 9,6 mld euro) stanowiły w 2012 r. 97 % wydatków w ramach polityki regionalnej ⁽¹⁾. Płatności w obszarach transportu i energii wyniosły w roku 2012 1,8 mld euro. Około 45 % wydatków w obszarach transportu i energii było związanych z programami sieci transeuropejskich (TEN), a 16 % przeznaczono na projekty w zakresie energii konwencjonalnej i odnawialnej ⁽²⁾.

Charakterystyka badanych obszarów polityki

Cele polityki

Polityka regionalna

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

Transport i energia

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

Instrumenty realizacji polityk

Polityka regionalna

5.6. Z EFRR finansowane są roboty infrastrukturalne, tworzenie lub utrzymanie miejsc pracy, inicjatywy na rzecz regionalnego rozwoju gospodarczego oraz działania wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa.

5.7. Fundusz Spójności (FS) finansuje inwestycje w infrastrukturę w dziedzinie ochrony środowiska i transportu w tych państwach członkowskich, których dochód narodowy brutto na osobę jest niższy niż 90 % średniej UE.

⁽¹⁾ Pozostałe dwie główne kategorie wydatków na politykę regionalną dotyczyły projektów w ramach Funduszu Solidarności UE (2 %) i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (1 %).

⁽²⁾ Pozostałe trzy główne kategorie wydatków dotyczyły projektów badawczych finansowanych głównie za pomocą ramowych programów badań naukowych (12 %), projektów dotyczących energii jądrowej (11 %), oraz projektów dotyczących transportu lądowego, powietrznego i morskiego (9 %).

UWAGI TRYBUNAŁU

5.8. Instrumenty polityki regionalnej obejmują również Fundusz Solidarności UE, który zapewnia wsparcie w razie klęsk żywiołowych w państwach członkowskich, a także Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, w ramach którego oferuje się krajom kandydującym pomoc w przygotowaniu do korzystania z funduszy UE przeznaczonych na politykę regionalną.

Zarządzanie wydatkami w ramach funduszy polityki spójności, objętymi zarządzaniem dzielonym, oraz kontrola tych wydatków

5.9. EFRR i FS wraz z Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) wchodzi w skład grupy funduszy polityki spójności. Fundusze te podlegają wspólnym zasadom, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w osobnych rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy. Zasady kwalifikowalności są określone na szczeblu krajowym, a niekiedy regionalnym. Fundusze polityki spójności są wdrażane za pomocą programów wieloletnich przez Komisję i państwa członkowskie w trybie zarządzania dzielonego. Te same organy krajowe często odpowiadają za zarządzanie wszystkimi funduszami polityki spójności. Niniejszy rozdział zawiera odniesienia do EFS, któremu poświęcony jest rozdział 6, w przypadku gdy mowa jest o kwestiach dotyczących wszystkich tych funduszy.

5.10. Na podstawie propozycji państw członkowskich dla każdego okresu programowania Komisja zatwierdza programy operacyjne (PO) oraz orientacyjne plany finansowe, które uwzględniają wkład UE oraz wkłady krajowe⁽³⁾. Projekty finansowane w ramach PO są realizowane przez osoby prywatne, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa prywatne lub państwowe bądź organy publiczne na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym.

5.11. Właściwe organy w państwach członkowskich wybierają projekty, które mają realizować cele PO. Beneficjenci deklarują koszty poniesione w ramach tych projektów odpowiednim organom krajowym. 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.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.9. 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. Miało ono na celu zapewnienie państwom członkowskim większej elastyczności przy dostosowywaniu zasad kwalifikowalności do określonych potrzeb regionów lub programów oraz ujednolicenie ich z zasadami obowiązującymi dla innych krajowych programów publicznych.

⁽³⁾ Na okres programowania 2007–2013 Komisja zatwierdziła łącznie 434 PO: 317 współfinansowanych z EFRR/FS (z których 24 PO obejmują projekty FS) oraz 117 współfinansowanych z EFS.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Poziom państw członkowskich i poziom regionalny

5.12. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za zapobieganie nieprawidłowym wydatkom, ich wykrywanie i korygowanie oraz informują o tym Komisję. Za bieżącą administrację odpowiadają wyznaczone instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące⁽⁴⁾. Zajmują się one wyborem projektów, przeprowadzaniem procedur i kontroli mających na celu zapobieganie nieprawidłowościom, wykrywanie ich i korygowanie oraz weryfikacją, czy projekty są faktycznie realizowane („kontrolę pierwszego szczebla”). Instytucje certyfikujące sprawdzają, czy kontrole pierwszego szczebla są prowadzone skutecznie, oraz – w stosownym przypadku – podejmują dodatkowe kontrole przed złożeniem do Komisji deklaracji wydatków do zwrotu. Instytucje zarządzające i certyfikujące odgrywają zatem kluczową rolę w zapewnianiu prawidłowości wydatków zwracanych przez Komisję.

5.13. Instytucje audytowe (IA) w państwach członkowskich są odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli systemów i kontroli operacji w celu uzyskania wystarczającej pewności co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w ramach programów oraz co do prawidłowości wydatków poświadczonych dla każdego PO. Instytucje te przedstawiają Komisji wyniki tych kontroli w formie rocznych sprawozdań audytowych i rocznych opinii.

Poziom Komisji

5.14. Komisja musi upewnić się, czy państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli, które spełniają przewidziane przepisami wymogi, oraz czy systemy te funkcjonują skutecznie⁽⁵⁾. Jeżeli Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie nie skorygowało nieprawidłowych wydatków, które zostały poświadczone i zadeklarowane, albo że wystąpiły poważne uchybienia w systemach zarządzania i kontroli, może ona wstrzymać lub zawiesić płatności⁽⁶⁾. Jeżeli państwo członkowskie nie wycofa nieprawidłowych wydatków (które można zastąpić wydatkami kwalifikowalnymi na inne projekty w ramach tego samego programu operacyjnego) bądź nie usunie uchybień wykrytych w systemach, Komisja może zastosować korekty finansowe, ograniczając finansowanie UE w ujęciu netto⁽⁷⁾.

5.14. W rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za fundusze strukturalne za 2012 r. Komisja przedstawiła szczegółową ocenę swoich działań dotyczących uzyskiwania pewności, 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 (zob. s. 45). Jeśli chodzi o 2012 r., DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej zgłosiła 2 przypadki wstrzymania płatności dla programów EFRR, wszczęcie 66 procedur postępowania przed wstrzymaniem płatności, 69 procedur zawieszenia płatności i 119 wcześniejszych ostrzeżeń zapobiegawczych skierowanych do państw członkowskich.

⁽⁴⁾ Instytucje pośredniczące to organy publiczne lub prywatne działające pod nadzorem i w imieniu instytucji zarządzającej.

⁽⁵⁾ Art. 72 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Art. 99 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

Transport i energia

5.15. Polityka Unii Europejskiej w zakresie transportu ma na celu rozwój rynku wewnętrznego, zwiększenie konkurencyjności i innowacji oraz zintegrowanie sieci transportowych. W ramach polityki UE w tym obszarze wspiera się mobilność, zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo transportu. Głównym instrumentem finansowania dużych projektów infrastrukturalnych jest program transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T).

5.16. Polityka 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. 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.

Zarządzanie wydatkami na transport i energię oraz ich kontrola w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego i pośredniego oraz zarządzania wspólnego

5.17. Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii) realizuje wydatki na transport i energię w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego i pośredniego (za pośrednictwem dwóch agencji wykonawczych i wspólnego przedsięwzięcia⁽⁸⁾), a także w trybie zarządzania wspólnego (np. w przypadku środków na zamykanie obiektów jądrowych lub Europejskiego Funduszu na rzecz Efektywności Energetycznej).

5.18. Komisja zazwyczaj finansuje projekty wyłonione w wyniku zaproszeń do składania wniosków projektowych. Komisja wypłaca środki na zatwierdzone projekty bezpośrednio beneficjentom, na podstawie umów o dotacje albo wydanych przez siebie decyzji. Beneficjentami są zazwyczaj organy państw członkowskich, lecz mogą to również być przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne. Niemal 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.

5.19. Komisja ocenia wnioski w oparciu o przyjęte kryteria ich wyboru i zatwierdzania, dostarcza beneficjentom informacji i wytycznych, a także monitoruje i weryfikuje realizację projektów na podstawie sprawozdań z postępów finansowych i technicznych przedkładanych przez beneficjentów. Jeżeli wymaga tego umowa o dotację lub decyzja Komisji, wnioski o zwrot kosztów muszą zostać poświadczone przez niezależnego audytora lub właściwy organ krajowy.

⁽⁸⁾ 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. Ponadto Komisja przeprowadza kontrole *ex post* mające na celu wykrycie i skorygowanie błędów, którym mogły nie zapobiec wcześniejsze kontrole.

*Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości***Polityka regionalna**

5.21. W przypadku wydatków z EFRR i FS główne ryzyko polega na finansowaniu projektów, w przypadku których nie przestrzegano unijnych lub krajowych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych lub które nie spełniają kryteriów kwalifikowalności. Istnieje też ryzyko zadeklarowania przez beneficjentów kosztów niekwalifikowalnych.

5.22. Przy realizacji PO władze państw członkowskich muszą godzić ze sobą różne priorytety. Wydatki muszą podlegać odpowiednim kontrolom mającym zapewnić ich prawidłowość i optymalne wykorzystanie środków. Z drugiej strony pożądane jest wykorzystanie dostępnych środków UE, co w praktyce może niekorzystnie wpływać na konsekwentne stosowanie skutecznych mechanizmów kontrolnych.

5.23. Zachodzi także ryzyko, że przypadki nieprzestrzegania unijnych lub krajowych przepisów pozostaną niewykryte lub nieskorygowane na różnych szczeblach kontroli w państwie członkowskim lub przez Komisję, co doprowadzi do zwrotu z budżetu UE wydatków niekwalifikowalnych.

Transport i energia

5.24. W przypadku wydatków na transport i energię 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 przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

5.21. 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).

5.22. W tym kontekście Komisja uważa, że solidny system zarządzania i kontroli to system umożliwiający poświadczanie zgodnych z prawem i prawidłowych wydatków.

5.23. 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 szczeblu krajowym i unijnym w czasie poświadczania. W związku z tym od początku okresu programowania Komisja szacuje corocznie łączne ryzyko resztkowe nieprawidłowych wydatków na program i podejmuje działania w celu zmniejszenia wykrytego ryzyka. W przypadku wykrycia uchybień w systemach zarządzania i kontroli Komisja podejmuje stosowne działania, aby w niezbędnych korektach finansowych ujęto wszystkie przedmiotowe łączne wydatki.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

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

- a) w ramach kontroli badaniu poddano próbę 180 transakcji ⁽⁹⁾, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 6. Próbę tę zaprojektowano w taki sposób, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w badanych obszarach polityki. Dotyczyła ona 2012 r. i objęła płatności na rzecz projektów w 17 państwach członkowskich ⁽¹⁰⁾;
- b) w ramach oceny systemów zbadano:
 - (i) cztery instytucje audytowe (i w odpowiednich przypadkach delegowane organy audytowe) dla trzech funduszy polityki spójności (tj. EFRR, FS i EFS) w okresie programowania 2007–2013 w czterech państwach członkowskich (Belgia (Walonia), Malta, Słowacja i Zjednoczone Królestwo (Anglia)) ⁽¹¹⁾;
 - (ii) przeprowadzone przez Komisję działania nadzorcze w stosunku do IA jako całości;
 - (iii) roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcji Generalnej ds. Energii.

⁽⁹⁾ Próba ta obejmuje 180 transakcji związanych z 168 projektami z zakresu polityki regionalnej (138 projektów EFRR i 30 projektów FS), 9 projektami transportowymi i 3 projektami z zakresu energii (zob. **załącznik 5.1**). Spośród 168 płatności na rzecz projektów EFRR/FS 145 odnosi się do okresu programowania 2007–2013, a 23 do okresu 2000–2006. Próba została dobrana na podstawie wszystkich płatności z wyjątkiem zaliczek, które w 2012 r. wyniosły 1,9 mld euro.

⁽¹⁰⁾ Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

⁽¹¹⁾ Jest to część badania instytucji audytowych, które rozpoczęło się w 2010 r. (zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 4.37–4.44) i było kontynuowane w roku 2011 (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.35–5.51). Łącznie w latach 2010–2012 badaniu poddano 19 instytucji audytowych w 15 państwach członkowskich.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.26. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 5.1**. Spośród 180 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 88 (49 %) wystąpiły błędy. Na podstawie skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 6,8 % ⁽¹²⁾.

W przypadku ponad połowy transakcji w ramach polityki regionalnej można było zapobiec części stwierdzonych błędów w ramach kontroli na szczeblu państw członkowskich

5.27. Trybunał uważa, że w przypadku 56 % transakcji w ramach polityki regionalnej, w których wystąpiły błędy (kwantyfikowalne lub niekwantyfikowalne), organy państw członkowskich dysponowały informacjami, które umożliwiały wykrycie i korektę przynajmniej niektórych błędów przed poświadczeniem wydatków Komisji.

5.28. Tak jak w ubiegłym roku, w przypadku EFRR i FS uchybienia w kontrolach przeprowadzanych przez władze krajowe zostały wykryte w szczególności w kontrolach pierwszego szczebla przeprowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące ⁽¹³⁾.

5.26. Komisja odnotowuje, że w 2012 r. najbardziej prawdopodobny poziom błędu jest zgodny z poziomami błędów przedstawionymi przez Komisję za ostatnie trzy lata w odniesieniu do obecnego okresu programowania. Spadek poziomu błędu w porównaniu do poprzednich okresów jest efektem wprowadzenia przepisów o wzmocnionej kontroli na okres programowania 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji dotyczącej wstrzymywania/zawieszania płatności przy wykryciu uchybień. Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na programach lub państwach członkowskich o najwyższym ryzyku i stosowała szybkie środki naprawcze w przypadku wykrycia uchybień (zob. również odpowiedzi do pkt 1.12 i 1.13).

Ponadto Komisja skorygowała łącznie stawkę ryczałtową za 2012 r. dla wszystkich wydatków w dwóch programach w Republice Czeskiej i na Słowacji. Komisja odnotowuje, że choć zrobiła wszystko, co w jej mocy i działała z pełnym poszanowaniem obowiązujących przepisów, aby ochronić budżet UE w ciągu tego samego roku budżetowego audytowanego przez Trybunał, Trybunał nie uwzględnił powyższych korekt stawki ryczałtowej przy obliczaniu poziomu błędu za 2012 r.

Komisja odnotowuje także spadek częstotliwości błędów w 2012 r. do 49 % w porównaniu do 59 % w 2011 r.

5.27 i 5.28. Komisja ściśle monitoruje te przypadki, aby w przyszłości lepiej zapobiegać błędom przed poświadczeniem wydatków w ramach przedmiotowych systemów.

Przed poświadczeniem wydatków instytucje zarządzające mają obowiązek kontrolowania dokumentacji w odniesieniu do wszystkich wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów. Jednak na dalszym etapie realizacji projektu, po poświadczeniu wydatków 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.

⁽¹²⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 3,7 % a 9,9 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽¹³⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.30.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Świadoma decydującej roli kontroli zarządzania, Komisja prowadzi od 2010 r. audyty ukierunkowane na kontrole zarządzania programami o wysokim stopniu wykrytego ryzyka w przypadkach, w których stwierdziła, że uchybienia mogą pozostać niewykryte lub nie zostać wykryte w odpowiednim czasie. Rezultaty tych audytów zostaną zaprezentowane do końca 2012 r. w rocznych sprawozdaniach z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (zob. s. 39).

5.29. Błędy stwierdzone w obszarach polityki obejmujących EFRR/FS, transport i energię wiązały się z:

- a) nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych;
- b) deklarowaniem kosztów niekwalifikowalnych;
- c) nieprawidłowym wyliczeniem luki w finansowaniu w przypadku projektów generujących dochód;
- d) nieprzestrzeganiem zasad przepisów dotyczących pomocy państwa.

Błędy polegające na nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych składają się na ponad połowę poziomu błędów oszacowanego przez Trybunał w tych obszarach polityki

5.30. Przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych są podstawowym instrumentem pozwalającym na oszczędne i skuteczne wydatkowanie środków publicznych oraz na ustanowienie wewnętrznego rynku UE.

5.31. W 2012 r. Trybunał skontrolował 247 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty lub usługi, stanowiących podstawę wydatków związanych ze 180 transakcjami zbadanymi przez Trybunał⁽¹⁴⁾. Łączna szacowana wartość zamówień udzielonych w wyniku skontrolowanych postępowań wynosi w przybliżeniu 6,3 mld euro⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ W ponad połowie z 247 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego skontrolowanych przez Trybunał wartość zamówienia przekraczała próg wymagający zastosowania zasad udzielania zamówień publicznych UE, transponowanych do prawa krajowego.

⁽¹⁵⁾ Kwota ta stanowi łączne wydatki na udzielone zamówienia, z których część została poświadczona w skontrolowanych deklaracjach wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.32. Podobnie jak w latach poprzednich, procedury udzielania zamówień publicznych były obszarem szczególnie narażonym na błędy⁽¹⁶⁾. Trybunał stwierdził, że w przypadku 31 % ze 180 skontrolowanych transakcji nie przestrzegano unijnych lub krajowych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

5.33. W przypadku 12 % skontrolowanych transakcji wykryto poważne naruszenia tych zasad (zob. ramka 5.1). Błędy takie stanowią 51 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 52 % szacowanego poziomu błędów w tych obszarach polityki.

Ramka 5.1 – Przykłady poważnych naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

- a) *Sztuczny podział robót na kilka zamówień*: W projekcie EFRR w Niemczech dotyczącym modernizacji portu morskiego roboty związane z renowacją terminalu promowego zostały podzielone na trzy sekcje. Każda z nich miała jednak taką samą funkcję techniczną i gospodarczą. Roboty następnie podzielono sztucznie na sześć zamówień, z których pięć udzielono z zastosowaniem procedury uproszczonej. Z uwagi na charakter robót będących przedmiotem zamówień takie ograniczenie konkurencji nie było uzasadnione.

Podobny przypadek stwierdzono w projekcie EFRR w Polsce.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.32. 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. W każdym razie Komisja nadal podejmuje ukierunkowane działania w celu zapobiegania przypadkom niezgodności z zasadami postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i wykrywania ich. Obecnie w obszarze zarządzania dzielonego dokonuje przeglądu i harmonizacji zasad stosowania korekt stawki ryczałtowej w przypadkach niezgodności.

5.33. Komisja odnotowuje, że błędy wykryte w 22 projektach na 180 objętych audytem stanowią ponad połowę obliczonego poziomu błędów. Komisja podkreśla, że w przypadku dwóch z tych projektów Komisja uważa, że błąd wykryty przez Trybunał został już objęty finansową korektą stawki ryczałtowanej, zastosowaną przez państwo członkowskie na poziomie programu w 2012 r. (zob. również odpowiedź do pkt 5.26)

Komisja stosuje korekty stawki ryczałtowej w polityce spójności, na podstawie wytycznych z posiedzenia COCOF⁽¹⁾, chroniąc w ten sposób budżet UE, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności i charakteru oraz wagi wykrytych nieprawidłowości.

Te stawki ryczałtowane są stosowane przez Komisję i przez władze krajowe przy nakładaniu korekt finansowych za naruszenie zasad udzielania zamówień publicznych, między innymi przy podejmowaniu działań w związku z wszelkimi błędami wykrytymi przez Trybunał.

⁽¹⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 4.26–4.27, oraz sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.31–5.33.

⁽¹⁾ Wytyczne dotyczące ustalania korekt finansowych, jakie należy wprowadzić w wydatkach współfinansowanych przez fundusze strukturalne lub Fundusz Spójności w przypadku niezgodności z zasadami udzielania zamówień publicznych, wytyczne COCOF 07/0037/03 z dnia 29 listopada 2007 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) *Nieuzasadnione udzielenie zamówienia z wolnej ręki*: W projekcie TEN-T we Francji, dotyczącym budowy linii kolei dużych prędkości, dwóch zamówień w zakresie inżynierii lądowej udzielono z zastosowaniem trybu z wolnej ręki tej samej spółce, która w przeszłości świadczyła podobne usługi kierownikowi ds. infrastruktury. Zastosowanie tego trybu nie było jednak zgodne z obowiązującymi zasadami udzielania zamówień: zamówienia należało udzielić w trybie przetargowym.

Podobne przypadki nieuzasadnionego zastosowania trybu z wolnej ręki stwierdzono w projektach EFRR w Polsce.

- c) *Nieprawidłowe udzielenie zamówienia w wyniku niewłaściwego zastosowania kryteriów udzielenia zamówienia*: W projekcie EFRR w Zjednoczonym Królestwie, dotyczącym rozbudowy uniwersytetu i dostawy demonstracyjnej instalacji do biorafinacji, zamówienie podzielono na dwie części. Na etapie oceny obie części zostały jednak ocenione wspólnie, co zmieniło wynik postępowania. W rezultacie zamówienia udzielono w sposób nieprawidłowy.

Podobny przypadek stwierdzono w projekcie EFRR na Węgrzech.

5.34. Inne błędy związane z procedurami przetargowymi i procedurami udzielania zamówień wystąpiły w kolejnych 19 % ze 180 zbadanych transakcji. Błędy te obejmowały przypadki nieprzestrzegania wymogów w zakresie informacji i publikacji, niedociągnięcia w specyfikacji przetargowej i niedociągnięcia proceduralne w ocenie ofert. Błędy te nie zostały uwzględnione w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów (zob. pkt 5.26) ⁽¹⁷⁾.

Zadeklarowane koszty niekwalifikowalne w przypadku 9 % projektów skontrolowanych przez Trybunał

5.35. Deklarując koszty Komisji, organy krajowe poświadczają, że koszty te zostały poniesione zgodnie z licznymi szczegółowymi przepisami ustanowionymi w rozporządzeniach UE, krajowymi zasadami kwalifikowalności, przepisami obowiązującymi w poszczególnych PO, zaproszeniami do składania wniosków, decyzjami o zatwierdzeniu projektów do współfinansowania lub umowami o dotację.

5.34. 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, zgodnie ze swoimi wytycznymi (zob. odpowiedź do pkt 5.33).

⁽¹⁷⁾ Dodatkowe informacje dotyczące podejścia Trybunału do kwantyfikacji błędów związanych z zamówieniami publicznymi przedstawiono w załączniku 1.1, pkt 9–11.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.36. Trybunał wykrył zadeklarowane koszty niekwalifikowalne w przypadku 9 % zbadanych transakcji. Błędy te stanowią 39 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 19 % szacowanego poziomu błędu w tych obszarach polityki (zob. ramka 5.2).

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.36. Komisja wskazuje na znaczenie konsekwentnego stosowania zasad kwalifikowalności przez beneficjentów i instytucje zarządzające programami. Służy temu organizowanie szkoleń i udzielanie wskazówek, a ponadto w przypadku polityki regionalnej instytucje zarządzające powinny przekazywać nabytą w ten sposób wiedzę 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. Mając na względzie programy na 2014–2020, Komisja zaleci państwu członkowskiemu uproszczenie zasad kwalifikowalności i skuteczne wykorzystanie uproszczonej opcji finansowania kosztów przewidzianej w rozporządzeniach.

Ramka 5.2 – Przykłady zadeklarowanych kosztów niekwalifikowalnych

a) *Wydatki zadeklarowane poza okresem kwalifikowalności:* W projekcie TEN-T w Finlandii, dotyczącym przygotowania planu budowy obwodnicy autostradowej, do deklaracji wydatków włączono sześć faktur związanych z wydatkami sprzed okresu kwalifikowalności. Wydatki te poświadczono nieprawidłowo Komisji jako kwalifikowalne.

Podobne przypadki wydatków, które były niekwalifikowalne, ponieważ zostały poniesione poza okresem kwalifikowalności, stwierdzono w projektach EFRR we Francji i w Austrii.

b) *Nadmierne koszty zarządzania:* W projekcie EFRR w Zjednoczonym Królestwie, dotyczącym udzielania dotacji i pożyczek przedsiębiorstwom społecznym o ograniczonych możliwościach finansowych, wynagrodzenia i inne wydatki włączono błędnie do deklaracji wydatków jako koszty osobowe zamiast podania w deklaracji kosztów zarządzania (obliczonych jako procent kosztów bezpośrednich) zgodnie z przepisami rozporządzeń UE. Doprowadziło to do zawyżenia zadeklarowanych wydatków.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W przypadku prawie 8 % transakcji skontrolowanych przez Trybunał stwierdzono nieprawidłowe wyliczenie luki w finansowaniu

5.37. W przypadku EFRR i FS z budżetu UE wysokość pomocy UE przyznanej projektowi uzależniona jest od wysokości kosztów inwestycyjnych projektu oraz od oczekiwanych dochodów netto, jakie będzie on generować. Z tego względu w projektach generujących dochód⁽¹⁸⁾ przyszłe dochody i koszty inwestycyjne muszą zostać przeanalizowane zanim projekt zostanie zatwierdzony: koszty inwestycyjne pomniejszone o oczekiwane dochody netto wygenerowane przez projekt w danym okresie referencyjnym i o jego wartość rezydualną określa się jako „lukę w finansowaniu”.

5.38. Trybunał stwierdził przypadki projektów generujących dochód, w których niepoprawnie oceniono lukę w finansowaniu. W tych przypadkach w analizie kosztów i korzyści albo nie uwzględniono potencjalnego dochodu z inwestycji, albo przyjęto nierealistycznie wysokie szacunki kosztów. Ponadto w niektórych przypadkach mogła nie zostać wzięta pod uwagę wartość rezydualna. Problemów tych nie wykryły instytucje zarządzające przy zatwierdzaniu projektów do współfinansowania lub przy zatwierdzaniu płatności na rzecz projektów.

5.39. Zawyżenie deklarowanych wydatków w wyniku nieprawidłowego wyliczenia luki w finansowaniu stwierdzono w 1 % skontrolowanych transakcji. Błędy te stanowią 5 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 5 % szacowanego poziomu błędów w tych obszarach polityki (zob. ramka 5.3). W przypadku dalszych 7 % projektów Trybunał nie dokonał kwantyfikacji błędów ze względu na brak jasnych wytycznych Komisji na dzień zatwierdzenia projektu albo ze względu na fakt, że dane projekty nie były jeszcze zamknięte.

5.38 i 5.39. W przypadku błędów niekwalifikowalnych Komisja podkreśla, że:

- jest jeden przypadek, w którym Komisja uważa, że zwrot z krajowego systemu opieki zdrowotnej nie stanowi przychodu dla celu obliczenia luki finansowej,
- w przypadku projektów Funduszu Spójności na okres 2000–2006, współfinansowanych przed 2003 r., w rozporządzeniu zawarto wymóg uwzględnienia przychodów, lecz bez odniesienia się w tym celu do konkretnej metody i potraktowano na równej zasadzie potrzebę upowszechniania zasady „zanieczyszczający płaci”, co oznacza zwiększenie przychodów w przedmiotowych projektach. Ponadto w rozporządzeniu nawiązano do potrzeby opracowania takich metod we współpracy z każdym zainteresowanym państwem członkowskim. Stosowane przed 2003 r. metody uwzględniania przychodów przy jednoczesnym upowszechnianiu zasady „zanieczyszczający płaci” mogą zatem różnić się od metod stosowanych dziś, co nie stanowi naruszenia obowiązujących zasad.

⁽¹⁸⁾ Art. 55 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 stanowi: „Projekt generujący dochód oznacza jakąkolwiek operację obejmującą inwestycję w infrastrukturę, korzystanie z której podlega opłatom ponoszonym bezpośrednio przez korzystających lub jakąkolwiek operację pociągającą za sobą sprzedaż gruntu lub budynków lub dzierżawę gruntu lub najem budynków, lub jakiejkolwiek inne odpłatne świadczenie usług.”

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 5.3 – Przykład nieprawidłowego wyliczenia luki w finansowaniu dla projektów generujących dochód

Przyjęcie nierealistycznych kosztów szacunkowych: W projekcie FS w Portugalii, dotyczącym przebudowy miejskiej sieci dystrybucji wody pitnej, beneficjent zawyżył oczekiwane koszty osobowe w analizie kosztów i korzyści. Doprowadziło to do zawyżenia luki w finansowaniu.

Podobne przypadki uwzględnienia w analizie kosztów i korzyści zbyt wysokich kosztów stwierdzono w projektach EFRR i FS w Hiszpanii, Polsce i Zjednoczonym Królestwie.

Naruszenie przepisów dotyczących pomocy państwa w przypadku 3 % projektów

5.40. Celem przepisów dotyczących pomocy państwa jest zapobieganie zakłóceniom konkurencji i wymiany handlowej w UE w następstwie interwencji państw członkowskich. Projekty muszą być zgodne z tymi przepisami ⁽¹⁹⁾.

5.41. W przypadku 3 % ze 180 skontrolowanych transakcji współfinansowane projekty nie były zgodne z przepisami dotyczącymi pomocy państwa. W przypadkach, w których Trybunał był w stanie stwierdzić, że przyczyniło się to do przyznania dofinansowania UE w sposób nieprawidłowy, błędy skwantyfikowano. Te skwantyfikowane błędy stanowią 5 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 9 % szacowanego poziomu błędów w tych obszarach polityki. Na potrzeby kalkulacji poziomu błędów Trybunał nie uwzględnia innych przypadków naruszenia przepisów dotyczących pomocy państwa, których wpływu na przyznanie dofinansowania UE nie da się skwantyfikować na tym etapie (zob. ramka 5.4). W 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok, w którym potwierdził, że przepisy dotyczące pomocy państwa mają zastosowanie także do projektów infrastrukturalnych, które mają być eksploatowane komercyjnie ⁽²⁰⁾.

5.41. Komisja przyznaje, że zgodność z zasadami pomocy państwa jest warunkiem kwalifikowalności programów, jednak – jak w przypadku greckim przedstawionym w ramce 5.4 poniżej – nie było jasności prawnej co do obowiązku zgłaszania projektów infrastrukturalnych do czasu orzecznictwa ETS Leipzig/Halle w 2011 r. (od którego odwołano się, a orzeczenie kończące postępowanie w tej sprawie wydano dopiero w 2013 r.). W celu wyjaśnienia państwu członkowskiemu i beneficjentom praktycznych skutków orzeczenia w listopadzie 2012 r. Komisja wydała wytyczne i przedstawiła je COCOF. Komisja uważa, że zgodnie z tymi wytycznymi brak powiadomienia o projektach infrastrukturalnych do listopada 2012 r. nie jest nieprawidłowością.

⁽¹⁹⁾ Art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczący pomocy państwa.

⁽²⁰⁾ Sprawa T-443/08 Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt przeciwko Komisji i sprawa T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH przeciwko Komisji, wyrok z dnia 24 marca 2011 r., stanowisko podtrzymane w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-288/11P.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 5.4 – Przykłady naruszenia przepisów dotyczących pomocy państwa

Niepowiadomienie Komisji o pomocy państwa: W projekcie EFRR w Grecji, dotyczącym budowy obiektów portowych, udzielona pomoc była pomocą państwa ⁽²¹⁾. Wbrew postanowieniom art. 108 TFUE o pomocy państwa w przypadku tego projektu nie poinformowano Komisji, a zatem jego zgodność z rynkiem wewnętrznym nie została oceniona.

Podobne przypadki stwierdzono w projektach EFRR w Niemczech i Zjednoczonym Królestwie.

Błędy stwierdzone w dokonanych przez Komisję płatnościach zamykających

5.42. W latach poprzednich Trybunał zauważył, że nierzetelna dokumentacja zamknięcia pomocy (np. poświadczenie zamknięcia pomocy) może skutkować nienależnymi zwrotami nieprawidłowych wydatków, o ile Komisja nie podejmie odpowiednich działań w celu wykrycia i korekty powstałych uchybień ⁽²²⁾.

5.43. Tegoroczna próba objęła płatności zamykające na rzecz dwóch PO z okresu programowania 2000–2006 (w Austrii i Polsce) oraz siedmiu projektów współfinansowanych ze środków FS z tego samego okresu (w Hiszpanii), w związku z którymi skontrolowano łącznie 22 projekty współfinansowane ze środków EFRR i FS. Trybunał stwierdził błędy w 12 z tych 22 projektów. W przypadku jednego PO współfinansowanego ze środków EFRR Trybunał stwierdził, że nie wszystkie wydatki w ramach płatności zamykającej były prawidłowe (Austria). Program ten został jednak zamknięty przez Komisję w 2012 r. bez żadnych korekt finansowych. W przypadku siedmiu projektów współfinansowanych ze środków FS w Hiszpanii nie nałożono korekt finansowych z tytułu błędów stwierdzonych przez Trybunał.

5.42. Komisja zidentyfikowała i przeanalizowała uchybienia w poświadczeniach zamknięcia pomocy, zanim Trybunał przeprowadził kontrolę, interweniując na wczesnym etapie procesu zamknięcia ⁽²⁾. Komisja zajęła się tymi uchybieniami w trakcie kolejnych etapów procesu zamknięcia; w następstwie początkowej oceny dokumentów zamknięcia zostały zrealizowane dodatkowe działania kontrolne. W stosownych przypadkach dokonano korekt finansowych.

5.43. Komisja podejmie działania dotyczące błędów wykrytych w zamkniętym programie i zauważa, że w przypadku wykrycia błędów resztkowych może dokonać korekt finansowych do trzech lat po formalnym zamknięciu programu.

W kwietniu 2013 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu ogólne sprawozdanie dotyczące dokonanych przez Komisję korekt finansowych zgłoszonych przez państwa członkowskie, dotyczących programów z okresu 2000–2006. Zgodnie ze sprawozdaniem korekty osiągnęły co najmniej 5,6 % (7,3 mld EUR) przydziałów EFRR na okres programowania do dnia 31 grudnia 2012 r. (oraz 6,2 % lub 8,1 mld EUR do dnia 31 marca 2013 r.) ⁽³⁾.

W odniesieniu do 7 projektów z Funduszu Spójności wspomnianych w uwagach Trybunału, Komisja nawiązuje do swojej odpowiedzi w pkt 5.39, a następnie podkreśla, że nie wystąpiły naruszenia obowiązujących ram prawnych, które uzasadniałyby jakiegokolwiek korekty finansowe.

⁽²¹⁾ Zgodnie z art. 107 TFUE.

⁽²²⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.52–5.64.

⁽²⁾ Zob. odpowiedź Komisji na sprawozdanie roczne za 2011 r. do pkt 5.57 i 5.58.

⁽³⁾ ARES(2013) 689652 z dnia 12 kwietnia 2013 r. do Parlamentu Europejskiego i ARES(2013) 1044808 z dnia 14 maja 2013 r. do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

Instytucje audytowe

5.44. W okresie programowania 2007-2013 w 27 państwach członkowskich ustanowiono 112 IA dla 434 PO współfinansowanych z EFRR/FS (zob. pkt 5.10 i 5.13) ⁽²³⁾.

5.45. W obszarze spójności roczne sprawozdania audytowe i roczne opinie IA dostarczają informacji na temat prawidłowości wydatków UE w ramach EFRR/FS i EFS w okresie programowania 2007–2013 ⁽²⁴⁾. W 2012 r. Komisji przedstawiono łącznie 198 rocznych sprawozdań audytowych i rocznych opinii ⁽²⁵⁾ odnoszących się do 317 PO współfinansowanych z EFRR/FS i 117 PO współfinansowanych z EFS ⁽²⁶⁾.

5.45. Instytucje audytowe 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. Rozporządzenie umożliwia Komisji korzystanie pod pewnymi warunkami z wyników prac instytucji audytowej w celu uzyskania zapewnienia (art. 73 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006).

Komisja ściśle współpracuje z tymi instytucjami audytowymi i prowadzi wraz z nimi działania koordynacyjne; ponadto już w 2009 r. rozpoczęła przegląd stosowanych przez nie metodyk oraz osiągniętych wyników audytu. Przyczyniło się to do budowania zdolności poprzez doradztwo, udzielanie wskazówek i zaleceń instytucjom audytowym w ramach powtórzonych działań Komisji.

W rocznych sprawozdaniach z działalności na 2012 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia przedstawiły szczegółowe analizy informacji dotyczących audytu oraz wyników zgłoszonych przez instytucje audytowe w sporządzonych przez nie rocznych sprawozdaniach audytowych na 2012 r. (zob. s. 33–37 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej na 2012 r. oraz s. 35–39 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia na 2012 r.).

⁽²³⁾ 63 spośród tych 112 IA są odpowiedzialne za kontrolowanie PO współfinansowanych zarówno z EFRR/FS, jak i z EFS w swoim państwie członkowskim lub w regionie. Te „wielofunduszowe” IA kontrolują 344 spośród 434 PO, a w ujęciu finansowym ich działania audytowe obejmują 89 % łącznego budżetu (środków UE oraz publicznych i prywatnych środków krajowych).

⁽²⁴⁾ 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.

⁽²⁵⁾ 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).

⁽²⁶⁾ Do marca 2013 r. IA nie przedstawiły rocznych sprawozdań audytowych ani rocznych opinii odnośnie do 13 PO współfinansowanych z EFRR.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przeprowadzone przez Trybunał badanie czterech IA

5.46. W **załączniku 5.2** przedstawiono wyniki badania poszczególnych wymogów podstawowych oraz ogólną ocenę czterech zbadanych IA: z Belgii (Walonia), Malty, Słowacji i Zjednoczonego Królestwa (Anglia). Trybunał zwrócił szczególną uwagę na roczne sprawozdania audytowe i roczne opinie oraz na tę część prac IA, która miała bezpośredni i znaczący wpływ na przedstawione w tych dokumentach wnioski.

5.47. W przypadku każdej z badanych IA Trybunał skontrolował:

- a) zasady organizacyjne i metodykę kontroli;
- b) dokumenty robocze odnoszące się do dwóch kontroli systemów;
- c) dokumenty robocze odnoszące się do wybranych 20 zrealizowanych kontroli operacji, przy czym Trybunał przeprowadził ponownie co najmniej pięć z tych 20 kontroli;
- d) roczne sprawozdania audytowe i opinie za 2012 r. wraz ze związanymi z nimi dokumentami roboczymi.

5.48. Podobnie jak w latach poprzednich Trybunał stwierdził, że od strony organizacyjnej wszystkie cztery zbadane IA co do zasady zachowały zgodność z przepisami rozporządzeń UE. Zgodna z tymi przepisami była również metodyka stosowana przy kontrolach systemów. Trybunał wykrył jednak uchybienia dotyczące tego, jak IA przeprowadzały kontrole operacji i kontrole systemów lub jak przedstawiały wyniki tych kontroli Komisji ⁽²⁷⁾.

5.49. Trybunał ocenił funkcjonowanie trzech z czterech IA jako „częściowo skuteczne”, a jednej jako „skuteczne”. W przypadku IA, których funkcjonowanie oceniono jako „częściowo skuteczne”, Trybunał uważa, że roczne sprawozdania audytowe tych IA nie są w pełni zgodne z przepisami, lub w wyniku przeprowadzonych przez Trybunał kontroli sprawdzających operacji stwierdzono problemy, które nie zostały wcześniej wykryte przez IA.

5.46. Od początku bieżącego okresu programowania Komisja przeprowadziła 269 kontroli mających na celu dokonanie pełnego lub częściowego przeglądu pracy 41 instytucji audytowych EFRR/FS, który objął 96 % łącznego przydziału EFRR/FS oraz przeglądu pracy 84 instytucji audytowych EFS, który objął 99 % łącznego przydziału EFS. Prace te objęły cztery instytucje audytowe skontrolowane przez Trybunał. Komisja dokonała wyboru większości instytucji audytowych do kontroli na podstawie rocznie aktualizowanej oceny ryzyka obejmującej, pośród kilku kryteriów rewidowanych w czasie, przydziały dla programów.

5.49. Na podstawie dowodów kontroli gromadzonych przez kilka lat Komisja uważa, że może polegać na pracach tych czterech dobrze funkcjonujących instytucji audytowych w procesie uzyskiwania zapewnienia (zob. również odpowiedzi Komisji do pkt 6.30 i 6.31).

⁽²⁷⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.43.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA

5.50. W 2012 r. Komisja kontynuowała badanie wiarygodności prac IA oraz zachowania przez nie zgodności z przepisami rozporządzeń UE ⁽²⁸⁾. Komisja stwierdziła w pracach IA uchybienia podobne do odnotowanych przez Trybunał w obecnym roku (zob. pkt 5.48 i 5.49) lub w latach poprzednich ⁽²⁹⁾.

5.51. Ponadto w przypadku każdego PO współfinansowanego z EFRR/FS lub z EFS Komisja zweryfikowała na podstawie kontroli dokumentacji informacje przedstawione jej przez IA w rocznych sprawozdaniach audytowych i rocznych opiniach ⁽³⁰⁾. W przypadku uznania, że podany przez IA poziom błędu jest wiarygodny i reprezentatywny dla danego PO (lub ich grupy), Komisja może go przyjąć lub obliczyć ponownie na podstawie dodatkowych informacji. W przypadku uznania, że podany poziom błędu jest niewiarygodny, Komisja przyjmuje zryczałtowaną wartość (w granicach od 2 % do 25 %), w zależności od dokonanej oceny ryzyka związanego z danym PO.

5.52. Na podstawie informacji udostępnionych przez Komisję oraz dodatkowych danych uzyskanych od IA odpowiedzialnych za PO współfinansowane z wszystkich trzech funduszy (EFRR/FS i EFS), Trybunał dokonał następujących ustaleń ⁽³¹⁾:

5.50. Komisja odnosi się do swojej odpowiedzi do pkt 5.46, w której informuje o kontrolach przeprowadzonych w obszarze polityki spójności od 2009 r. Zapytanie dotyczące instytucji audytowych pozostaje głównym zapytaniem w ramach obecnej strategii kontroli Komisji. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia, Włączenia Społecznego i Spraw Społecznych kontynuują swoje prace kontrolne; do połowy 2014 r. przeprowadzą kolejne 102 kontrole.

5.51. Komisja podkreśla, że analiza rocznych sprawozdań audytowych i opinii kontrolera stanowi kluczową część procesu uzyskiwania zapewnienia, uzupełniając oświadczenie o kontroli wewnętrznej zawarte w rocznym sprawozdaniu z działalności, w którym Komisja przedstawia wyniki swojej analizy (zob. na przykład roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2012 r., s. 33–35 i załącznik 9 oraz roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Zatrudnienia, Włączenia Społecznego i Spraw Społecznych za 2012 r., s. 35–38 i załącznik 8).

Jeśli chodzi o wiarygodność i reprezentatywność zgłoszonych poziomów błędów, zob. odpowiedź do pkt 5.52 tiret drugie.

5.52.

⁽²⁸⁾ Od 2009 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego zbadały łącznie 62 spośród 112 IA. Zbadane IA odpowiadają za 257 z 317 PO współfinansowanych z EFRR/FS i za 48 ze 117 PO współfinansowanych z EFS. Środki objęte zakresem działań IA zbadanych w ciągu tych czterech lat składają się na 95 % budżetu EFRR/FS oraz 55 % budżetu EFS (środków UE oraz publicznych i prywatnych środków krajowych) na okres programowania 2007–2013.

⁽²⁹⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 4.42, i sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.45.

⁽³⁰⁾ W niektórych przypadkach kontrolę dokumentacji uzupełniają wizyty w IA przeprowadzane w celu uzyskania dodatkowych informacji.

⁽³¹⁾ Trybunał sprawdził na próbie 138 PO współfinansowanych z EFRR/FS i EFS, czy przy zatwierdzaniu poziomów błędów zgłaszanych przez IA Komisja rzetelnie zweryfikowała poprawność i wiarygodność informacji przedstawionych przez IA. Programy te należą do zakresu odpowiedzialności 27 z 62 IA, w odniesieniu do których Komisja przeprowadziła w ostatnich trzech latach specjalne badanie (zob. pkt 5.50).

UWAGI TRYBUNAŁU

- Możliwość zatwierdzania przez Komisję oraz – w razie konieczności – korygowania poziomów błędów zgłaszanych przez IA w ich rocznych sprawozdaniach audytowych jest ograniczona, gdyż przepisy nie nakładają na IA obowiązku informowania Komisji o przeprowadzanych kontrolach operacji ⁽³²⁾.

- W przypadku 51 ze 138 zbadanych PO Trybunał stwierdził, że podczas oceny rocznych sprawozdań audytowych Komisja nie dysponowała informacjami, które byłyby wystarczające do przyjęcia (lub ponownego obliczenia) poziomów błędów podanych przez te IA. Obejmuje to przypadki, w których skontrolowane wydatki podane w rocznym sprawozdaniu audytowym nie w pełni odpowiadały wielkości środków wydatkowanych w ramach PO za dany rok lub w których podany w tym sprawozdaniu poziom błędów nie został poprawnie obliczony przez IA.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- Na początku każdego roku Komisja analizuje wszystkie roczne sprawozdania audytowe i opinie pokontrolne złożone przez krajowe instytucje audytowe. Ponadto uwzględnia wyniki wszystkich krajowych audytów otrzymane przez instytucje audytowe w ciągu roku, jak również wyniki pozostałych audytów przeprowadzonych przez Komisję i Trybunał Obrachunkowy. Aby jeszcze bardziej zwiększyć wiarygodność zgłoszonych poziomów błędów, na podstawie wykrytych wątpliwości lub zagrożeń, w 2013 r. służby Komisji przeprowadziły misje informacyjne na miejscu dla EFRR/FS (11 misji w 9 państwach członkowskich) i dla EFS (15 państw członkowskich) w celu zebrania dalszych dowodów lub uzyskania wyjaśnień dotyczących przedstawionych rocznych sprawozdań z kontroli, a w szczególności metodyki obliczania poziomów błędów. W niektórych przypadkach misje stworzyły solidną podstawę do ponownego wyliczenia poziomów błędów. Ponadto Komisja zwróciła się z pisemną prośbą o dodatkowe informacje do niektórych instytucji audytowych, które je dostarczyły.

Jak wyjaśniono w rocznym sprawozdaniu z działalności, wyniki tej analizy są głównym źródłem uzyskania zapewnienia.

W rezultacie Komisja zgromadziła rozległą wiedzę na temat ryzyka związanego z każdą instytucją audytową.

- Komisja zauważa, że 51 programów przytoczonych przez Trybunał odpowiada pracy 9 instytucji audytowych na łączną liczbę 112 instytucji audytowych odpowiedzialnych za EFRR, EFS i FS. Komisja zauważa również, że kwestie techniczne podniesione w przypadku 31 programów francuskich nie wpływają na modyfikację oceny instytucji audytowej i Komisji.

Komisja podkreśla, że stawki ryczałtowe zastosowano, w odpowiednich przypadkach, gdy Komisja oceniła zgłoszone poziomy błędów jako niewiarygodne. W przypadku 14 programów, w których nie zastosowano stawki ryczałtowej, Komisja oceniła zgłoszony poziom błędów jako wiarygodny i zauważyła, że w przypadku niewielkiej liczby operacji w rozporządzeniu przewidziano wykorzystanie przykładowych poziomów błędów na podstawie próby uznaniowej (niestatystycznej).

Są to jedyne dostępne wskaźniki umożliwiające oszacowanie ogólnego ryzyka związanego z danymi programami, dlatego Komisja używa ich w celu prowadzenia procesu uzyskiwania zapewnienia. W takich przypadkach Komisja uwzględnia również cechy charakterystyczne danej liczby operacji i zasięg kontroli. W 2012/2013 Komisja aktywnie propagowała wykorzystanie prób statystycznych, a w kwietniu 2013 r. uaktualniła swoje wytyczne dotyczące doboru próby w celu umożliwienia wykorzystywania prób statystycznych nawet w przypadku niewielkiego zbioru operacji, aby otrzymać reprezentatywne rezultaty.

⁽³²⁾ Zob. także sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.50.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- W przypadku 16 ze 138 zbadanych PO podane przez IA wartości poziomu błędu były niereprezentatywne (np. nie zostały obliczone przy wykorzystaniu metody statystycznego lub formalnego niestatystycznego doboru próby zgodnie z wytycznymi Komisji). Komisja nie powinna wykorzystywać takich wartości w procesie uzyskiwania pewności, z uwagi na możliwość ich ekstrapolowania na cały PO. Trybunał stwierdził, że tylko w dwóch z tych 16 PO Komisja należycie zastosowała poziom zryczałtowany.
- W przypadku dalszych pięciu ze 138 zbadanych PO poziom błędu obliczony przez Trybunał (z uwzględnieniem wieloletnich korekt finansowych) przekracza 2 %.

W powyższym kontekście należy zauważyć, że gdy Komisja weryfikuje poziomy zgłoszone przez instytucje audytowe, w przypadku wątpliwości co do dokładności lub wiarygodności zgłoszonych poziomów błędów stosuje wszystkie dostępne procedury kontroli: pisemne i ustne zapytania do instytucji audytowych, misje informacyjne i analizy dodatkowych informacji otrzymanych od instytucji audytowych, włącznie z wynikami poszczególnych audytów. Na podstawie tych informacji poziomy błędów zgłoszone w rocznych sprawozdaniach z kontroli zostały skorygowane w 21 % w przypadku programów EFRR/FS i 15,4 % w przypadku programów EFS. Ponadto w przypadku 11 % programów EFRR/FS i EFS zgłoszone poziomy błędów zostały uznane za niewiarygodne i zastąpione przez Komisję stawkami ryczałtowymi (zob. roczne sprawozdania z działalności za 2012 r., s. 35 w przypadku DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i s. 37 w przypadku DG ds. Zatrudnienia).

W celu uzyskania dalszych wyjaśnień dotyczących zgłoszonych poziomów błędów instytucji audytowych w przypadku EFS Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 6.40.a.

- Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał doszedł do tych samych wniosków w przypadku wszystkich poza pięcioma z 138 przeanalizowanych przypadków. Te przypadki dotyczą dwóch instytucji audytowych. Odnosnie do tych pięciu przypadków Komisja ma odmienne zdanie i potwierdza swoją ocenę przekazaną w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. po dogłębnej analizie wyjaśnień dostarczonych przez zainteresowane instytucje audytowe.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W szczególności w przypadku czterech programów holenderskich zgrupowanych w pojedynczą próbę Komisja uznała, że projekt, w którym został wykryty błąd przez instytucję audytową i podczas audytu Komisji w 2012 r., był szczególnej natury i nie powinien zostać wybrany do finansowania. Pod koniec 2012 r. organy krajowe zgodziły się wycofać wydatki dotyczące całego projektu, a tym samym związane z nim nieprawidłowe wydatki. Komisja uważa zatem, że tych wydatków nie trzeba ujmować w wyliczeniu prognozowanego poziomu błędów. W przypadku programu niemieckiego Komisja uważa, że uwzględnienie części wydatków, które wyłączono z liczby operacji poddanej kontroli, miałyby bardzo niewielki wpływ na poziom błędów.

Komisja uważa zatem, że prawidłowo wypełniła swoją rolę nadzorczą w przypadku poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe.

Przegląd rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję

5.53. Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności za 2012 r. i dołączone do nich oświadczenia Dyrekcji Generalnych ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, ds. Mobilności i Transportu i ds. Energii. W odniesieniu do prawidłowości płatności zatwierdzonych w 2012 r. Trybunał:

- a) ocenił zastrzeżenia zgłoszone za 2012 r.;
- b) sprawdził spójność i poprawność obliczania przez Komisję kwot obciążonych ryzykiem.

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

5.54. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oceniła, że na błędy narażone było od 2,2 % do 5 % zatwierdzonych w 2012 r. płatności okresowych i końcowych ze środków EFRR i CF w ramach okresu programowania 2007–2013 ⁽³³⁾.

5.55. Szacunek ten, obliczony przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r., oparty jest na poziomach błędów zgłoszonych przez IA w odniesieniu do wydatków za 2011 r. ⁽³⁴⁾. Przekracza on dwuprocentowy próg istotności ustalony przez Komisję i jest zgodny z oceną tej grupy polityk, przedstawioną przez Trybunał za 2011 r. ⁽³⁵⁾.

5.55. Komisja przyznaje, że poziom ryzyka zaprezentowany w rocznym sprawozdaniu z działalności DG REGIO za 2012 r. jest porównywalny z wynikami Trybunału zawartymi w jego sprawozdaniu rocznym za 2011 r.

⁽³³⁾ W odniesieniu do 2011 r. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oszacowała ryzyko błędów w płatnościach okresowych i końcowych na poziomie pomiędzy 3,1 % a 6,8 %.

⁽³⁴⁾ Zgodnie z rozporządzeniami sektorowymi w grudniu 2012 r. IA zgłosiły Komisji poziomy błędów ustalone na podstawie wydatków zadeklarowanych w ciągu 2011 r.

⁽³⁵⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.28.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.56. Liczba PO, których dotyczyły zastrzeżenia zgłoszone przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, i szacowany wpływ finansowy zastrzeżeń zmniejszyły się w 2012 r. w porównaniu z 2011 r. ⁽³⁶⁾. Wynika to głównie z niższej kwoty obciążonej ryzykiem, oszacowanej przez Komisję na podstawie poziomów błędów zgłoszonych przez IA w ich rocznych sprawozdaniach audytowych za 2012 r.

5.57. Zdaniem Trybunału Dyрекcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej powinna była zgłosić zastrzeżenie dotyczące pięciu dalszych PO (zob. pkt 5.52 powyżej).

5.58. Przy ocenie PO Dyрекcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej bierze pod uwagę także skumulowany poziom ryzyka resztowego w ujęciu wieloletnim (obliczany przez Komisję i uwzględniający korekty finansowe nałożone na szczeblu UE i krajowym od początku okresu programowania). Komisja dysponuje jednak ograniczonymi informacjami na temat tego, czy wprowadzone przez państwa członkowskie systemy nakładania korekt finansowych są skuteczne. Stwarza to ryzyko, że wyniki przeprowadzonych przez Komisję ocen poszczególnych PO, zawartych w rocznych sprawozdaniach z działalności, nie są wystarczająco wiarygodne.

5.59. Podejście przyjęte przez Trybunał w kwestii uwzględniania korekt finansowych w prowadzonych kontrolach opisano w rozdziale 1, pkt 1.19–1.35.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.56. Jak wskazano w streszczeniu rocznego sprawozdania z działalności za 2012 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, głównym powodem spadku liczby zastrzeżeń są działania korygujące podejmowane w państwach członkowskich i wykonanie korekt finansowych przez Komisję (zob. roczne sprawozdanie z działalności za 2012 r., s. 46–49). Rygorystyczna polityka DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej dotycząca ostrzeżeń, wstrzymywania/zawieszania płatności i korekt finansowych zadziałała jako bodziec do usprawnienia systemu zarządzania i kontroli.

5.57. Komisja odnosi się do swojej odpowiedzi do pkt 5.52, w której potwierdza, że w żadnym z pięciu przypadków nie było powodów do zastrzeżeń. W przypadku czterech z tych programów zgrupowanych w pojedynczą próbę błąd skorygowano w 2012 r., zatem nie trzeba go ujmować w wyliczeniu prognozowanego poziomu błędów. W przypadku piątego programu Komisja uważa, że uwzględnienie części wydatków, które wyłączono z liczby operacji poddanej kontroli, miałoby bardzo niewielki wpływ na poziom błędów.

5.58. Od 2011 r. służby Komisji prowadzą, na żądanie organu udzielającego absolutorium, oparte na analizie ryzyka kontrole systemów rejestracji i sprawozdawczości dotyczącej korekt finansowych. W rezultacie co roku pogłębiają swoją wiedzę na temat funkcjonowania systemów w państwach członkowskich i w miarę potrzeby żądają usprawnienia odpowiednich systemów (zob. zestawienie sprawozdań wysłane do organu udzielającego absolutorium i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 2013 r. ⁽⁴⁾). Ponadto instytucje audytowe same prowadzą kontrole działalności instytucji certyfikujących i przekazują wyniki Komisji, która uwzględniła te informacje w swojej ocenie.

5.59. Komisja podjęła wszelkie niezbędne działania przewidziane w Traktacie i rozporządzeniach w celu ochrony budżetu UE.

Komisja odnotowuje, że choć zrobiła wszystko, co w jej mocy i działała z pełnym poszanowaniem obowiązujących przepisów w ciągu tego samego roku budżetowego audytowanego przez Trybunał, korekty stawek ryczałtowych zastosowanych wobec programu czeskiego i słowackiego nie zostały uwzględnione przy ustalaniu poziomu błędów za 2012 r.

Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 5.26 i ramkę 1.2.

⁽³⁶⁾ Liczba PO, których dotyczyły zastrzeżenia, spadła ze 146 w 2011 r. do 85 w roku 2012. Liczby te obejmują częściowo i całkowicie skwantyfikowane zastrzeżenia dotyczące PO, w odniesieniu do których w ciągu roku zatwierdzono płatności okresowe lub końcowe (121 w 2011 r. i 61 w 2012 r.) oraz PO, w odniesieniu do których takich płatności nie dokonano (25 w 2011 r. i 24 w 2012 r.). Oprócz wspomnianych powyżej 85 zastrzeżeń Dyрекcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej zgłosiła zastrzeżenia w odniesieniu do czterech PO w ramach programu IPA. W 2011 r. w odniesieniu do tego programu zgłoszono dwa zastrzeżenia.

⁽⁴⁾ ARES(2013) 5521 z dnia 4 stycznia 2013 r.

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii

5.60. Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii:

- zgłosiły zastrzeżenia obejmujące odpowiednio 23 % i 57 % łącznych środków na płatności zatwierdzonych w trakcie roku,
- oszacowały, że w około 4,6 % płatności zatwierdzonych w 2012 r. w odniesieniu do szóstego i siódmego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych i rozwoju technologicznego wystąpiły błędy, oraz
- na podstawie poziomu błędu resztowego szacują, że wpływ ich zastrzeżeń wynosi 2,5 % płatności dokonanych w 2012 r. w odniesieniu do programów ramowych na rzecz badań naukowych.

5.61. W 2012 r. Trybunał wykrył błędy kwantyfikowalne w sześciu z ośmiu skontrolowanych projektów TEN-T (75 %). Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu nie zgłosiła jednak w odniesieniu do programu TEN-T żadnego zastrzeżenia dotyczącego nieprzestrzegania unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych. Trybunał odnotowuje także, że Dyrekcja Generalna ds. Energii zgłosiła takie zastrzeżenie w odniesieniu do programu EPENG, w którym Trybunał stwierdził podobne problemy ⁽³⁷⁾.

5.61. Komisja uważa, że Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE) postępowała w tym przypadku zgodnie ze stałymi instrukcjami dotyczącymi rocznych sprawozdań z działalności za 2012 r. (Nr ref. Ares(2012) 1240233, pkt 7.4) i że nie było powodów do zastrzeżeń odnośnie do programów TEN-T. W kontekście swoich obowiązków związanych z nadzorem nad Agencją Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA), DG MOVE uwzględniła wszystkie posiadane informacje, włącznie ze sprawozdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2011 r. i zapewnieniami Agencji.

W przypadku agencji można zauważyć, że poziom błędów wykrytych w ramach ukończonych kontroli ex post na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosił 1,7 %, poniżej progu istotności, który wynosi 2 %. Ponadto w 2012 r. Agencja podjęła szereg działań, uwzględniając wnioski Trybunału zalecające wzmocnienie kontroli i podniesienie poziomu świadomości beneficjentów na temat zasad udzielania zamówień publicznych.

W momencie formułowania swojego zastrzeżenia, do 31 marca 2013 r., DG MOVE otrzymała od Trybunału trzy wstępne ustalenia dotyczące błędów w zamówieniach publicznych w projektach TEN-T, z których dwa zostały przeanalizowane i zakwestionowane przez DG MOVE w lutym 2013 r.

⁽³⁷⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.69 lit. b).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2012 r.

5.62. W odniesieniu do obszarów polityki omówionych w niniejszym rozdziale

- z badań transakcji wynika, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w populacji wynosi 6,8 %, a

- zbadane systemy nadzoru i kontroli zostały ocenione jako częściowo skuteczne ⁽³⁸⁾.

5.62.

- Komisja zauważa, że najprawdopodobniejszy poziom błędu odpowiada poziomom błędów przedstawionym przez Trybunał dla ostatnich trzech lat w odniesieniu do obecnego okresu programowania.

Ten wzrost poziomu błędów w porównaniu do poprzednich okresów wynika z zaostżenia przepisów dotyczących kontroli w okresie programowania 2007–2013 i ze stosowania przez Komisję ścisłej polityki wstrzymywania/zawieszania w przypadku stwierdzenia niedociągnięć. Komisja będzie nadal skupiać swoje działania na programach i państwach członkowskich o największym poziomie ryzyka, a w przypadku stwierdzenia niedociągnięć niezwłocznie stosować środki naprawcze (zob. również odpowiedzi do pkt 1.12 i 1.13).

Dwa programy zawierające błędy wykryte przez Trybunał w jego próbie z 2012 r. (w Republice Czeskiej i na Słowacji) zostały skorygowane w 2012 r. według stawki ryczałtowej. Komisja odnotowuje, że choć zrobiła wszystko, co w jej mocy i działała z pełnym poszanowaniem obowiązujących przepisów, aby ochronić budżet UE w ciągu tego samego roku budżetowego audytowanego przez Trybunał, Trybunał nie uwzględnił powyższej korekty stawki ryczałtowej, obliczając poziom błędów za 2012 r.

- Komisja uważa, że wdrożyła szczegółowy proces nadzoru jako zapewnienie ogólnej wiarygodności prac instytucji audytowych.

Od początku bieżącego okresu programowania Komisja przeprowadziła 269 kontroli mających na celu dokonanie pełnego lub częściowego przeglądu pracy 41 instytucji audytowych EFRR/FS, który objął 96 % łącznego przydziału EFRR/FS oraz przeglądu pracy 84 instytucji audytowych EFS, który objął 99 % łącznego przydziału EFS.

Na podstawie własnej oceny Komisja podkreśla, że skuteczność i zgodność instytucji audytowych z wymaganiami mogą się różnić. Zgodnie z art. 73 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, od pierwszej połowy 2012 r. Komisja formalnie polega na pracach 15 instytucji audytowych w przypadku EFRR/FS (dla 51 programów). Komisja będzie nadal dokonywała przeglądu prac instytucji audytowych.

⁽³⁸⁾ Zob. załącznik 1.1, pkt 17.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.63. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w zaakceptowanych wydatkach wystąpił istotny poziom błędu.

Zalecenia

5.64. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w rozdziale 6, **załącznik 6.2**.

5.65. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- **Zalecenie 1:** podjęła działania w celu wyeliminowania uchybień w kontrolach pierwszego szczebla przeprowadzanych przez instytucje zarządzające i pośredniczące w ramach EFRR i FS; działania takie obejmowałyby opracowanie specjalnych wytycznych oraz – w stosownych przypadkach – szkolenia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.63. Komisja podjęła konkretne działania w celu ograniczenia stwierdzonego ryzyka, co obejmuje, w szczególności, działania zapobiegawcze i korygujące, jak np. wskazówki, szkolenia i uproszczenie, oprócz rygorystycznej polityki dotyczącej wstrzymywania/zawieszania płatności i korekt finansowych.

5.64. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 6.42 i do załącznika 6.2.

5.65.

Komisja przyznaje, że kontrole „pierwszego szczebla” prowadzone przez państwa członkowskie mają duże znaczenie i podziela pogląd, że powinny być jeszcze bardziej wzmocnione. Komisja przekazuje już 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. Ponadto Komisja przekazała w 2011 r. instytucjom audytowym swoje listy kontrolne dla audytu w zakresie kontroli zarządzania, które to listy instytucje zarządzające mogą wykorzystywać jako punkt odniesienia. Przeprowadzono szkolenia specjalistyczne dla instytucji zarządzających, które odpowiadają za dalsze rozpowszechnianie tego materiału szkoleniowego na wszystkie zaangażowane szczeble zarządzania. Komisja nadal będzie prowadziła działania w zakresie budowania zdolności w tym zakresie.

Wreszcie, Komisja prowadzi od 2010 r. audyty ukierunkowane na kontrole zarządzania programami o wysokim stopniu ryzyka w przypadkach, w których stwierdziła, że uchybienia mogą pozostać niewykryte lub nie zostać wykryte w odpowiednim czasie. Rezultaty tych audytów zostaną zaprezentowane do końca 2012 r. w rocznych sprawozdaniach z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (zob. s. 39).

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** na podstawie swoich doświadczeń z okresu programowania 2007–2013 przeprowadziła ocenę stosowania krajowych zasad kwalifikowalności w celu zidentyfikowania obszarów, które mogą podlegać dalszym uproszczeniom, oraz w celu wyeliminowania nadmiernie skomplikowanych zasad (nadmiernej regulacji – tzw. „gold-plating”).
- **Zalecenie 3:** określiła jasne zasady i przedstawiła użyteczne wytyczne dotyczące sposobu, w jaki należy oceniać kwalifikowalność projektów oraz obliczać współfinansowanie dla projektów EFRR i FS w okresie programowania 2014–2020.
- **Zalecenie 4:** poszukiwała możliwości dalszego udoskonalenia działań instytucji audytowych oraz poprawy jakości i wiarygodności informacji przedstawianych w rocznych sprawozdaniach audytowych i rocznych opiniach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja w pełni podziela potrzebę dalszego uproszczenia krajowych zasad kwalifikowalności i wyeliminowania zbędnych skomplikowanych przepisów, które mają szkodliwy wpływ pod względem obciążenia beneficjentów i wyższego poziomu błędów. Niemniej jednak Komisja tylko częściowo akceptuje to zalecenie, ponieważ systematyczna ocena wszystkich krajowych zasad kwalifikowalności jest niewykonalna. W przypadku wykrycia złożonych zasad na poziomie państw członkowskich Komisja porusza ten problem wspólnie z zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wyda zalecenia państwom członkowskim na następny okres programowania i zachęci je do korzystania z uproszczonej opcji finansowania kosztów oferowanej w projektach rozporządzeń.

Komisja uznała potrzebę poprawy w tym obszarze i podjęła odpowiednie działania. Ramy prawne na okres programowania 2014–2020 zawierają uproszczenia zasad kwalifikowalności pod wieloma względami, a także uproszczony mechanizm dotyczący projektów przynoszących dochód.

Komisja przyznaje, że ta kwestia jest istotna i podkreśla, że prace instytucji audytowych odzwierciedlone w rocznych sprawozdaniach z kontroli są jednym z głównych elementów budowania pewności przez Komisję. Dalsze wytyczne dotyczące traktowania błędów i list kontrolnych Komisji zostały już przekazane instytucjom audytowym w 2011 r.; w latach 2012 i 2013 Komisja zorganizowała liczne seminaria w celu dalszego doskonalenia metodologii doboru próby stosowanej podczas przygotowywania rocznych sprawozdań z kontroli. Komisja kontynuuje prace z instytucjami audytowymi w celu przekazania dalszych wytycznych, włącznie z wytycznymi dotyczącymi składania sprawozdań na temat ustaleń kontroli (zob. s. 87 rocznego sprawozdania z działalności za 2012 DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej).

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE POLITYKI REGIONALNEJ, ENERGII I TRANSPORTU

	2012					2011	2010	2009
	EFRR	FS	Energia	Transport	Ogółem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY								
Łączna liczba transakcji	138	30	3	9	180	180	177	145
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:								
nie wystąpiły błędy	54 % (75)	47 % (14)	33 % (1)	22 % (2)	51 % (92)	41 %	43 %	60 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	46 % (63)	53 % (16)	67 % (2)	78 % (7)	49 % (88)	59 %	57 %	40 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy								
Analiza według rodzaju błędu								
błędy niekwantyfikowalne	52 % (33)	75 % (12)	50 % (1)	14 % (1)	53 % (47)	64 %	60 %	60 %
błędy kwantyfikowalne:	48 % (30)	25 % (4)	50 % (1)	86 % (6)	47 % (41)	36 %	40 %	40 %
błędy kwalifikowalności	87 % (26)	75 % (3)	100 % (1)	100 % (6)	88 % (36)	94 %	97 %	78 %
błędy wystąpienia	3 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	0 %	0 %
błędy poprawności	10 % (3)	25 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	10 % (4)	3 %	3 %	22 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH								
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu					6,8 %			
Najwyższy poziom błędu (NWPB)					9,9 %			
Najniższy poziom błędu (NNPB)					3,7 %			

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

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE FUNDUSZY POLITYKI SPÓJNOŚCI (EFRR/FS/EFS)

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		Belgia (Walonia) IA dla EFRR/EFS	Malta IA dla EFRR/FS/EFS	Słowacja IA dla EFRR/FS/EFS	Zjednoczone Królestwo (Anglia) IA dla EFS
Aspekty ogólne	Struktura systemów zarządzania i kontroli w programie operacyjnym zapewnia stosowne określenie, przydział i rozdzielenie funkcji w IA oraz pomiędzy IA a innymi właściwymi organami zarządczymi i kontrolnymi	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	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	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	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczny

Podstawowe wymogi zbadane przez Trybunał		Belgia (Walonia) IA dla EFRR/EFS	Malta IA dla EFRR/FS/EFS	Słowacja IA dla EFRR/FS/EFS	Zjednoczone Kró- stwo (Anglia) IA dla EFS
Metodyka doboru próby na potrzeby kontroli operacji	Określono odpowiednią metodykę doboru próby na potrzeby kontroli operacji, aby dobrać próbę operacji do skontrolowania za okres podlegający przeglądowi	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	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	zgodność	zgodność	zgodność	częściowa zgodność
Przegląd kontroli operacji	Kontrole operacji zostały zrealizowane na próbie dobranej za dany okres, kontrole zostały przeprowadzone zgodnie z metodyką ustanowioną przez instytucję audy- tową, a wszystkie etapy kontroli operacji zostały właściwie udokumentowane	skuteczny	częściowo skuteczny	skuteczny	skuteczny
Ponowne kontrole operacji	Z ponownego przeprowadzenia przez Trybunał kontroli operacji, przeprowadzo- nych wcześniej przez instytucję audytową, wynikają ustalenia podobne do ustaleń instytucji audytowej, o których poinformowano Komisję	skuteczne	częściowo skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne

Podstawowe wymogi zbadane przez Trybunał		Belgia (Walonia) IA dla EFRR/EFS	Malta IA dla EFRR/FS/EFS	Słowacja IA dla EFRR/FS/EFS	Zjednoczone Kró- lestwo (Anglia) IA dla EFS
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	częściowa zgodność	częściowa zgodność	zgodność	zgodność
Ocena ogólna ⁽¹⁾		częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne

⁽¹⁾ Podobnie jak w przypadku zeszłorocznego badania IA (zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., załącznik 4.2, oraz sprawozdanie roczne za 2011, załącznik 5.2), 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>Punkty</i>
Wstęp	6.1–6.9
Charakterystyka badanego obszaru polityki	6.3–6.8
Cele polityki	6.3
Instrumenty polityki	6.4–6.7
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	6.8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.9
Prawidłowość transakcji	6.10–6.27
Skuteczność systemów	6.28–6.38
Przeprowadzone przez Trybunał badanie instytucji audytowych (IA)	6.28–6.30
Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA	6.31–6.33
Przegląd rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL	6.34–6.38
Wnioski i zalecenia	6.39–6.42
Wnioski dotyczące 2012 r.	6.39–6.40
Zalecenia	6.41–6.42
Załącznik 6.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie zatrudnienia i spraw społecznych	
Załącznik 6.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – polityka spójności, transport i energia	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

6.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ocenę szczegółową obszaru polityki „Zatrudnienie i sprawy społeczne”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2012 r. przedstawiono w **tabeli 6.1**.

6.2. Obszar polityki „Zatrudnienie i sprawy społeczne” jest finansowany w głównej mierze z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który wraz z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszem Spójności (FS) wchodzi w skład grupy funduszy polityki spójności i podlega tym samym co one przepisom. Dodatkowe przepisy mające zastosowanie do EFS są określone w osobnym rozporządzeniu ⁽¹⁾. 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 2012 r.

(w mln euro)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Zatrudnienie i sprawy społeczne	Wydatki administracyjne	11 281	Dzielone
	Zatrudnienie, solidarność społeczna i równość płci	120	Bezpośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	93	Bezpośrednie scentralizowane
	Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	83	Dzielone
	Praca w Europie – dialog społeczny i mobilność	64	Bezpośrednie scentralizowane
	Instrument Pomocy Przedakcesyjnej	58	Zdecentralizowane
		11 699	
	Płatności za rok ogółem	11 699	
	– wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	93	
	Wydatki operacyjne ogółem	11 606	
	– zaliczki ⁽²⁾	146	
	+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾	1 944	
	Skontrolowana populacja ogółem	13 404	
	Zobowiązania za rok ogółem	11 782	

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

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. rozdział 1, pkt 1.6 i 1.7).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 12).

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanego obszaru polityki*Cele polityki*

6.3. Obszar polityki „Zatrudnienie i sprawy społeczne” stanowi część unijnej polityki spójności, której celem jest wzmacnianie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności w UE poprzez zmniejszanie 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 EFS, na który przypadło około 97 % wydatków na ten obszar polityki w 2012 r. Ze środków EFS finansowane są inwestycje w kapitał ludzki w formie szkoleń, które mają ułatwić dostęp do zatrudnienia, m.in. osobom z grup defaworyzowanych, jak również inne działania dotyczące zatrudnienia (np. subsydiowanie płac lub kosztów ubezpieczenia społecznego jako zachęta do zatrudniania bezrobotnych).

6.5. Inne wydatki w tym obszarze mają postać dopłat i dotacji dla organizacji realizujących i koordynujących działania dotyczące spraw społecznych i zatrudnienia. Wydatki te obejmują środki dla agencji UE ⁽²⁾, jak również środki przeznaczone na Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) ⁽³⁾, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) ⁽⁴⁾ oraz instrumenty finansowe takie jak europejski instrument mikrofinansowy Progress ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy oraz Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Miejscu Pracy.

⁽³⁾ Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) wspiera pracowników w UE, którzy zostali zwolnieni z pracy w wyniku poważnych zmian strukturalnych w handlu światowym lub na skutek kryzysu finansowego i gospodarczego.

⁽⁴⁾ W obszarze budżetowym dotyczącym zatrudnienia i spraw społecznych uwzględniono wyłącznie płatności w ramach komponentu IPA związanego z rozwojem zasobów ludzkich. Jednym z zadań IPA jest wspieranie krajów kandydujących w przygotowaniach do wdrożenia EFS i zarządzania nim.

⁽⁵⁾ Europejski instrument mikrofinansowy Progress, uruchomiony w 2010 r., ułatwia dostęp do mikrokredytów (pożyczek na kwotę poniżej 25 000 euro) na tworzenie lub rozwijanie małych przedsiębiorstw. Pula środków finansowych na realizację tych działań w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. wynosi 683,25 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zarządzanie wydatkami oraz ich kontrola

6.6. 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 rozdziale 5 (zob. pkt 5.9–5.14).

6.7. W trybie zarządzania dzielonego funkcjonuje również EFG. 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 z kolei w trybie zarządzania zdecentralizowanego, natomiast pozostałe wydatki na sprawy społeczne i zatrudnienie realizowane są w ramach bezpośredniego zarządzania scentralizowanego.

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

6.8. 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 nieprzestrzegania unijnych lub krajowych zasad i przepisów dotyczących kwalifikowalności, a co za tym idzie – do zatwierdzania niekwalifikowalnych kosztów lub do błędów w obliczeniach mających wpływ na poprawność deklaracji wydatków, co nie jest następnie wykrywane przez istniejące systemy.

6.8. Komisja podjęła konkretne działania w celu zmniejszenia wykrytego ryzyka, obejmujące w szczególności środki prewencyjne i naprawcze, takie jak udzielanie wskazówek, organizowanie szkoleń, uproszczenie i rygorystyczną politykę w zakresie wstrzymania i zawieszenia płatności, o ile zajdzie taka konieczność. Komisja odniosła się także do ryzyka poprzez aktywne promowanie stosowania uproszczonych opcji kosztów przez państwa członkowskie (zob. odpowiedzi Komisji na pkt 6.22–6.25).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.9. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli w obszarze spraw społecznych i zatrudnienia należy odnotować następujące kwestie:

- a) w ramach kontroli badaniu poddano próbę 180 transakcji⁽⁶⁾, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 6. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tego obszaru polityki. W 2012 r. transakcje objęte próbą obejmowały płatności (lub rozliczenia) na rzecz projektów EFS realizowanych w ramach 21 programów operacyjnych (PO) w 15 państwach członkowskich⁽⁷⁾, trzech agencji UE oraz na rzecz innych projektów i działań zarządzanych bezpośrednio przez Komisję;

⁽⁶⁾ Próba dobrana przez Trybunał obejmowała 168 okresowych i końcowych płatności na rzecz projektów w ramach EFS i IPA, a także 12 płatności lub rozliczeń wydatków dotyczących EFG i innych działań odnoszących się do spraw społecznych i zatrudnienia.

⁽⁷⁾ Belgia, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Litwa, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

b) ocena systemów obejmowała:

- (i) dwie instytucje audytowe (IA) w okresie programowania 2007–2013 odpowiedzialne za kontrolowanie wydatków z EFS: ze Zjednoczonego Królestwa (Anglii) i Słowacji. Ocena ta stanowiła część badania, które dotyczyło czterech instytucji audytowych kontrolujących wydatkowanie środków z trzech funduszy polityki spójności (EFRR, FS i EFS), opisanego w rozdziale 5 (zob. pkt 5.25);
- (ii) nadzór nad IA sprawowany przez Komisję, w szczególności dokonana przez Dyрекję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) ocenę wiarygodności informacji i wniosków przedstawionych w rocznych sprawozdaniach audytowych i rocznych opiniach sporządzonych przez IA;
- (iii) roczne sprawozdanie z działalności DG EMPL.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

6.10. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 6.1**. Spośród 180 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 63 (35 %) wystąpiły błędy. Na podstawie skwantyfikowanych błędów, które wystąpiły w 31 transakcjach, Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 3,2 % ⁽⁸⁾.

6.11. Wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wskazują na uchybienia zwłaszcza w kontrolach pierwszego szczebla dotyczących wydatków, które mają na celu zapobieganie nieprawidłowościom, wykrywanie i korygowanie ich, jak również weryfikację faktycznej realizacji projektów. Kontrole te należą do zadań instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących w państwach członkowskich.

6.10. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 1.12, w której wyjaśniła konsekwencje wieloletnich ram dla realizacji programów operacyjnych. W konsekwencji funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej Komisja zastosowała korekty finansowe i odzyskała środki w wysokości 442 mln euro w obszarze polityki zatrudnienia i spraw społecznych w 2012 r. (zob. w szczególności także sytuacja Rumunii opisana w odpowiedzi Komisji do pkt 6.39 lit. a) oraz w ramce 1.2). Komisja odnotowuje spadek częstotliwości błędów wykrytych przez Trybunał w obszarze polityki zatrudnienia i spraw społecznych w 2012 r. (35 %) w porównaniu z 2011 r. (40 %).

6.11. Instytucje zarządzające mają obowiązek przeprowadzać kontrolę 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, można również przeprowadzić weryfikację operacji na miejscu, co tłumaczy, dlaczego systemy zarządzania i kontroli państw członkowskich nie mogły wykryć części błędów w próbie Trybunału. Wpływ tych systemów na obniżenie poziomów błędów z reguły uwidacznia się dopiero w kolejnych latach, po wdrożeniu wszystkich aspektów mechanizmów kontroli.

⁽⁸⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędów na podstawie reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,3 % a 5,1 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.12. Podobnie jak w ubiegłych latach Trybunał uważa, że w przypadku 67 % transakcji, w których wystąpiły błędy (zarówno kwantyfikowalne, jak i niekwantyfikowalne), organy państw członkowskich dysponowały informacjami, które umożliwiały wykrycie i korektę przynajmniej niektórych błędów przed poświadczaniem wydatków Komisji.

6.13. Większość błędów stwierdzonych w tym obszarze polityki wiązała się z niekwalifikowalnymi projektami i wydatkami, nieprzestrzeganiem zasad udzielania zamówień publicznych lub włączeniem niekwalifikowalnych uczestników do projektów współfinansowanych ze środków EFS.

Niekwalifikowalne projekty i wydatki

6.14. Trybunał wykrył niekwalifikowalne projekty lub stwierdził zwrot kosztów niekwalifikowalnych lub nieprawidłowo obliczonych w 20 (11 %) spośród 180 skontrolowanych transakcji. 17 z tych transakcji dotyczyło projektów w ramach EFS. Błędy te stanowią 65 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 72 % szacowanego poziomu błędu w tym obszarze polityki (zob. ramka 6.1).

Ramka 6.1 – Przykłady niekwalifikowalnych projektów i wydatków

- a) *Beneficjent niekwalifikujący się do wsparcia z EFS:* Przepisy prawa w Rumunii zawierają wymóg, by osoby prowadzące szkolenia zawodowe posiadały odpowiednie zezwolenia. Projekt mający na celu integrację nieaktywnych zawodowo kobiet z obszarów wiejskich na rynku pracy został zrealizowany przez beneficjenta, który takich zezwoleń nie posiadał. W związku z tym cała zadeklarowana kwota była niekwalifikowalna.
- b) *Nieprawidłowo obliczone koszty osobowe:* Celem projektu współfinansowanego bezpośrednio przez Komisję było wzmocnienie europejskich rad zakładowych poprzez lepszą koordynację związków zawodowych. Trybunał stwierdził błędy w wyliczonych kosztach osobowych, stanowiące 3,2 % skontrolowanej kwoty.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.12. Komisja uważnie śledzi te przypadki, aby zapewnić wdrożenie stosownych planów działań przez zainteresowane państwa członkowskie w celu zapobiegania błędom przed certyfikacją wydatków w przyszłości. Ponadto zdając sobie sprawę z kluczowej roli weryfikacji zarządzania oraz konieczności ich udoskonalenia, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) wysłała w listopadzie 2012 r. pismo do wszystkich organów zarządzających, w którym zwróciła uwagę na konieczność dalszego wzmocnienia wiarygodności i dokładności weryfikacji zarządzania oraz poinformowała o tematycznym audycie weryfikacji zarządzania, który zostanie przeprowadzony w 2013 r. w odniesieniu do 7 wybranych programów operacyjnych w 6 państwach członkowskich. Wspomniany tematyczny audyt jest obecnie w toku. Po sfinalizowaniu procedury Komisja przygotowuje całościowe sprawozdanie podsumowujące osiągnięte wyniki i zdobyte doświadczenia, skierowane do wszystkich państw członkowskich.

6.14. Błędy wskazane przez Trybunał w Rumunii stanowią znaczną część ogólnego poziomu błędów w obszarze polityki zatrudnienia i spraw społecznych. Podobne błędy zostały uprzednio wykryte przez Komisję. Z tego względu w 2012 r. Komisja zastosowała stawkę ryczałtowej korekty finansowej w wysokości 25 % na poziomie PO. Zob. odpowiedź do pkt 6.39 lit. a) oraz do ramki 1.2.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) Nieprawidłowo przyporządkowane koszty ogólne: Zgodnie z unijnymi zasadami kwalifikowalności ⁽⁹⁾ koszty ogólne powinny być „przeznaczone pro rata do działań zgodnie z należycie uzasadnioną, rzetelną i bezstronną metodologią”. W Hiszpanii koszty ogólne projektu polegającego na organizacji szkoleń zostały przyporządkowane z zastosowaniem metody, która nie spełniała tych wymogów. Trybunał uważa, że koszty ogólne zawyżono o 2,3 % skontrolowanej kwoty.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Naruszenie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

6.15. Choć w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych odsetek transakcji wiążących się z udzielaniem zamówień publicznych jest niższy niż w zakresie polityki regionalnej, transportu i energii, Trybunał wykrył przypadki naruszenia unijnych lub krajowych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych w 24 ze 180 skontrolowanych transakcji. Poważne naruszenia tych przepisów, prowadzące do błędów kwantyfikowalnych, wykryto w dziewięciu przypadkach, co stanowi 5 % skontrolowanych transakcji. Błędy te stanowią 29 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 26 % szacowanego poziomu błędów w tym obszarze polityki.

6.16. We wszystkich przypadkach odnośne kwoty nie przekraczały progu, powyżej którego należałoby zastosować bezpośrednio unijne przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych ⁽¹⁰⁾. Oznacza to, że doszło do naruszenia przepisów krajowych (zob. ramka 6.2).

6.15. Komisja stosuje proporcjonalne korekty według stawek ryczałtowych w ramach polityki spójności, oparte na wytycznych COCOF, chroniąc w ten sposób budżet UE, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności oraz natury i wagi stwierdzonych nieprawidłowości.

Komisja i większość władz krajowych stosuje wspomniane korekty według stawek ryczałtowych przy nakładaniu korekt finansowych za naruszenie zasad dotyczących zamówień publicznych, między innymi przy podejmowaniu działań w związku z wszelkimi błędami dotyczącymi zamówień publicznych wykrytymi przez Trybunał.

6.16. Komisja podejmie działania następcze związane z błędami wykrytymi przez Trybunał i zastosuje korekty finansowe w przypadkach, w których jest to właściwe i możliwe z prawnego punktu widzenia. Komisja zauważa, że w niektórych przypadkach krajowe lub regionalne zasady stosowane w odniesieniu do wydatków finansowanych z EFS są bardziej rygorystyczne niż te przewidziane w ustawodawstwie krajowym w odniesieniu do podobnych wydatków finansowanych na szczeblu krajowym. W związku z tym te dodatkowe wymogi mogą być postrzegane jako przykład praktyki nadmiernego rygorystycznego wdrażania, nakładania na siebie zbędnych obciążeń administracyjnych i dalszego zwiększania stopnia złożoności wydatków finansowanych z EFS.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do warunków, jakie muszą spełniać wydatki na działania współfinansowane z funduszy strukturalnych, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003 (Dz.U. L 72 z 11.3.2004, s. 66).

⁽¹⁰⁾ Dyrektywy 2004/17/WE oraz 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 134 z 30.4.2004).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 6.2 – Przykłady naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

- a) *Nieprawidłowości przy udzieleniu zamówienia:* We Włoszech beneficjent przeprowadził procedurę przetargową na pakiet usług obejmujący transport i usługi edukacyjne w ramach wycieczki szkolnej. Ogłoszenie o zamówieniu zostało wywieszone jedynie na szkolnej tablicy ogłoszeń i nie zostało opublikowane w prasie regionalnej, co jest niezgodne z wymogami prawa krajowego. Ponadto na złożenie ofert przewidziano zaledwie trzy dni robocze. W ten sposób ograniczono konkurencję i dostęp do zamówienia dla potencjalnych oferentów. W konsekwencji całą kwotę zamówienia uznaje się za niekwalifikowalną. Stanowiła ona 84,9 % zadeklarowanych kosztów objętych kontrolą. Projekt ujęty był we wniosku o zwrot kosztów zrealizowanym po tym, jak Komisja wznowiła płatności na rzecz PO po wcześniejszym ich wstrzymaniu przez DG EMPL.

Podobny przypadek nieprawidłowo udzielonych zamówień stwierdzono również w projekcie EFS w Rumunii.

- b) *Niezgodne z prawem udzielenie zamówienia z wolnej ręki:* W projekcie EFS w Estonii udzielono zamówienia na usługi księgowe bez przeprowadzenia procedury przetargowej, co stanowiło naruszenie krajowych zasad udzielania zamówień publicznych. Błąd stanowił 1,5 % skontrolowanej kwoty.

Podobne przypadki stwierdzono w projektach EFS we Francji.

Niekwalifikowalni uczestnicy

6.17. W dwóch ze 180 skontrolowanych transakcji Trybunał stwierdził, że uczestnicy działań finansowanych ze środków EFS nie spełniali kryteriów kwalifikowalności, co doprowadziło do błędów kwantyfikowalnych. Przypadki te stanowią 6 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 2 % szacowanego poziomu błędów w tym obszarze polityki (zob. ramka 6.3).

6.17. Komisja podejmie działania w związku ze wszystkimi przypadkami zidentyfikowanymi przez Trybunał w celu zastosowania niezbędnych korekt finansowych. Niemniej jednak wymagania wymienione w przykładzie zaprezentowanym w ramce 6.3 są innym przypadkiem nadmiernego rygorystycznego wdrażania, jako że zostały całkowicie dobrowolnie nałożone przez krajowe przepisy dotyczące kwalifikowalności, w których nie uwzględniono faktu, że tak długi czas ich obowiązywania jest często niewykonalny. W tym szczególnym przypadku, na podstawie zaleceń Komisji, wymogi i zarządzanie środkami wspierającymi zatrudnienie uległy znacznej poprawie w 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 6.3 – Przykłady niekwalifikowalnych uczestników

Niekwalifikowalni uczestnicy: W Hiszpanii wsparciem ze środków EFS objęte zostały firmy zatrudniające bezrobotnych. Zgodnie z warunkami kwalifikowalności pracodawcy uczestniczący w projekcie mieli obowiązek utrzymać zatrudnienie nowych pracowników przez minimum trzy lata, a w niektórych przypadkach – do pięciu lat. W przypadku 12 osób nie spełniono tego wymogu. Zadeklarowane koszty dotyczące niekwalifikowalnych uczestników stanowiły 39,2 % skontrolowanej kwoty.

Podobny przypadek stwierdzono w projekcie EFS we Włoszech.

Szereg uchybień proceduralnych

6.18. Niemal wszystkie błędy niekwalifikowalne stwierdzone przez Trybunał dotyczyły różnego rodzaju uchybień wymogom proceduralnym w zakresie zarządzania projektami w ramach EFS i ich realizacji, których dopuścili się beneficjenci i instytucje zarządzające. W ośmiu przypadkach Trybunał uznał uchybienia za poważne niezgodności. W ramce 6.4 przedstawiono przykłady głównych kategorii błędów niekwalifikowalnych.

6.18. Komisja zbada wszystkie błędy zgłoszone przez Trybunał i dopilnuje, aby podjęto środki naprawcze.

Ramka 6.4 – Przykłady uchybień proceduralnych

a) *Poważna modyfikacja zakresu i celów projektu bez zmiany w umowie o dotację:* W ramach projektu EFS na Słowacji współfinansowano działania szkoleniowe w dwóch określonych gminach. Trybunał stwierdził, że dużą częścią tych szkoleń objęto pracowników szkoły średniej znajdującej się w gminie w innym regionie. Choć beneficjent uzyskał pisemną zgodę od instytucji pośredniczącej, tego typu modyfikacja wymaga zmiany w umowie. Tego jednak nie dokonano.

b) *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia przesłane z opóźnieniem lub niewysłane wcale:* Zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych zamawiający ma obowiązek przesłać ogłoszenie o wynikach postępowania o udzielenie zamówienia nie później niż 48 dni po udzieleniu takiego zamówienia. Trybunał stwierdził trzy przypadki w Grecji, w których nie zastosowano się do tego obowiązku.

Podobne przypadki stwierdzono również w projektach EFS w Zjednoczonym Królestwie.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) *Nieprawidłowe stosowanie przepisów dotyczących pomocy państwa*: W ramach projektu EFS w Portugalii udzielono wsparcia MŚP w formie subsydiowania przez 12 miesięcy kosztów osobowych związanych z zatrudnieniem osób bezrobotnych jako stażystów. Tego rodzaju pomoc byłaby dopuszczalna, gdyby została zrealizowana jako pomoc *de minimis* lub w ramach systemu pomocy objętej wyłączeniem. Państwo członkowskie nie zastosowało jednak żadnej z tych dwóch możliwości.

Podobny przypadek stwierdzono w projekcie EFS w Niemczech.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wpływ stosowania uproszczonych opcji kosztów

6.19. We wcześniejszych sprawozdaniach rocznych Trybunał zalecał, by Komisja na szerszą skalę wykorzystywała płatności oparte na kwotach i stawkach ryczałtowych zamiast zwracania „kosztów rzeczywistych”, aby w ten sposób ograniczyć prawdopodobieństwo wystąpienia błędu oraz zmniejszyć obciążenie administracyjne promotorów projektów ⁽¹¹⁾.

6.20. W 2009 r. prawodawca zwiększył liczbę uproszczonych opcji kosztów ⁽¹²⁾. Od tego czasu w przypadku projektów lub transakcji realizowanych bezpośrednio w formie dotacji koszty można deklarować z wykorzystaniem:

- ryczału w przypadku kosztów pośrednich do wysokości 20 % bezpośrednich kosztów operacji,
- kosztów zryczałtowanych, wyliczonych na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych,
- kwot ryczałtowych do wysokości 50 000 euro pokrywających w całości lub w części koszty operacji.

6.21. Jak wynika z ankiety, Komisja szacuje, że w przypadku około 60 % PO realizowanych w ramach EFS wykorzystano co najmniej jedną z tych trzech uproszczonych opcji kosztów przy deklarowaniu części kosztów zwróconych w 2012 r.

6.22. W próbie dobranej przez Trybunał uproszczone opcje kosztów zostały zastosowane we wnioskach o zwrot kosztów w przypadku 43 transakcji w ramach 12 z 21 PO. W przypadku 24 transakcji zastosowano koszty zryczałtowane wyliczone na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych, a w przypadku 15 transakcji zastosowano ryczałt w odniesieniu do kosztów pośrednich. Rzadziej korzystano z kwot ryczałtowych (cztery transakcje).

6.19. Od momentu wprowadzenia uproszczonych opcji kosztów Komisja aktywnie pracowała nad stopniowym rozszerzeniem zakresu ich stosowania, a także uważa, że starania te przyniosły już pozytywne rezultaty. Komisja będzie nadal aktywnie wspierać stosowanie uproszczonych opcji kosztów.

6.22. Komisja jest zdania, że uwagi Trybunału potwierdzają pozytywny wpływ jej nieustających wysiłków, mających na celu zachęcenie państw członkowskich do skutecznego wdrożenia uproszczonych opcji kosztów od początku obecnego okresu programowania, a wysiłki te zostały znacząco wzmocnione poprzez konkretne seminaria na temat uproszczenia prowadzone od 2011 r., w których uczestniczyło do tej pory 17 państw członkowskich.

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie roczne za 2006 r., pkt 6.45, i sprawozdanie roczne za 2007 r., pkt 6.34.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 396/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu rozszerzenia rodzajów kosztów kwalifikujących się do objęcia finansowaniem z EFS (Dz.U. L 126 z 21.5.2009, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.23. Trybunał nie stwierdził żadnych błędów (kwantyfikowalnych ani niekwantyfikowalnych) związanych z zastosowaniem uproszczonych opcji kosztów. Fakt ten wskazuje, że projekty, których koszty są deklarowane z wykorzystaniem tej metody, są mniej narażone na błędy. Korzystanie z uproszczonych opcji kosztów na szerszą skalę powinno mieć zatem pozytywny wpływ na poziom błędów.

6.24. Jedną z głównych przeszkód w stosowaniu uproszczonych opcji kosztów przez instytucje zarządzające i pośredniczące jest obawa, że ustalone stawki kosztów nie spełniają wymogów określonych w art. 11 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 ⁽¹³⁾, zgodnie z którym koszty „ustala się z wyprzedzeniem na podstawie rzetelnej, sprawiedliwej i weryfikowalnej kalkulacji”. Komisja wydała wytyczne dotyczące interpretacji tych wymogów ⁽¹⁴⁾. Są one przejrzyste i zawierają odpowiednie przykłady, a w połączeniu z bardziej aktywnym promowaniem uproszczonych opcji kosztów oraz z systematycznym zatwierdzaniem *ex ante* wyliczonych ryczałtów przez Komisję powinny przyczynić się do szerszego ich stosowania przez instytucje zarządzające i pośredniczące. Ma to znaczenie szczególnie w kontekście bieżących przygotowań do nadchodzącego okresu programowania 2014–2020.

Wznowienie płatności na rzecz problematycznych PO
oznaczało, że w 2012 r. populacja obciążona była wyższym ryzykiem

6.25. W 2012 r. Komisja wznowiła płatności na rzecz kilku PO po wcześniejszym ich wstrzymaniu lub zawieszeniu. Choć skutek kontroli przeprowadzonych przez DG EMPL systemy zostały prawdopodobnie ulepszone i dokonano korekt finansowych, niektóre wnioski o zwrot kosztów, w przypadku których wstrzymano płatności, mogą zostać w pełni zrealizowane po wznowieniu płatności. Wiąże się z tym ryzyko, że wnioski te w dalszym ciągu obejmują projekty zawierające niekwalifikowalne koszty, za sprawą których doszło do wstrzymania lub zawieszenia płatności (zob. przykład a) w ramce 6.2).

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.23. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że działania kontrolne Trybunału potwierdzają pozytywny wpływ uproszczonych opcji kosztów na skuteczne zmniejszanie liczby błędów.

Oprócz zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, zwłaszcza tych mniejszych, jak to często ma miejsce w przypadku EFS, jednym z głównych powodów zastosowania uproszczonych opcji kosztów jest dalsze obniżanie wskaźnika błędów w obszarze polityki zatrudnienia i spraw społecznych.

6.24. Komisja z zadowoleniem przyjmuje uwagi Trybunału i jego poparcie dla stosowania uproszczonych opcji kosztów. Komisja uważa to za zachętę do wdrażania ambitnego planu działań dotyczącego uproszczenia, który obejmuje przeprowadzenie seminariów na temat uproszczenia w przeważającej większości państw członkowskich przed końcem 2013 r.

6.25. Rygorystyczna polityka Komisji dotycząca przypadków wstrzymania i zawieszenia płatności zmniejsza ryzyko dla budżetu Wspólnoty poprzez zaprzestanie płatności w przypadku stwierdzenia istotnych braków, często w wyniku własnych prac kontrolnych. Zanim płatności okresowe zostaną wznowione, Komisja wymaga skutecznego zastosowania niezbędnych korekt finansowych i uzgodnionego planu działania, aby zapobiec ponownemu pojawieniu się wspomnianych braków w przyszłości. Komisja będzie prowadzić dalsze działania związane z konkretnym przypadkiem wykrytym przez Trybunał w celu zastosowania wszelkich dodatkowych wymaganych korekt finansowych.

⁽¹³⁾ Zmienionym przez art. 1 rozporządzenia (WE) nr 396/2009.

⁽¹⁴⁾ Wytyczne KE COCOF 09/0025/04-EN w sprawie kosztów pośrednich deklarowanych ryczałtowo, kosztów zryczałtowanych wyliczanych na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych i kwot ryczałtowych, wersja ostateczna z dnia 28 stycznia 2010 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Błędy stwierdzone w zamkniętych PO

6.26. Dobrana przez Trybunał próba obejmowała 16 płatności końcowych dokonanych w ramach zamknięcia dwóch PO na lata 2000–2006. Trybunał stwierdził błędy kwantyfikowalne w pięciu transakcjach w ramach programu, który został zamknięty bez żadnych korekt finansowych ⁽¹⁵⁾.

6.27. Potwierdza to wnioski z kontroli systemów zamykania pomocy przedstawione w ubiegłorocznym sprawozdaniu rocznym ⁽¹⁶⁾, zgodnie z którymi nierzetelna dokumentacja zamknięcia pomocy może skutkować nienależnymi zwrotami nieprawidłowych wydatków, o ile Komisja nie podejmie niezbędnych działań naprawczych na kolejnych etapach.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW**Przeprowadzone przez Trybunał badanie instytucji audytowych**

6.28. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli w czterech instytucjach audytowych (IA) zajmujących się programami współfinansowanymi w ramach EFRR, FS i EFS przedstawiono w **załączniku 5.2**.

6.26. Jak przedstawiono w sprawozdaniu ogólnym dotyczącym korekt finansowych zastosowanych w okresie programowania 2000–2006 przedłożonym Parlamentowi Europejskiemu w dniu 23 kwietnia 2013 r., DG EMPL zajęła ostrożne podejście w odniesieniu do zamknięcia programów, co odzwierciedla fakt, iż w dniu opublikowania ogólnego sprawozdania proces zamknięcia był w toku w przypadku 61 programów EFS, a ponadto na 2013 r. zaplanowano 5 audytów zamykających. Z ogólnego sprawozdania wynika, że biorąc pod uwagę już zastosowane korekty finansowe oraz dodatkowe korzyści wynikające z zamknięcia pozostałych 61 programów EFS, dla programów EFS przewiduje się zastosowanie korekt finansowych o łącznej kwocie 2,4 mld EUR. Uwzględniając powyższe informacje, Komisja przyjmuje do wiadomości 5 konkretnych błędów wykrytych przez Trybunał w jednym zamkniętym PO i wprowadzi w życie niezbędne dodatkowe korekty.

6.27. Komisja zgadza się, że zamknięcie dotyczące lat 2000–2006 jest złożonym procesem i obejmuje pewne ryzyko wynikające z czasami nie w pełni wiarygodnej dokumentacji zamknięcia, dostarczonej przez państwa członkowskie w odniesieniu do określonych programów operacyjnych. W związku z powyższym DG EMPL wprowadziła niezbędne środki mające na celu ograniczenie tego ryzyka, w tym znaczące korekty finansowe i pięć audytów zamykających zaplanowanych w 2013 r. (zob. także odpowiedź do pkt 6.27). Należy również zauważyć, że w przypadku pojawienia się nowych okoliczności, takich jak te określone przez Trybunał, Komisja może stosować korekty finansowe nawet po zamknięciu programu. Uznając powyższe zagrożenia, Komisja podkreśla, że proces zamknięcia w latach 2000–2006 jest wciąż w toku.

6.28. Komisja stwierdza, że instytucje audytowe 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 zadań wykonanych, co do zasady, 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 udzielanie porad, wskazówek i zaleceń instytucjom audytowym. Rozporządzenie umożliwia Komisji korzystanie pod pewnymi warunkami z wyników prac instytucji audytowej, w celu uzyskania zapewnienia (art. 73).

⁽¹⁵⁾ Hiszpania (Comunidad Valenciana).

⁽¹⁶⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.52–5.64.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.29. W ramach badania łącznie czterech IA, zajmujących się programami współfinansowanymi w ramach EFRR, FS i EFS, Trybunał ocenił pracę dwóch IA w dwóch państwach członkowskich: angielskiej IA w Zjednoczonym Królestwie i słowackiej IA. W przypadku tych dwóch skontrolowanych IA przegląd ich prac oraz ponowne przeprowadzenie kontroli operacji skoncentrowane były na wydatkach EFS.

6.30. Słowacka IA została uznana za skuteczną, natomiast angielska IA w Zjednoczonym Królestwie – za częściowo skuteczną pod względem spełniania podstawowych wymogów określonych w przepisach oraz zapewnienia prawidłowości transakcji. Zakres oraz szczegółowe wyniki przeprowadzonej przez Trybunał kontroli IA dla wszystkich trzech funduszy (EFRR, FS i EFS) przedstawiono w rozdziale 5 (pkt 5.46–5.49).

Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA

6.31. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA przedstawiono w rozdziale 5 (zob. pkt 5.50–5.52).

6.32. Komisja oblicza poziomy błąd dla poszczególnych PO na podstawie rocznych sprawozdań audytowych przedłożonych przez IA. DG EMPL dokonała korekty podanego poziomu błędu lub uznała go za niewiarygodny w przypadku 31 ze 117 rocznych sprawozdań audytowych w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyło to 42 ze 117 sprawozdań).

6.33. 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. Trybunał wykrył niespójności w przeprowadzonej przez Komisję analizie rocznych sprawozdań audytowych. Pewne uchybienia przy obliczaniu poziomu błędu przez IA nie zostały wykryte lub skorygowane przez Komisję. Problemy te nie podważają jednak liczby ani wpływu zastrzeżeń sformułowanych przez DG EMPL w 2012 r.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL

6.34. Trybunał ocenił roczne sprawozdanie z działalności za 2012 r. wraz z dołączonym do niego oświadczeniem Dyrektora Generalnego DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego. W odniesieniu do prawidłowości płatności zatwierdzonych w 2012 r. Trybunał:

- ocenił zastrzeżenia zgłoszone w rocznym sprawozdaniu z działalności;
- sprawdził spójność i poprawność dokonanych przez Komisję obliczeń „kwot obciążonych ryzykiem”.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.29 i 6.30. DG EMPL przeprowadziła kontrole w celu dokonania przeglądu prac 84 instytucji audytowych w ramach EFS na koniec 2012 r., w tym instytucji audytowych ze Zjednoczonego Królestwa i Słowacji. Wydana przez Komisję ocena instytucji audytowych jest pozytywna.

6.32. Zanim Komisja zatwierdzi wskaźniki przedstawione przez instytucje audytowe, stosuje wszystkie procedury audytu wszędzie tam, gdzie pojawiają się wątpliwości co do dokładności lub wiarygodności zgłoszonych wskaźników błędów: kieruje ustne i pisemne zapytania do instytucji audytowych, przeprowadza misje wyjaśniające lub analizy dodatkowych informacji z tych instytucji, w tym indywidualnych wyników audytu, jeżeli jest to konieczne. W oparciu o te informacje wskaźniki błędów podane w RSA zostały dostosowane w 18 (15,4 %) programach operacyjnych EFS. Ponadto zgłoszone wskaźniki błędów dla 13 (11,1 %) programów operacyjnych EFS zostały uznane za niewiarygodne i w związku z tym Komisja zastąpiła je stawkami ryczałtowymi.

6.33. Komisja uważa, że stworzyła szczegółową procedurę nadzorczą w celu zapewnienia ogólnej wiarygodności rocznych sprawozdań audytowych dla własnej wiarygodności oraz w celu poparcia ustaleń i kwantyfikacji zastrzeżeń zgłoszonych w rocznym sprawozdaniu z działalności (zob. odpowiedź na pkt 6.40 a).

UWAGI TRYBUNAŁU

6.35. DG EMPL ocenia, że ogólny poziom błędów w płatnościach okresowych za 2012 r. w okresie programowania 2007–2013 wynosi pomiędzy 2,3 % a 3,2 %. W około 30 % płatności wystąpił istotny poziom błędów (równy lub przekraczający dwuprocentowy próg istotności ustalony przez Komisję).

6.36. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG EMPL ujęto zastrzeżenie w odniesieniu do płatności dokonanych w okresie programowania 2007–2013 na sumę 68 mln euro obejmujących 27 ze 117 PO oraz zastrzeżenie bez skutków finansowych dotyczące 12 PO w okresie programowania 2000–2006.

6.37. W 2011 r. DG EMPL wykorzystała obliczony na potrzeby okresu programowania 2007–2013 skumulowany poziom ryzyka finansowego odnoszący się do PO, w przypadku których zatwierdzone poziomy błędów wynosiły pomiędzy 2 % a 5 %, aby na tej podstawie zdecydować, czy dany PO powinien zostać objęty zastrzeżeniem. W 2012 r. DG EMPL objęła tym podejściem dodatkowo 20 PO, w których zatwierdzony poziom błędów wynosił powyżej 5 %. Choć w przypadku 13 PO skumulowany poziom ryzyka finansowego wynosił poniżej 2 %, osiem z nich zostało objętych zastrzeżeniem z uwagi na zastosowanie zasady ostrożności. W przypadku pozostałych pięciu PO nie zgłoszono zastrzeżenia. Powody takiej decyzji przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. w odniesieniu tylko do jednego PO. Trybunał jest zdania, że Komisja powinna była ujawnić te informacje także w przypadku pozostałych czterech PO.

6.38. Informacje dotyczące stosowania korekt finansowych przedstawiono w rozdziale 1 (zob. pkt 1.19–1.37).

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.35. Komisja uważa, iż fakt, że przez trzy lata z rzędu oszacowany przez nią poziom błędów, jak zostało to wykazane w rocznym sprawozdaniu z działalności DG EMPL, jest zgodny z najbardziej prawdopodobnym poziomem błędów ustalonym przez Trybunał, potwierdza słuszność i wiarygodność jej podejścia (zob. odpowiedź na pkt 6.40 lit. a)). Ponadto wyniki te wskazują, że Komisja stworzyła solidną procedurę w celu nadzorowania informacji przekazanych przez instytucję audytową w ramach RSA.

Jak wskazano w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. (s. 37) Komisja podkreśla, że ze wszystkich płatności okresowych za 2012 r. jedynie 19,7 % płatności przekazanych na rzecz PO było obciążonych błędem na poziomie zgłoszonym w rocznym sprawozdaniu z kontroli za 2012 r., przedstawionym w grudniu w 2012 r., wynoszącym między 2 % a 5 %, a w przypadku jedynie 9,8 % płatności dla PO poziom błędów przekroczył 5 %. To wyraźnie odzwierciedla rygorystyczną politykę wstrzymywania i zawieszania płatności, która jest systematycznie wdrażana przez DG EMPL; w odniesieniu do programów operacyjnych ze skumulowanym poziomem błędów (podczas całego okresu od 2007 r.) powyżej 2 % Komisja zastosowała odpowiednią korektę finansową lub wstrzymała płatności do czasu wykonania takich korekt.

6.37. Zgodnie ze stałymi instrukcjami Komisji dla rocznego sprawozdania z działalności za 2012 r. (kwantyfikowalne) zastrzeżenie jest wymagane tylko wtedy, gdy łączne ryzyko finansowe wynosi powyżej 2 %, co nie miało miejsca w żadnym z 5 przypadków systemów operacyjnych, o których wspomina Trybunał, ponieważ niezbędne korekty finansowe zostały zastosowane, zanim ukazało się roczne sprawozdanie z działalności. Ponadto wprowadzono stosowne plany działania, aby zapobiec ponownemu pojawieniu się tych problemów w pięciu programach operacyjnych, których dotyczy sprawa. Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału w celu przedstawienia pełnych informacji w tym zakresie w przyszłych rocznych sprawozdaniach z działalności.

6.38. Komisja podjęła wszelkie niezbędne środki zgodne z Traktatem i przewidziane w rozporządzeniach chroniących budżet UE. Komisja zauważa, że pomimo iż zrobiła wszystko, co w jej mocy, i działała w pełnym poszanowaniu istniejących przepisów w roku budżetowym zbadanym przez Trybunał, wynosząca 25 % zryczałtowana korekta stosowana w odniesieniu do Rumunii nie została wzięta pod uwagę przy określaniu poziomu błędów na 2012 r. Zob. odpowiedź do pkt 6.39 lit. a) oraz do ramki 1.2.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2012 r.

6.39. W obszarze polityki dotyczącym spraw społecznych i zatrudnienia

a) z badań transakcji wynika, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w populacji wynosi 3,2 %; a

b) skontrolowane systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewnienia prawidłowości operacji w okresie programowania 2007–2013.

6.40. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w zaakceptowanych wydatkach wystąpił istotny poziom błędu.

Zalecenia

6.41. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 6.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. Trybunał przedstawił 10 zaleceń dotyczących polityki spójności, transportu i energii. Jedno z nich nie ma zastosowania w obecnych ramach. Komisja w pełni wdrożyła jedno zalecenie, pięć wdrożono w przeważającej mierze, jedno wdrożono częściowo, natomiast jedno nie zostało wdrożone wcale. W jednym przypadku nie było możliwe uzyskanie dowodów na podjęcie działań.

6.39.

a) Komisja stworzyła stosowne procedury w celu poparcia wiarygodności wykazywanej w rocznym sprawozdaniu z działalności. Komisja uważa, iż fakt, że już trzy lata z rzędu oszacowany przez Komisję poziom błędu ujawniony w rocznym sprawozdaniu z działalności DG EMPL jest zgodny z ustalonym przez Trybunał najbardziej prawdopodobnym poziomem błędu, potwierdza prawidłowość i rzetelność jej podejścia. W 2012 r. szacowany poziom błędu DG EMPL w jej rocznym sprawozdaniu z działalności utrzymał się w przedziale od 2,3 % do 3,2 %. Komisja zauważa, że błędy w jednym PO w Rumunii stanowią istotną część najbardziej prawdopodobnego błędu ustanowionego przez Trybunał. Komisja podkreśla, że w grudniu 2012 r. wdrożyła korektę zryczałtowaną w wysokości 25 % na wszystkie wydatki poświadczane przez władze rumuńskie w ramach tego PO. Komisja zwraca uwagę, że pomimo że zrobiła wszystko, co w jej mocy, i działała z pełnym poszanowaniem obowiązujących przepisów w celu ochrony budżetu UE w tym samym roku finansowym zbadanym przez Trybunał, powyższa korekta zryczałtowana nie została uwzględniona przy określaniu poziomu błędu za 2012 r. Zob. odpowiedź na uwagi w ramce 1.2.

b) Komisja uważa, że dysponuje szczegółową procedurą nadzorczą w celu zapewnienia ogólnej wiarygodności pracy instytucji audytowych dla swojej własnej wiarygodności. Na podstawie swojej oceny Komisja podkreśla, że skuteczność i zgodność instytucji audytowych z wymogami może być różna. Zgodnie z art. 73 rozporządzenia 1083/2006 Komisja od czerwca 2012 r. formalnie polega na pracach dziewięciu instytucji audytowych w ramach EFS (dla 10 programów operacyjnych). Komisja będzie nadal dokonywała przeglądu prac instytucji audytowych.

6.40. Komisja podjęła konkretne działania w celu zmniejszenia wykrytego ryzyka, obejmujące w szczególności środki prewencyjne i naprawcze, takie jak udzielanie wskazówek, organizowanie szkoleń, uproszczenie i rygorystyczną politykę w zakresie wstrzymania i zawieszenia płatności oraz stosowanie korekt finansowych.

6.41. Na podstawie własnej oceny Komisja uważa, że spośród dziesięciu zaleceń na lata 2009 i 2010 dwa z nich powinny być uznane za w pełni wdrożone, a pięć – za wdrożone w przeważającej mierze. Komisja uważa, że trzy pozostałe zalecenia jej „nie dotyczą”.

UWAGI TRYBUNAŁU

6.42. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

— **Zalecenie 1:** podjęła działania w celu wyeliminowania uchybień w kontrolach „pierwszego szczebla” przeprowadzanych przez instytucje zarządzające i pośredniczące; działania takie obejmowałyby opracowanie specjalnych wytycznych oraz – w stosownych przypadkach – szkolenia.

— **Zalecenie 2:** na podstawie swoich doświadczeń z okresu programowania 2007–2013 przeprowadziła ocenę stosowania krajowych zasad kwalifikowalności w celu zidentyfikowania obszarów, które mogą podlegać dalszym uproszczeniom, oraz w celu wyeliminowania nadmiernie skomplikowanych zasad.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.42.

Komisja zgadza się co do znaczenia kontroli „pierwszego szczebla” przeprowadzanych przez państwa członkowskie i podziela pogląd, że należałoby je dodatkowo wzmocnić. Z tego względu opracowała wytyczne dla państw członkowskich dotyczące 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. W 2011 r. Komisja przekazała również organom kontroli listy kontrolne dla audytu w zakresie kontroli zarządzania, które to listy instytucje zarządzające mogą wykorzystywać jako punkt odniesienia. Ponadto, zdając sobie sprawę z kluczowej roli weryfikacji zarządzania, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) wysłała w listopadzie 2012 r. pismo do wszystkich organów zarządzających, w którym zwróciła uwagę na konieczność dalszego wzmocnienia wiarygodności i dokładności weryfikacji zarządzania oraz poinformowała o tematycznym audycie weryfikacji zarządzania, który zostanie przeprowadzony w 2013 r. w odniesieniu do 7 wybranych programów operacyjnych w 6 państwach członkowskich. Wspomniany tematyczny audyt jest obecnie w toku. Po sfinalizowaniu procedury Komisja przygotuje całościowe sprawozdanie podsumowujące osiągnięte wyniki i zdobyte doświadczenia, skierowane do wszystkich państw członkowskich.

Komisja w pełni podziela konieczność dalszego uproszczenia krajowych zasad kwalifikowalności i eliminowania niepotrzebnie skomplikowanych zasad, które wpływają negatywnie na obciążenia beneficjentów oraz przyczyniają się do zwiększenia poziomu błędów. Komisja podkreśla, że chociaż przeprowadzanie systematycznej oceny wszystkich krajowych zasad kwalifikowalności jest niewykonalne, wszelkie stwierdzone przypadki nadmiernego rygorystycznego wdrażania były rozwiązywane wspólnie z zainteresowanymi państwami członkowskimi (zob. odpowiedź do pkt 6.18). Komisja zobowiązuje się do przedstawienia organowi udzielającemu absolutorium sprawozdania w sprawie nadmiernego rygorystycznego wdrażania w zakresie programów operacyjnych EFS w październiku 2013 r. Komisja będzie także nadal wspierać i zachęcać władze krajowe w ich staraniach na rzecz uproszczenia. W latach 2011–2013 DG EMPL zorganizowała szereg seminariów w celu wsparcia organów zarządzających w ich działaniach (zob. również odpowiedź Komisji do zalecenia 3).

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** promowała korzystanie z uproszczonych opcji kosztów na szerszą skalę, aby ograniczyć ryzyko błędu w deklaracjach kosztów i zmniejszyć obciążenie administracyjne beneficjentów. Ryczały stosowane w uproszczonych opcjach kosztów powinny być systematycznie zatwierdzane przez Komisję z wyprzedzeniem, aby zapewnić ich zgodność z wymogami określonymi w przepisach prawa (rzetelna, sprawiedliwa i weryfikowalna kalkulacja).
- **Zalecenie 4:** poszukiwała możliwości dalszego udoskonalenia działań instytucji audytowych oraz poprawy jakości i wiarygodności informacji przedstawianych w rocznych sprawozdaniach audytowych i rocznych opiniach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja zgadza się z Trybunałem co do znaczenia skutecznego wdrożenia uproszczonych opcji kosztów we wszystkich państwach członkowskich. Z tego właśnie względu, oprócz wprowadzenia uproszczonych opcji kosztów w obecnych ramach prawnych, Komisja bardzo aktywnie działała na rzecz ich skutecznego wdrożenia w okresie programowania na lata 2007–2013, w tym organizowała seminaria na temat uproszczenia, w których dotychczas uczestniczyło 17 państw członkowskich. Fakt, że obecnie w przypadku 60 % programów operacyjnych EFS stosowany jest już co najmniej jeden z tych wariantów, świadczy o tym, że Komisja odniosła znaczny sukces w tej kwestii. Na okres programowania 2014–2020 wzmocniono uproszczone opcje kosztów, w tym wprowadzono między innymi możliwość wykorzystywania stawek zryczałtowanych już zapisanych w rozporządzeniach.

Komisja zgadza się co do znaczenia tej kwestii. Praca instytucji audytowych, znajdująca odbicie w RSA, jest jednym z głównych elementów, na podstawie których Komisja opiera swoją wiarygodność. W 2011 r. Komisja przekazała instytucjom audytowym dalsze wytyczne dotyczące traktowania błędów, a w 2012 r. zorganizowała szereg seminariów w celu dalszej poprawy metodyki doboru próby na potrzeby audytu, stosowanej w ramach przygotowania RSA.

ZAŁĄCZNIK 6.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA I SPRAW SPOŁECZNYCH

	2012			2011	2010	2009
	EFS + IPA	Inne sprawy społeczne	Razem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji	168	12	180	180	66	44
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:						
nie wystąpiły błędy	65 % (109)	67 % (8)	65 % (117)	60 %	73 %	75 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	35 % (59)	33 % (4)	35 % (63)	40 %	27 %	25 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy						
Analiza według rodzaju błędu						
błędy niekwantyfikowalne	54 % (32)	0 % (0)	51 % (32)	58 %	39 %	0 %
błędy kwantyfikowalne:	46 % (27)	100 % (4)	49 % (31)	42 %	61 %	100 %
błędy kwalifikowalności	89 % (24)	100 % (4)	90 % (28)	77 %	91 %	64 %
błędy wystąpienia	7 % (2)	0 % (0)	7 % (2)	3 %	9 %	0 %
błędy poprawności	4 % (1)	0 % (0)	3 % (1)	20 %	0 %	36 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu	3,2 %					
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	5,1 %					
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,3 %					

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

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – POLITYKA SPÓJNOŚCI, TRANSPORT I ENERGIA

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	Zalecenie 1: Komisja powinna nadal monitorować przestrzeganie wymogów kwalifikowalności w zakresie funduszy UE, co dotyczy w szczególności właściwego stosowania unijnych i krajowych zasad udzielania zamówień publicznych.		X					
	Zalecenie 2: Komisja powinna zachęcać władze krajowe do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed przedstawieniem Komisji poświadczonych wydatków. W razie wykrycia przez organy krajowe lub organy UE znacznych braków w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli Komisja powinna nadal wstrzymywać lub zawieszać płatności na rzecz programu operacyjnego do czasu podjęcia działań naprawczych przez państwo członkowskie.		X ⁽¹⁾					
	Zalecenie 3: Na podstawie swoich doświadczeń zebranych w trakcie pierwszych lat okresu programowania 2007–2013 Komisja powinna przeprowadzić ocenę 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.				X			Systematyczna ocena wszystkich krajowych zasad kwalifikowalności nie jest możliwa. Komisja jest zdania, że najszybsze jest aktywne promowanie uproszczonych opcji kosztów.
	Zalecenie 4: Komisja powinna zaproponować zmianę rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych na obecny okres programowania, tak aby państwa członkowskie miały obowiązek składania sprawozdań z finansowej realizacji instrumentów inżynierii finansowej. Ich realizacja powinna być także regularnie kontrolowana przez Komisję.	X						
	Zalecenie 5: Komisja powinna dostarczyć dodatkowe 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.		X ⁽²⁾					

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	Zalecenie 6: Komisja powinna zaproponować, aby dostosować okresy sprawozdawcze objęte rocznymi sprawozdaniami z kontroli do roku budżetowego UE w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych na okres po 2013 r. oraz ujednolicić podejścia, co umożliwiłoby agregowanie opinii pokontrolnych IA dotyczących poszczególnych funduszy na szczeblu krajowym i UE.					X		Komisja uwzględniła to zalecenie w swoich wnioskach na lata 2014–2020.
2009	Zalecenie 1: Komisja powinna zachęcać władze krajowe do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed przedstawieniem Komisji poświadczonych wydatków.		X ⁽³⁾					
	Zalecenie 2: Komisja powinna dopilnować, aby zastępowanie niekwalifikowalnych wydatków nowymi wydatkami (wycofywanie) nie skutkowało zgłaszaniem przez państwa członkowskie kolejnych nieprawidłowych wydatków.						X	
	Zalecenie 3: Dzięki prowadzonemu nadzorowi Komisja powinna zapewnić skuteczne funkcjonowanie krajowych systemów zarządzania i kontroli w okresie programowania 2007–2013.			X				Komisja ściśle realizuje swoją rolę nadzorczą, w stosownych przypadkach wstrzymując i zawieszając płatności oraz stosując korekty finansowe.
	Zalecenie 4: Komisja powinna uważnie monitorować właściwe stosowanie dyrektyw UE dotyczących zamówień publicznych w państwach członkowskich.		X					

⁽¹⁾ Z punktu widzenia Komisji zalecenia można by uznać za w pełni wdrożone, wciąż jednak istnieją kwestie wymagające poprawy na poziomie państwa członkowskiego.

⁽²⁾ Zalecenie zostało zrealizowane w części dotyczącej dostarczenia wytycznych dotyczących doboru próby i zakresu weryfikacji. Jeśli chodzi o sprawozdawczość z ustaleń kontrolnych, konieczne są postępy.

⁽³⁾ Zob. zalecenie 2 w sprawozdaniu rocznym za 2010 r.

ROZDZIAŁ 7

Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.11
Charakterystyka badanej grupy polityk	7.2–7.9
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	7.5–7.9
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.10–7.11
Prawidłowość transakcji	7.12–7.19
Skuteczność systemów	7.20–7.24
DG ds. Rozszerzenia	7.21–7.23
EuropeAid	7.24
Wnioski i zalecenia	7.25–7.28
Wnioski dotyczące 2012 r.	7.25–7.26
Zalecenia	7.27–7.28
Załącznik 7.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie stosunków zewnętrznych, pomocy i rozszerzenia	
Załącznik 7.2 – Wyniki badania systemów w zakresie stosunków zewnętrznych, pomocy i rozszerzenia	
Załącznik 7.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

7.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ocenę szczegółową grupy polityk Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie, która obejmuje następujące obszary: Stosunki zewnętrzne, Rozwój i stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (państwami AKP)⁽¹⁾, Pomoc humanitarna i Rozszerzenie. Najważniejsze informacje na temat działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2012 r. przedstawiono w **tabeli 7.1**.

Tabela 7.1 – Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie – kluczowe informacje za 2012 r.

(w mln EUR)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Stosunki zewnętrzne	Europejska polityka sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją	1 420	Bezpośrednie scentralizowane / zdecentralizowane
	Stosunki z Azją, Azją Środkową i Bliskim Wschodem	595	Bezpośrednie scentralizowane / zdecentralizowane / wspólne
	Stosunki z Ameryką Łacińską	292	Bezpośrednie scentralizowane / zdecentralizowane
	Reagowanie w sytuacjach kryzysowych i globalne zagrożenia dla bezpieczeństwa	278	Bezpośrednie scentralizowane / wspólne
	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	265	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane / wspólne
	Wydatki administracyjne	157	Bezpośrednie scentralizowane
	Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR)	140	Bezpośrednie scentralizowane
	Współpraca z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu	43	Bezpośrednie scentralizowane
	Strategia i koordynacja polityki	24	Bezpośrednie scentralizowane
	Stosunki i współpraca z uprzemysłowionymi państwami trzecimi	19	Bezpośrednie scentralizowane
		3 233	
Rozwój i stosunki z państwami AKP	Wydatki administracyjne	340	Bezpośrednie scentralizowane
	Współpraca geograficzna z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)	288	Bezpośrednie scentralizowane / zdecentralizowane / wspólne
	Podmioty niepubliczne — Rozwój	224	Bezpośrednie scentralizowane
	Bezpieczeństwo żywnościowe	218	Bezpośrednie scentralizowane
	Rozwój społeczny	157	Bezpośrednie scentralizowane / wspólne
	Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią	155	Bezpośrednie scentralizowane
	Współpraca w zakresie rozwoju i programy doraźne	31	Bezpośrednie scentralizowane
	Strategia i koordynacja polityki	16	Bezpośrednie scentralizowane
		1 429	

⁽¹⁾ Pomoc udzielana za pośrednictwem Europejskich Funduszy Rozwoju jest przedmiotem osobnego sprawozdania, gdyż nie jest finansowana z budżetu ogólnego.

(w mln EUR)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Pomoc humanitarna	Pomoc humanitarna	1 073	Bezpośrednie scentralizowane / wspólne
	Wydatki administracyjne	35	Bezpośrednie scentralizowane
	Instrument Finansowy Ochrony Ludności	20	Bezpośrednie scentralizowane
		1 128	
Rozszerzenie	Proces i strategia rozszerzenia	851	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane / zdecentralizowane / wspólne
	Wydatki administracyjne	92	Bezpośrednie scentralizowane
		943	
Płatności za rok ogółem		6 733	
– wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾		624	
Wydatki operacyjne ogółem		6 109	
– zaliczki ⁽²⁾		4 009	
+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾		4 516	
Skontrolowana populacja ogółem		6 616	
Zobowiązania za rok ogółem		9 021	

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.⁽²⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (więcej szczegółów zob. rozdział 1, pkt 1.6 i 1.7).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanej grupy polityk

7.2. Działania zewnętrzne UE obejmują cztery obszerne obszary polityki: Stosunki zewnętrzne, Pomoc rozwojową, Rozszerzenie i Pomoc humanitarną. W obszarach **stosunków zewnętrznych i pomocy rozwojowej** Unia Europejska stara się chronić interes europejski, promować wartości europejskie oraz przyczyniać się do pokoju, bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju. Aby osiągnąć te cele, UE realizuje europejską politykę sąsiedztwa, promuje prawa człowieka, opowiada się za wolnym i sprawiedliwym handlem oraz wspiera społeczny i gospodarczy rozwój swoich partnerów. Pomoc rozwojowa jest ukierunkowana na osiągnięcie milenijnych celów rozwoju (MCR), ograniczanie ubóstwa i integrowanie krajów rozwijających się z gospodarką światową. Celem polityki w zakresie **rozszerzenia** jest pomoc krajom kandydującym oraz potencjalnym kandydatom do członkostwa w UE w budowaniu zdolności instytucjonalnych, tak aby mogły korzystać z praw i wypełniać obowiązki związane z członkostwem w UE. **Pomoc humanitarna** jest udzielana krajom, regionom i ludności dotkniętym katastrofami naturalnymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.3. Wydatki realizowane są za pomocą następujących programów i instrumentów:

- a) programów geograficznych dla krajów objętych polityką sąsiedztwa, polityką rozszerzenia oraz dla krajów rozwijających się (3 477 mln euro);
- b) programów tematycznych obejmujących bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność, podmioty niepaństwowe i władze lokalne, ochronę środowiska, zdrowie i edukację, demokrację i prawa człowieka (977 mln euro);
- c) działań w zakresie polityki zagranicznej w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, instrumentu na rzecz stabilności, misji obserwacji wyborów oraz instrumentu finansowania współpracy z państwami uprzemysłowionymi (562 mln euro);
- d) pomocy humanitarnej oraz europejskiego mechanizmu ochrony ludności (1 093 mln euro).

7.4. Wydatkami zarządzają Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid, Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia – DG ELARG, Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności – DG ECHO oraz Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej – FPI.

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

7.5. Wydatki będące przedmiotem niniejszego rozdziału są dokonywane w ramach wielu różnych instrumentów współpracy i metod realizacji w ponad 150 krajach. Zasady i procedury, w tym zasady dotyczące przetargów i udzielania zamówień, są często złożone. Trybunał ocenił ryzyko wynikające z tego faktu jako wysokie.

7.6. W dwóch obszarach – wsparcie budżetowe⁽²⁾ oraz wkład UE w projekty obejmujące wielu darczyńców realizowane przez organizacje międzynarodowe⁽³⁾ takie jak ONZ – charakter tych instrumentów oraz warunki płatności ograniczają zakres, w jakim transakcje są narażone na błędy, zgodnie z definicją tych błędów przyjętą przez Trybunał na potrzeby kontroli prawidłowości.

7.7. Wsparcie budżetowe jest wypłacane w celu wspomoczenia budżetu ogólnego danego kraju bądź budżetu danego kraju przeznaczonego na konkretną politykę lub cel. Trybunał zbadał, czy Komisja spełniła określone warunki wypłaty wsparcia budżetowego na rzecz danych krajów partnerskich oraz czy wykazała, że spełnione zostały ogólne warunki kwalifikowalności (np. postępy w zarządzaniu finansami sektora publicznego).

⁽²⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z budżetu ogólnego w 2012 r. wyniosły 796 mln euro.

⁽³⁾ Płatności na rzecz organizacji międzynarodowych zrealizowane z budżetu ogólnego w 2012 r. wyniosły 1,4 mld euro, z czego ponad połowa przeznaczona była na projekty obejmujące wielu darczyńców.

UWAGI TRYBUNAŁU

7.8. Jednakże Komisja ma znaczną swobodę w uznawaniu, czy te ogólne warunki zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości nie może wykraczać poza etap, na którym pomoc jest wypłacana krajowi partnerskiemu. Po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Wszelkie uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansami nie zostaną uznane za błędy w prowadzonej przez Trybunał kontroli prawidłowości.

7.9. Wkłady finansowe Komisji do projektów obejmujących wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są przypisane do ściśle określonych pozycji wydatków.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

7.10. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli grupy polityk „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” należy odnotować następujące kwestie:

- a) w ramach kontroli badaniu poddano próbę 174 transakcji, zgodnie z metodyką określoną w **załączniku 1.1**, pkt 6. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2012 r. próba składała się z 56 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji oraz 118 transakcji zatwierdzonych przez delegatury UE ⁽⁴⁾;
- b) ocena systemów objęła systemy nadzoru i kontroli stosowane przez EuropeAid oraz DG ELARG w ich centralach i obejmowała następujące aspekty:
 - (i) kontrole *ex ante* oraz standardy kontroli wewnętrznej;
 - (ii) monitorowanie i nadzór;
 - (iii) audyty wewnętrzne.W przypadku wykrycia błędów analizie poddawano odnośne systemy kontroli w celu zidentyfikowania konkretnych uchybień;
- c) Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności DG ELARG i EuropeAid;
- d) zbadał on, czy Komisja wdrożyła zalecenia sformułowane w sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. (zob. **załącznik 7.3**).

⁽⁴⁾ W Bangladeszu, Bośni i Hercegowinie, Gwatemali, Indonezji, Kosowie, Maroku, Palestynie, Turcji, Ukrainie i Zambii.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.11. EuropeAid, która zarządza 60 % wydatków w tej grupie polityk, jest także odpowiedzialna za zarządzanie wydatkami z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). W sprawozdaniu Trybunału za 2012 r. dotyczącym EFR przedstawiono pełne rezultaty przeprowadzonego przez Trybunał badania w zakresie systemów nadzoru i kontroli oraz rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid, w tym także badania wydatków z budżetu ogólnego, za które jest ona odpowiedzialna. Podsumowanie wyników tych kontroli przedstawiono w ramce 7.2.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

7.12. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 7.1**. Spośród 174 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 40 (23 %) wystąpiły błędy. Na podstawie skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 3,3 % ⁽⁵⁾.

7.13. Szacowany poziom błędu w przypadku tej grupy polityk jest wyższy niż szacowany poziom błędu za rok 2011 (1,1 %). Różnicę tę należy interpretować w świetle zmiany stosowanego przez Trybunał podejścia do doboru próby (zob. rozdział 1, pkt 1.6, 1.7 i 1.15).

7.14. W ubiegłych latach dobierana przez Trybunał próba transakcji dla tej grupy polityk obejmowała zaliczki wypłacane beneficjentom. Natomiast w przypadku 2012 r. próba Trybunału obejmuje tylko płatności okresowe, końcowe oraz rozliczenie zaliczek. Wszystkie te płatności są realizowane na podstawie decyzji Komisji potwierdzającej, że działania zostały podjęte lub że wydatki zostały poniesione oraz że płatność z budżetu UE jest uzasadniona. Dzięki temu Trybunał może sformułować realistyczną opinię na temat prawidłowości transakcji.

7.15. Rozliczenie zaliczek – nowy element próby dotyczącej 2012 r. stanowiący 68 % wartości populacji objętej kontrolą – złożyło się na 3,2 punktu procentowego łącznego szacowanego poziomu błędu w ramach oceny szczegółowej.

7.16. Stwierdzono następujące rodzaje błędów kwantyfikowalnych (zob. ramka 7.1):

- a) w 17 transakcjach wystąpiły błędy kwalifikowalności: płatności w odniesieniu do wydatków poniesionych poza okresem realizacji (trzy transakcje), działania nieobjęte umową (pięć transakcji) lub działania niekwalifikowalne (dziewięć transakcji);

7.12. Komisja stwierdza, że częstotliwość występowania błędów w 2012 r. zmalała w porównaniu z dwoma poprzednimi latami (41 % w 2011 r. i 38 % w 2010 r.).

7.13. Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że wyższy niż szacowany poziom błędu nie jest wynikiem uchybień w systemie kontroli, a zmiany podejścia do doboru próby.

⁽⁵⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,4 % a 5,2 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) w 10 transakcjach odnotowano błędy występowania związane z brakiem faktur lub innych dokumentów poświadczających wydatki;
- c) w trzech transakcjach wystąpiły błędy poprawności.

Ramka 7.1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych**Wydatki niekwalifikowalne**

Komisja wypłaciła kwotę 90 000 euro organizacji pozarządowej w Gwatemali. Zwrot dotyczył VAT, który był niekwalifikowalny, oraz wynagrodzeń dla pracowników, którzy pracowali poza okresem objętym dotacją. Około 18 % wydatków, za które otrzymano zwrot, było niekwalifikowalnych.

Brak dokumentacji poświadczającej

Komisja wypłaciła 16,7 mln euro w odniesieniu do programu wsparcia nauczycielek w szkołach średnich na obszarach wiejskich w Bangladeszu. W momencie zatwierdzania wydatków Komisja nie dysponowała dokumentacją w odniesieniu do kwoty 8,6 mln euro. Dokumenty te nie były także dostępne w momencie kontroli Trybunału. Ponadto Komisja zaakceptowała jako koszt kwotę 0,5 mln euro, która nie została wykorzystana. Komisja nie wydała nakazu odzyskania tej kwoty.

W 2012 r. Komisja zatwierdziła wydatki w kwocie 29 mln euro zrealizowane przez organizację międzynarodową w latach 2003–2005 bez wystarczającej dokumentacji. Kontrolerzy nie mogli uzyskać dowodów w postaci dokumentacji, gdyż okres, przez który beneficjent był zobowiązany przechowywać dokumentację oraz informacje księgowe, już się zakończył.

Wspólną cechą dwóch ostatnich błędów jest fakt, że Komisja dokonuje ostatecznej walidacji wydatków z dużym opóźnieniem.

7.17. Wszystkie te błędy wystąpiły w transakcjach, które z zasady zostały wcześniej poddane kontrolom Komisji; żaden z tych błędów nie został wykryty bądź nie zapobieżono mu. W 12 transakcjach Trybunał wykrył błędy, które nie zostały wykryte przez kontrolerów wyznaczonych przez beneficjentów.

7.18. W kolejnych 10 ze 174 transakcji wystąpiły błędy niekwalifikowalne, głównie dotyczące nieprzestrzegania zobowiązań prawnych lub umownych.

7.19. Trybunał zbadał 35 postępowań o udzielenie zamówienia, z których w sześciu wystąpiły błędy. W dwóch z nich zamówienia udzielono wykonawcy, który był niekwalifikowalny bądź nie złożył najkorzystniejszej oferty.

7.17. Komisja przywiązuje największą wagę do jakości kontroli oraz przygotowuje narzędzia, które pomogą kontrolerom Komisji w dokonywaniu lepszej oceny jakości sprawozdań z kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

7.20. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 7.2**.

DG ds. Rozszerzenia

7.21. W swoich sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. Trybunał sformułował szereg zaleceń dotyczących systemów nadzoru i kontroli DG ELARG. Komisja wdrożyła wszystkie te zalecenia (zob. **załącznik 7.3**). Trybunał nie stwierdził dalszych uchybień w ramach kontroli za 2012 r.

7.22. Systemy nadzoru i kontroli DG ELARG oceniono więc zasadniczo jako skuteczne.

7.23. Dyrektor Generalny DG ELARG zadeklarował, że uzyskał on pewność co wiarygodności danych opublikowanych w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. Jednakże DG ELARG nie przedstawiła poziomu błędu resztowego w odniesieniu do obszaru polityki jako całości. Dokonane przez nią wyliczenie poziomu błędu resztowego (poniżej 2 % progu istotności) jest oparte wyłącznie na płatnościach zrealizowanych w ramach zarządzania zdecentralizowanego, które stanowiły tylko 26 % płatności w tym roku. Wyliczenie to nie obejmuje płatności dokonanych w ramach zarządzania scentralizowanego.

EuropeAid

7.24. Podsumowanie ustaleń Trybunału na temat skuteczności systemów nadzoru i kontroli EuropeAid przedstawiono w ramce 7.2.

Ramka 7.2 – EuropeAid: Podsumowanie ustaleń Trybunału na temat skuteczności systemów ⁽⁶⁾
Kontrole ex ante

Częstość stwierdzonych błędów, w tym błędów w ostatecznych zestawieniach poniesionych wydatków, które wcześniej w większości zostały poddane kontrolom zewnętrznym i weryfikacji wydatków, wskazuje na niedociągnięcia w kontrolach przeprowadzanych przed dokonaniem płatności.

Późne rozliczanie zaliczek oraz zamykanie umów ma negatywny wpływ na jakość kontroli *ex ante* i znacząco zwiększa ryzyko przerwania ścieżki audytu lub braku dokumentacji poświadczającej. Zarówno w transakcjach dotyczących EFR, jak i budżetu ogólnego, Trybunał wykrył stare umowy, w odniesieniu do których wydatki rozliczono z opóźnieniem.

7.23. „Podręcznik procedur realizacji kontroli *ex post* w zarządzaniu scentralizowanym oraz obliczania poziomu błędu resztowego” został zatwierdzony przez dyrektora generalnego dnia 20 grudnia 2012 r. Przeprowadzono już kilka takich kontroli. Poziom błąd resztowego w zarządzaniu scentralizowanym będzie ważną informacją dla dyrektora generalnego przy podpisywaniu poświadczenia wiarygodności w rocznym sprawozdaniu z działalności.

Ramka 7.2 – EuropeAid: Podsumowanie ustaleń Trybunału na temat skuteczności systemów
Kontrole ex ante

Komisja zgadza się, że mimo iż plan działania systemu kontrolnego EuropeAid jest jasny i spójny, konieczna jest poprawa wdrażania mechanizmów kontrolnych.

Ponadto Komisja podkreśla fakt, że ogólna częstotliwość występowania błędów dotyczących pomocy zewnętrznej spadła w porównaniu z poprzednimi latami.

⁽⁶⁾ Szczegółowe rezultaty oceny systemów EuropeAid, w tym rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid, zostały przedstawione w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju, pkt 31 do 44.

UWAGI TRYBUNAŁU

Monitorowanie i nadzór

Utrzymują się niedociągnięcia w systemie informacji zarządczej EuropeAid w zakresie rezultatów kontroli zewnętrznych i ich działań następnych, weryfikacji wydatków oraz wizyt monitorujących.

Odnotowano uchybienia w wyborze i planowaniu wizyt monitorujących przez delegatury UE oraz prowadzonych przez nie działaniach następnych.

Badanie poziomu błędu resztowego za 2012 r.

EuropeAid po raz pierwszy przeprowadziła badanie mające ocenić poziom błędów, którym w ramach kontroli zarządczych nie zapobieżono, bądź których nie wykryto lub nie skorygowano, tj. badanie poziomu błędu resztowego. W wyniku badania poziom błędu resztowego oceniono na 3,63 %.

Koncepcja metodyki badania poziomu błędu resztowego była zasadniczo odpowiednia, a badanie dostarczyło interesujących i potencjalnie użytecznych informacji. Jednakże istnieje możliwość dalszego udoskonalenia metodyki, jeżeli chodzi o stopień, w jakim można polegać na sprawozdaniach z wcześniejszych kontroli lub weryfikacji, metodę wyliczenia poziomu błędu w indywidualnych transakcjach oraz postępowanie z transakcjami, w odniesieniu do których dokumentacja nie jest łatwo dostępna.

Audyty wewnętrzne

Przeprowadzona w 2011 r. reorganizacja Komisji wciąż niekorzystnie wpływa na działalność jednostki audytu wewnętrznego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W 2012 r. w ramach zewnętrznego badania programu EuropeAid wprowadzono procedurę polegającą na kontroli wszystkich umów, których okres obowiązywania wygasł wcześniej niż przed 18 miesiącami. Służby są proszone o wyjaśnienie, dlaczego umowy są wciąż otwarte i przedstawienie planu jak najszybszego ich zamknięcia. Doprowadziło to do zmniejszenia liczby otwartych umów na koniec roku w porównaniu z 2011 r. Podobne działania zostały podjęte w kwietniu 2013 r. w celu kontynuowania tych starań.

Monitorowanie i nadzór

Moduł służący do przetwarzania wyników kontroli systemu informatycznego wykorzystywanego do zarządzania pomocą zewnętrzną (CRIS) został opracowany raczej z myślą o planowaniu kontroli zewnętrznych i rejestrowaniu ich wyników niż w celu śledzenia działań następnych podejmowanych w ramach EuropeAid po przeprowadzeniu kontroli. Zaplanowano jednak wdrożenie mechanizmów śledzenia działań w ramach EuropeAid w perspektywie średniookresowej, o ile pozwolą na to zasoby.

W ramach EuropeAid utworzono narzędzie planowania pracy służące do planowania wizyt weryfikacyjnych. Dodatkowo planowana jest reforma systemu monitorującego i sprawozdawczego programu EuropeAid, która przeprowadzona zostanie na początku 2014 r.

Badanie poziomu błędu resztowego za 2012 r.

Wyniki badania poziomu błędu resztowego przeprowadzonego w 2012 r. uwzględnione zostały w działaniach pokontrolnych w zakresie zapewnienia wiarygodności rocznych sprawozdań z działalności, były one zatem bardzo przydatne dla systemu EuropeAid. Badanie poziomu błędu resztowego zostało po raz pierwszy przeprowadzone w 2012 r., a wnioski płynące z pierwszego badania pozwolą na ulepszenie metodyki.

W ramach EuropeAid zostanie przedyskutowany stopień rzetelności poprzednich sprawozdań z kontroli i weryfikacji oraz sposób wyliczania poziomu błędu wykonawców.

Kroki, jakie należy podjąć, obliczając poziom błędu, są dokładnie opisane w zaktualizowanych wytycznych dla badania poziomu błędu resztowego, które zostaną zastosowane przy obliczaniu poziomu błędu resztowego w 2013 r.

Audyty wewnętrzne

Dzięki podjęciu szeregu kroków działalność jednostki audytu wewnętrznego od 2013 r. poprawiała się.

UWAGI TRYBUNAŁU

Roczne sprawozdanie z działalności

Dyrektor Generalny przedstawił zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji, gdyż kwota uznana za obciążoną ryzykiem (259,5 mln euro) stanowi ponad 2 % płatności zatwierdzonych w okresie sprawozdawczym.

Przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności wyniki badania poziomu błędów resztowego są mylące:

- poziom błędów resztowego nie stanowi „maksymalnej kwoty”, ale najlepszy szacunek (lub najbardziej prawdopodobny szacunek). Prawdziwy poziom błędów może być wyższy,
- poziom błędów resztowego nie jest szacunkiem kwoty „obciążonej ryzykiem”, ale szacunkiem poziomu błędów, które pozostają niewykryte i nieskorygowane na koniec cyklu zarządzania, a zatem są ostateczne ⁽⁷⁾,
- systemy nadzoru i kontroli nie są skuteczne, jeżeli nie są w stanie wykryć i skorygować istotnego błędów,
- w rocznym sprawozdaniu z działalności opisano główne rodzaje błędów pojawiających się w wydatkach EuropeAid, jednak, z wyjątkiem uchybień w procesie odzyskiwania środków, nie przeanalizowano, dlaczego błędy te wystąpiły oraz które aspekty systemów nadzoru i kontroli EuropeAid zawiodły.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdanie z działalności

Jak przewidziano w procedurach EuropeAid, utworzony został plan działania, który ma na celu dalsze ulepszenie systemu kontroli wewnętrznej. Przewiduje on między innymi działania mające na celu podnoszenie świadomości, organizację szkoleń i formułowanie wytycznych, wzmocnienie odpowiedzialności delegatur, intensyfikację współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz usprawnienie systemów kontroli.

- Komisja zgadza się, że kwota uznana za obciążoną ryzykiem podana w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. programu EuropeAid jest najbardziej prawdopodobnym szacunkiem, zgodnie ze stałymi instrukcjami dla rocznych sprawozdań z działalności za 2012 r. Rzeczywisty poziom błędów może być wyższy albo niższy.
- Sposób obliczania „kwoty uznanej za obciążoną ryzykiem” w rocznym sprawozdaniu z działalności jest zgodny ze stałymi instrukcjami Komisji dotyczącymi przygotowania takiego sprawozdania. W instrukcjach tych zdefiniowano „kwotę uznawaną za obciążoną ryzykiem” jako skutki finansowe błędów pod względem rzeczywistego narażenia budżetowego na ryzyko w ciągu danego roku kalendarzowego.

Komisja zgadza się ze stwierdzeniem, że wyniki badania poziomu błędów resztowego nie są szacunkiem kwoty obciążonej ryzykiem.

- Większość błędów wynika z ograniczonej ilości niedociągnięć dotyczących głównie wdrażania mechanizmów kontrolnych. Organizacja systemu kontroli wydaje się stabilna i nie wymaga modyfikacji.
- Przy przygotowaniu kolejnego rocznego sprawozdania z działalności EuropeAid zostanie przeprowadzona analiza zgodna ze stałymi instrukcjami. Wyżej wymieniony plan działania odnosi się do wszystkich rodzajów błędów wykrytych przez system kontroli i Trybunał Obrachunkowy. Przygotowanie planu działania było poprzedzone dokładną analizą źródeł tych błędów. Analizie poddane zostały także sposoby likwidowania błędów opisanych w planie działania. Analiza wykazała, że system kontroli jest stabilny, a błędy wystąpiły w następstwie problemów z wdrażaniem.

⁽⁷⁾ „Błędy resztowe to błędy, którym nie zapobiegły mechanizmy kontrolne i które nie zostały wykryte i skorygowane przez te mechanizmy w ramach istniejącego systemu kontroli” (A Manual for Measuring the Residual Error Rate for EuropeAid, maj 2013).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2012 r.

7.25. W przypadku tej grupy polityk:

- a) badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji wynosi 3,3 %;
- b) zbadane systemy nadzoru i kontroli EuropeAid były częściowo skuteczne; oraz
- c) zbadane systemy nadzoru i kontroli DG ELARG były skuteczne.

7.26. Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w zaakceptowanych wydatkach wystąpił istotny poziom błędu.

Zalecenia

7.27. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 7.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. Trybunał przedstawił 11 zaleceń. Komisja w pełni wdrożyła siedem z nich, natomiast cztery wdrożyła w większości aspektów.

7.28. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- **Zalecenie 1:** zapewniła terminowe rozliczanie wydatków,
- **Zalecenie 2:** działała na rzecz lepszego zarządzania dokumentami przez partnerów zaangażowanych w realizację działań i beneficjentów,
- **Zalecenie 3:** usprawniła zarządzanie procedurami udzielania zamówień, poprzez określanie jasnych kryteriów wyboru i lepsze dokumentowanie procesu oceny,

7.25.

- a) Komisja stwierdza, że wzrost poziomu błędu stwierdzony przez Trybunał wynika ze zmiany podejścia do doboru próby przez Trybunał.
- b) Komisja zgadza się, że mimo iż plan działania systemu kontrolnego EuropeAid jest jasny i spójny, konieczna jest poprawa wdrażania mechanizmów kontrolnych.

7.28.

Komisja zgadza się z zaleceniem i podjęte zostały działania mające na celu zapewnienie, że rozliczenie wydatków będzie zakończone bez opóźnień.

Komisja zgadza się z zaleceniem.

Komisja zgadza się z zaleceniem i plan działania przyjęty w maju 2013 r. przewiduje środki mające na celu weryfikację istniejących szkoleń na temat zamówień publicznych i dotacji w celu ulepszenia aspektów finansowych i operacyjnych związanych z zamówieniami publicznymi.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 4:** podjęła skuteczne kroki w celu podniesienia jakości kontroli wydatków przeprowadzanych przez kontrolerów zewnętrznych,
- **Zalecenie 5:** przyjęła spójną i solidną metodykę wyliczania poziomów błędu resztowego na potrzeby dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za stosunki zewnętrzne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja zgadza się z zaleceniem i w ramach planu działania zaplanowała na 2013 r. zbadanie możliwych sposobów podwyższenia jakości i efektywności kontroli i weryfikacji. Będzie to przeprowadzone przede wszystkim z uwzględnieniem kontroli i weryfikacji przeprowadzanych przez lokalne firmy audytowe zatrudnione przez beneficjentów.

Stałe instrukcje dotyczące rocznych sprawozdań z działalności zawierają ujednolicone wytyczne, które mogą zostać zastosowane przez Komisję przy sporządzaniu sprawozdania w celu oszacowania poziomu błędu (resztowego), wpływu finansowego tego błędu na kwotę uznaną za obciążoną ryzykiem, jego istotności dla potencjalnych zastrzeżeń oraz wpływu na poświadczenie wiarygodności.

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH, POMOCY I ROZSZERZENIA

	2012					2011	2010	2009
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Razem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY								
Łączna liczba transakcji:	109	7	34	24	174	120	90	97
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Odsetek zbadanych transakcji, w których:								
nie wystąpiły błędy	65 % (71)	100 % (7)	97 % (33)	96 % (23)	77 % (134)	59 %	62 %	80 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	35 % (38)	0 % —	3 % (1)	4 % (1)	23 % (40)	41 %	38 %	20 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy								
Analiza według rodzaju błędu								
błędy niekwantyfikowalne:	24 % (9)	0 % —	100 % (1)	0 % —	25 % (10)	55 %	47 %	74 %
błędy kwantyfikowalne:	76 % (29)	0 % —	0 % —	100 % (1)	75 % (30)	45 %	53 %	26 %
błędy kwalifikowalności	59 % (17)	0 % —	0 % —	0 % —	57 % (17)	86 %	72 %	100 %
błędy wystąpienia	34 % (10)	0 % —	0 % —	0 % —	33 % (10)	0 %	17 %	0 %
błędy poprawności	7 % (2)	0 % —	0 % —	100 % (1)	10 % (3)	14 %	11 %	0 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH								
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu					3,3 %			
Najwyższy poziom błędu					5,2 %			
Najniższy poziom błędu					1,4 %			

⁽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 cztery transakcje Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego.

ZAŁĄCZNIK 7.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH, POMOCY I ROZSZERZENIA

	Kontrole <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
EuropeAid	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczny	częściowo skuteczne
DG ds. Rozszerzenia	skuteczne	skuteczne	skuteczny	skuteczne

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – STOSUNKI ZEWNĘTRZNE, POMOC I ROZSZERZENIE

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	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 r. uwag dotyczących realizacji zalecenia SR 2009.)	X						DG ELARG stwierdza, że moduły kontroli CRIS są odpowiednie do potrzeb zarządzania, a wymagane przez Trybunał informacje konieczne do celów zarządzania mogą zostać udostępnione z użyciem aktualnych narzędzi CRIS. DG ELARG będzie wzmacniała mechanizmy kontrolne w celu zapewnienia, że wszystkie wizyty kontrolne są zarejestrowane w systemie CRIS i odpowiednie dokumenty wyjaśniające są wprowadzone do bazy danych, co zapewni kompletny obraz sytuacji dla zarządu i dla Trybunału.
	DG ELARG powinna kontynuować proces poprawy jakości danych wprowadzanych do swojego systemu informacji zarządczej. (Ten fragment odnosi się do poczynionych w SR 2010 r. uwag dotyczących realizacji zalecenia SR 2009.)	X						
	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.)		X					
	DG ELARG powinna zwiększyć liczbę przeglądów <i>ex post</i> transakcji w przypadku zarządzania scentralizowanego.	X						

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	Komisja powinna określić spójną metodykę obliczania przez dyrekcje ds. relacji zewnętrznych poziomu błędu resztowego, na podstawie którego dyrektorzy generalni składają oświadczenia kierownictwa.	X						
2009	DG RELEX powinna poświęcić odpowiednie zasoby na analizę i zamknięcie starych projektów w ramach mechanizmu szybkiego reagowania i WPZiB, których termin realizacji już upłynął.		X					
	DG RELEX powinna skonsolidować swoją metodykę kontroli <i>ex post</i> i niezwłocznie zrealizować zalecenia sformułowane w tym zakresie przez audytora wewnętrznego.	X						
	DG ELARG powinna nadal przeznaczać odpowiednie zasoby na analizę zaległych deklaracji końcowych złożonych w ramach PHARE oraz środków przejściowych w nowych państwach członkowskich.	X						
	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”.		X					DG ECHO oceniła i przebadala różne możliwości efektywnego gromadzenia danych. Wybrane rozwiązanie zostanie w pełni wdrożone w 2014 r. wraz z wprowadzeniem formularza elektronicznego „e-single form”, będącego częścią nowego partnerstwa ramowego ustanowionego z partnerami DG ECHO. Partnerzy będą zobowiązani do przekazania w tym formularzu danych na temat korzystania z centrów ds. zamówień w ramach pomocy humanitarnej. W wyniku podjętych kroków będzie możliwe regularniejsze i efektywniejsze monitorowanie wykorzystywania tych centrów.

ROZDZIAŁ 8

Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	8.1–8.11
Charakterystyka badanej grupy polityk	8.2–8.9
Cele polityki	8.2
Instrumenty polityki	8.3–8.8
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	8.9
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.10–8.11
Prawidłowość transakcji	8.12–8.20
Skuteczność systemów	8.21–8.38
Programy ramowe w zakresie badań naukowych	8.23–8.35
Kontrole <i>ex ante</i> dokumentacji	8.23–8.24
Certyfikacja kontroli zestawień poniesionych wydatków	8.25–8.27
Finansowe kontrole <i>ex post</i> prowadzone przez Komisję	8.28–8.35
Program „Uczenie się przez całe życie”	8.36–8.38
Wniosek i zalecenia	8.39–8.42
Wniosek dotyczący 2012 r.	8.39–8.40
Zalecenia	8.41–8.42
Wyniki kontroli Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych	8.43–8.45
Załącznik 8.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych	
Załącznik 8.2 – Wyniki badania systemów w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych	
Załącznik 8.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

8.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ocenę szczegółową badań naukowych i innych polityk wewnętrznych, która obejmuje następujące obszary polityki: „Badania naukowe”, „Edukacja i kultura”, „Społeczeństwo informacyjne i media”, „Przedsiębiorstwa”, „Sprawy wewnętrzne”, „Sprawy gospodarcze i finansowe”, „Bezpośrednie badania naukowe”, „Komunikacja”, „Sprawiedliwość”, „Handel”, „Rynek wewnętrzny” oraz „Konkurencja”. Omówiono także wyniki dokonanej przez Trybunał kontroli powtarzalnej Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych ⁽¹⁾. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2012 r. przedstawiono w **tabeli 8.1**.

Tabela 8.1 – Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne – najważniejsze informacje za 2012 r.

(w mln euro)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Badania naukowe	7PR	4 230	Bezpośrednie scentralizowane
	Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (PR)	376	Bezpośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	348	Bezpośrednie scentralizowane
	7PR Euratom	353	Pośrednie scentralizowane
		5 307	
Edukacja i kultura	Uczenie się przez całe życie, w tym wielojęzyczność	1 529	Pośrednie scentralizowane
	„Ludzie” – program na rzecz mobilności badaczy	751	Pośrednie scentralizowane
	Wspieranie i promowanie współpracy w sprawach młodzieży i sportu	177	Pośrednie scentralizowane
	Rozwój współpracy kulturalnej w Europie	173	Pośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	131	Bezpośrednie scentralizowane
		2 761	
Społeczeństwo informacyjne i media	7PR	1 217	Bezpośrednie scentralizowane
	Inne	155	Bezpośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	129	Bezpośrednie scentralizowane
		1 501	

⁽¹⁾ W motywach 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) postanowiono, że zarządzanie finansami Funduszu Gwarancyjnego powinno podlegać kontroli Trybunału Obrachunkowego zgodnie z procedurami uzgodnionymi przez Trybunał Obrachunkowy, Komisję oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

(w mln euro)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Przedsiębiorstwa	7PR – Współpraca – przestrzeń kosmiczna i bezpieczeństwo	572	Bezpośrednie scentralizowane
	Programy nawigacji satelitarnej UE (EGNOS i Galileo)	416	Bezpośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	126	Bezpośrednie scentralizowane
	Konkurencyjność, polityka przemysłowa, innowacje i przedsiębiorczość	126	Bezpośrednie scentralizowane / pośrednie scentralizowane poprzez EACI
	Rynek wewnętrzny towarów i polityki sektorowe	31	Bezpośrednie scentralizowane
		1 271	
Sprawy wewnętrzne	Solidarność – granice zewnętrzne, polityka wizowa i swobodny przepływ osób	453	Dzielone / bezpośrednie scentralizowane
	Bezpieczeństwo i ochrona swobód	167	Bezpośrednie scentralizowane
	Przepływy migracyjne – wspólna polityka w zakresie migracji i azylu	170	Dzielone / bezpośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	42	Bezpośrednie scentralizowane
	Strategia i koordynacja polityki	3	Bezpośrednie scentralizowane
		835	
Sprawy gospodarcze i finansowe	Operacje i instrumenty finansowe	370	Bezpośrednie scentralizowane / wspólne zarządzanie z EFI / pośrednie scentralizowane poprzez EFI
	Wydatki administracyjne	71	Bezpośrednie scentralizowane
	Międzynarodowe kwestie gospodarcze i finansowe	30	Bezpośrednie scentralizowane
	Unia gospodarcza i walutowa	13	Bezpośrednie scentralizowane
		484	
Bezpośrednie badania naukowe	Personel, koszty bieżące i inwestycje	371	Bezpośrednie scentralizowane
	7PR	42	Bezpośrednie scentralizowane
	Historyczne zobowiązania wynikające z działalności związanej z energią jądrową	28	Bezpośrednie scentralizowane
	Zakończenie wcześniejszych programów ramowych (PR)	25	Bezpośrednie scentralizowane
		466	
Komunikacja	Wydatki administracyjne	128	Bezpośrednie scentralizowane
	Komunikacja i media	39	Bezpośrednie scentralizowane
	„Działanie na poziomie lokalnym” – komunikacja	33	Bezpośrednie scentralizowane
	Promowanie obywatelstwa europejskiego	32	Bezpośrednie scentralizowane
	Narzędzia analizy i komunikacji	24	Bezpośrednie scentralizowane
		256	

(w mln euro)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Sprawiedliwość	Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych	68	Bezpośrednie scentralizowane
	Prawa podstawowe i obywatelstwo	47	Bezpośrednie scentralizowane
	Wydatki administracyjne	35	Bezpośrednie scentralizowane
	Równość	34	Bezpośrednie scentralizowane
	Rozpowszechnianie informacji o narkotykach i zapobieganie ich spożyciu	3	Bezpośrednie scentralizowane
	Strategia i koordynacja polityki	3	Bezpośrednie scentralizowane
		190	
Handel	Wydatki administracyjne	94	Bezpośrednie scentralizowane
	Polityka handlowa	11	Bezpośrednie scentralizowane / wspólne zarządzanie z OM
		105	
Rynek wewnętrzny	Wydatki administracyjne	60	Bezpośrednie scentralizowane
	Strategia i koordynacja polityki dla Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego	39	Bezpośrednie scentralizowane
		99	
Konkurencja	Wydatki administracyjne	92	Bezpośrednie scentralizowane
	Kartele, przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej oraz liberalizacja	—	Bezpośrednie scentralizowane
		92	

Płatności za rok ogółem **13 367**

– wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾ 1 627

Wydatki operacyjne ogółem **11 740**

– zaliczki ⁽²⁾ 7 712

+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾ 6 639

Skontrolowana populacja ogółem 10 667

Zobowiązania za rok ogółem 16 365

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

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. rozdział 1, pkt 1.6–1.7).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanej grupy polityk*Cele polityki*

8.2. Niniejsze wydatki obejmują szeroki zakres celów, takich jak wspieranie badań naukowych i innowacji, rozwój edukacji i szkoleń, ochrona zewnętrznych granic UE, współpraca sądowa, osiągnięcie pełnego rynku wewnętrznego oraz wdrażanie zasad konkurencyjności.

Instrumenty polityki

8.3. Głównymi instrumentami finansowania w tej grupie polityk są programy ramowe w zakresie badań (PR), których wartość sięga 7 957 mln euro, tj. 68 % wydatków operacyjnych, oraz program „Uczenie się przez całe życie”, którego wartość wynosi 1 529 mln euro, tj. 13 % wydatków operacyjnych.

8.4. Programy ramowe są realizowane w trybie bezpośredniego zarządzania scentralizowanego i pośredniego zarządzania scentralizowanego przez siedem dyrekcji generalnych Komisji i dwie agencje wykonawcze ⁽²⁾. Część budżetu jest także realizowana w trybie pośredniego zarządzania scentralizowanego przez organy takie jak wspólne przedsięwzięcia / przedsiębiorstwa UE w dziedzinie badań naukowych ⁽³⁾, Europejski Bank Inwestycyjny oraz międzynarodowe organizacje sektora publicznego ⁽⁴⁾.

8.5. Większość środków wydatkowana jest w formie dotacji dla beneficjentów realizujących projekty badawcze w państwach członkowskich oraz w krajach stowarzyszonych i kandydujących, a także w krajach objętych współpracą międzynarodową. Beneficjenci zazwyczaj współpracują w ramach konsorcjum na podstawie umowy o dotację podpisanej z Komisją. Jeden z partnerów projektu jest odpowiedzialny za koordynację projektu, otrzymywanie środków z Komisji oraz przekazywanie należnych kwot pozostałym partnerom.

⁽²⁾ Siedem dyrekcji generalnych to: DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (RTD), DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (CNECT), DG Wspólne Centrum Badawcze (JRC), 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 to: Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych i Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERCEA).

⁽³⁾ Wspólne przedsięwzięcia / przedsiębiorstwa UE w dziedzinie badań naukowych 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.

⁽⁴⁾ Na przykład Europejska Agencja Kosmiczna (ESA), Europejskie Stowarzyszenie Krajowych Instytutów Meteorologicznych (EURAMET) oraz Partnerstwo państw europejskich z krajami rozwijającymi się w zakresie badań klinicznych (EDCTP).

UWAGI TRYBUNAŁU

8.6. W 2011 r. Komisja wprowadziła uproszczenia takie jak poszerzenie możliwości akceptacji metodyk stosowanych przez beneficjentów do obliczania średnich kosztów osobowych. Choć działania te przyczyniły się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów, zasady kwalifikowalności obowiązujące w obecnych programach ramowych są wciąż złożone. Komisja zaproponowała więcej dalekośężnych uproszczeń w odniesieniu do kolejnego programu ramowego (Horyzont 2020).

8.7. Program „Uczenie się przez całe życie” ma na celu umożliwienie udziału w zdobywaniu wiedzy oraz rozwój sektora edukacji i szkoleń w Europie. Składa się on z czterech programów sektorowych: Erasmus – szkolnictwo wyższe, Leonardo da Vinci – szkolnictwo i szkolenie zawodowe, Grundtvig – edukacja dorosłych oraz Comenius – edukacja szkolna.

8.8. Około 85 % wydatków w ramach tego programu realizowanych jest w trybie pośredniego zarządzania scentralizowanego przez 40 agencji krajowych, które zawierają z Komisją umowy o dotację. Agencje krajowe wyznaczane są i nadzorowane przez organy krajowe, zazwyczaj przez ministerstwo edukacji. Agencje te odpowiadają za ocenę i wybór projektów oraz zarządzanie nimi, a także za wypłatę licznych, lecz relatywnie niewielkich dotacji na rzecz organizacji uczestniczących.

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

8.9. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości polega na tym, że beneficjenci w zestawieniach poniesionych wydatków ujmą niekwalifikowalne lub nieuzasadnione koszty, które nie zostaną wykryte i skorygowane przez systemy nadzoru i kontroli. Ryzyko to spotęgowane jest złożonością zasad obliczania kosztów kwalifikowalnych oraz wymogiem, by beneficjenci zapisywali koszty osobowe i pośrednie na poczet kosztów projektu, a odliczali różne pozycje niekwalifikujące się do współfinansowania przez UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.10. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W zakresie kontroli badań naukowych i innych polityk wewnętrznych należy odnotować następujące kwestie:

- a) w ramach kontroli badaniu poddano próbę 150 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 6. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. Wśród 150 transakcji 90 dotyczyło płatności okresowych lub końcowych oraz rozliczenia zaliczek w ramach PR w zakresie badań naukowych, a 60 dotyczyło płatności oraz rozliczenia zaliczek w ramach innych polityk wewnętrznych. W przypadku 30 płatności okresowych na rzecz projektów badawczych (25 z próby transakcji w ramach 7PR oraz dodatkowej próby pięciu innych projektów 7PR) badanie to objęło także przeprowadzoną przez Komisję ocenę wniosków projektowych;
- b) ocena systemów obejmowała:
 - (i) programy ramowe w zakresie badań naukowych oraz program „Uczenie się przez całe życie”;
 - (ii) roczne sprawozdania z działalności za 2012 r. DG RTD, DG EAC, DG ECFIN ⁽⁵⁾ i REA.

8.11. 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.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

8.12. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 8.1**. Spośród 150 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 73 (49 %) wystąpiły błędy. Na podstawie skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi 3,9 % ⁽⁶⁾.

8.12. Komisja przywołuje treść odpowiedzi do pkt 1.11, w której został wyjaśniony wpływ wieloletnich ram na wdrażanie programów operacyjnych. W konsekwencji zastosowania wewnętrznego systemu kontroli w obszarze polityki opisanym w tym rozdziale Komisja odzyskała w 2012 r. 120 mln EUR.

⁽⁵⁾ Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych.

⁽⁶⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędów na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,8 % a 6,0 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

UWAGI TRYBUNAŁU

8.13. Szacowany poziom błędu w przypadku tej grupy polityk jest wyższy niż szacowany poziom błędu za rok 2011. Różnicę tę należy interpretować w świetle zmiany stosowanego przez Trybunał podejścia do doboru próby (zob. pkt 1.6, 1.7 i 1.15).

8.14. W ubiegłych latach dobierana przez Trybunał próba transakcji dla tej grupy polityk obejmowała zaliczki wypłacane beneficjentom. Natomiast w przypadku 2012 r. próba Trybunału obejmuje tylko płatności okresowe, płatności końcowe oraz rozliczenie zaliczek⁽⁷⁾. Wszystkie te płatności są realizowane na podstawie decyzji Komisji potwierdzającej, że działania zostały podjęte lub że wydatki zostały poniesione oraz że płatność z budżetu UE jest uzasadniona. Dzięki temu Trybunał może sformułować realistyczną opinię na temat prawidłowości transakcji.

8.15. W próbie dotyczącej 2012 r. nowym elementem są rozliczenia zaliczek, które stanowią 62 % skontrolowanej populacji wg wartości. Złożyły się one na 2,1 punktu procentowego łącznego szacowanego poziomu błędu w ramach oceny szczegółowej. W poprzednich latach zaliczki w tej grupie polityk badane były przez Trybunał na moment ich wypłacenia, tj. na moment podpisania umowy o przyznaniu dotacji lub przyjęcia decyzji w sprawie finansowania, przed podjęciem działań lub poniesieniem kosztów przez beneficjenta końcowego (zob. też **załącznik 1.1**, pkt 6). Błędy kwantyfikowalne stwierdza się częściej przy rozliczaniu zaliczek niż przy ich wypłacaniu.

8.16. Ogółem Trybunał stwierdził, że błędy wystąpiły w 73 (49 %) spośród 150 skontrolowanych transakcji. Głównymi źródłami błędów pozostają uwzględnianie niekwalifikowalnych kosztów w zestawieniach wydatków poniesionych na realizację projektów w programach ramowych na rzecz badań naukowych oraz stosowanie przez beneficjentów programów ramowych nieprawidłowej metodyki do obliczania kosztów osobowych i pośrednich (zob. ramka 8.1). Inne źródła błędów obejmują brak dokumentacji poświadczającej zadeklarowane koszty, błędy w ewidencji czasu oraz nieprzestrzeganie przepisów dotyczących podwykonawstwa.

8.17. Rodzaj i częstość błędów w zestawieniach wydatków poniesionych przez beneficjentów zajmujących się badaniami naukowymi znajdują potwierdzenie w wynikach przeprowadzonych przez Komisję kontroli *ex post*, w ramach których większość błędów wykrywa się w kategoriach kosztów osobowych i pośrednich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.13. Komisja z zadowoleniem odnotowuje, że wzrost w szacowanym poziomie błędu nie jest wynikiem błędów w systemie kontroli, a zmiany podejścia do doboru próby.

8.16. Komisja podziela analizę Trybunału dotyczącą głównego źródła błędów. Dlatego też Komisja zaproponowała uproszczenie zasad (np. obowiązkowa stawka zryczałtowana w przypadku kosztów pośrednich) w ramach programu „Horyzont 2020” w celu ograniczenia złożoności dla uczestników i w konsekwencji obniżenia poziomu błędów.

⁽⁷⁾ W ramach wspólnej strategii kontroli programów ramowych dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe badają jedynie płatności okresowe i końcowe wypłacane beneficjentom, natomiast nie uwzględniają w populacji kontrolnej zaliczek.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 8.1 – Błędy w kosztach zadeklarowanych w projekcie 7PR

Beneficjent biorący udział w projekcie 7PR zadeklarował w zestawieniu poniesionych wydatków projektowych koszty w wysokości 1,7 mln euro, co oznaczało zwrot około 1,2 mln euro środków UE przez Komisję. Trybunał wykrył kilka błędów w zadeklarowanych kosztach, w tym:

- nieprawidłowo skalkulowane koszty osobowe, obliczone na podstawie danych przewidzianych w budżecie zamiast danych faktycznych,
- nieuzasadnione koszty podróży oraz uwzględnienie w zadeklarowanych kosztach podróży niekwalifikowalnych podatków pośrednich (VAT),
- zadeklarowanie kwoty kosztów pośrednich na podstawie nieprawidłowo skalkulowanych godzinowych stawek kosztów ogólnych i z uwzględnieniem niekwalifikowalnych kategorii kosztów, niepowiązanych z danym projektem.

Koszty niekwalifikowalne zadeklarowane przez beneficjenta wyniosły około 60 000 euro. Jako że wskaźnik współfinansowania UE w tym projekcie wynosi 70 %, Komisja nienależnie zwróciła ponad 42 000 euro.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 8.1 – Błędy w kosztach zadeklarowanych w projekcie 7PR

Koszty pośrednie są stałym źródłem błędów, w związku z czym w celu ich uniknięcia Komisja zaproponowała wprowadzenie w programie „Horyzont 2020” jednolitej stawki ryczałtowej dla tego typu kosztów.

8.18. Komisja znacznie skróciła czas wypłaty dotacji w zakresie badań naukowych. Jednakże Trybunał wykrył w 2012 r. kilka przypadków, w których koordynatorzy projektów zwlekali z przekazaniem środków pozostałym partnerom projektu. Takie opóźnienia mogą mieć poważne konsekwencje finansowe, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) lub dla innych beneficjentów w istotnym stopniu uzależnionych od finansowania UE.

8.19. Trybunał zbadał dokonane przez Komisję oceny 30 wniosków projektowych w ramach 7PR i stwierdził, że we wszystkich skontrolowanych przypadkach Komisja dokonała odpowiedniej oceny wniosków przed podpisaniem umów o dotację.

8.18. Podział środków objęty jest przepisami umowy konsorcyjnej zawartej przez beneficjentów, której Komisja nie jest stroną. Niemniej jednak Komisja regularnie przypomina koordynatorom o ich obowiązkach.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.20. Dwa największe błędy kwantyfikowalne w ramach innych polityk wewnętrznych zostały wykryte w projektach programu ICT-PSP⁽⁸⁾, realizowanych w ramach Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) (zob. ramka 8.2). W sprawozdaniu rocznym za 2011 r. Trybunał również informował o wysokim poziomie błędów w transakcjach dotyczących ICT-PSP oraz o wykrytych uchybieniach w systemach nadzoru i kontroli CIP⁽⁹⁾.

Ramka 8.2 – Błędy w kosztach zadeklarowanych w projekcie ICT-PSP

Beneficjent biorący udział w projekcie ICT-PSP w zestawieniu poniesionych wydatków projektowych zadeklarował koszty w wysokości ponad 1 mln euro, co oznaczało zwrot około 500 mln euro środków UE przez Komisję. Trybunał wykrył kilka błędów w zadeklarowanych kosztach, w tym:

- zadeklarowano koszty usług konsultantów wewnętrznych, jednak brak dowodów, że faktycznie wykonywali oni pracę na rzecz projektu,
- koszty niekwalifikowalne takie jak podlegający zwrotowi podatek VAT oraz wydatki niezwiązane z projektem,
- niekwalifikowalne koszty podwykonawstwa oraz uchybienia w odnośnych postępowaniach o udzielenie zamówienia,
- niekwalifikowalne koszty pośrednie, gdyż zostały one zadeklarowane w sposób ryczałtowy na podstawie kosztów osobowych.

Koszty niekwalifikowalne zadeklarowane przez beneficjenta wyniosły około 940 000 euro. Jako że wskaźnik współfinansowania UE w tym projekcie wynosi 50 %, Komisja nienależnie zwróciła około 470 000 euro.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.20. Specjalna strategia kontrolna dla projektów niebadawczych została wprowadzona w latach 2012–2013 w celu przeprowadzenia kontroli 215 projektów niebadawczych (włączając ICT-PSP) przed 2017 r. Wszystkie kontrole skupione będą na beneficjentach o wysokim profilu ryzyka.

Ponadto należy odnotować, iż Komisja wprowadziła jedną strategię kontrolną dla finansowanych projektów niebadawczych (włączając ICT-PSP). W 2012 r. przeprowadzono 27 takich kontroli ex post, a w 2013 r. – 15. Dalsze kontrole projektów niebadawczych zostaną przeprowadzone w drugiej połowie 2013 r.

Ramka 8.2 – Błędy w kosztach zadeklarowanych w projekcie ICT-PSP

Komisja podejmie środki konieczne do odzyskania bezpodstawnie wypłaconych kwot przed zakończeniem postępowań kontrykcyjnych, w których uczestniczą beneficjenci objęci kontrolą.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

8.21. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 8.2**. Trybunał stwierdził, że w programach ramowych w zakresie badań naukowych systemy były częściowo skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji. W przypadku programu „Uczenie się przez całe życie” Trybunał stwierdził, że systemy były skuteczne pod względem zapewniania prawidłowości transakcji.

⁽⁸⁾ Program na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

⁽⁹⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 8.31–8.34.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.22. Skontrolowane przez Trybunał roczne sprawozdania z działalności zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a przedstawione informacje w przeważającej mierze potwierdzają ustalenia i wnioski Trybunału. Roczne sprawozdanie z działalności DG ds. Badań Naukowych i Innowacji stanowi przykład dobrej praktyki i zawiera jasną i kompleksową analizę czynników mających wpływ na prawidłowość wydatków.

Programy ramowe w zakresie badań naukowych

Kontrola ex ante dokumentacji

8.23. Komisja prowadzi kontrole *ex ante* dokumentacji przed zatwierdzeniem płatności lub rozliczeniem zaliczki. Na podstawie oceny sprawozdań z projektów oraz wyników projektów urzędnicy ds. projektu / urzędnicy ds. naukowych sprawdzają, czy prace wykonane przez beneficjenta są zgodne z umową o dotację. Urzędnicy ds. finansowych weryfikują zestawienia pod względem księgowym i arytmetycznym, aby upewnić się, czy przedstawione zestawienia poniesionych wydatków oraz poświadczenia z kontroli są zgodne z umową o dotację. Na podstawie informacji dostarczonych przez beneficjenta, takich jak faktury lub listy płac, można przeprowadzić dodatkowe, „pogłębione” kontrole *ex ante* dokumentacji.

8.24. Wśród 90 skontrolowanych transakcji w zakresie badań naukowych stwierdzono przypadki, w których w ramach kontroli nie wykryto błędów wynikających jednoznacznie z informacji przedstawionych przez beneficjenta. Na przykład Komisja zaakceptowała do zwrotu koszty podwykonawstwa, które nie były uwzględnione w umowie o dotację. W innym przypadku nie wykryto nieprawidłowej klasyfikacji kosztów w zestawieniu poniesionych wydatków, co doprowadziło do zastosowania nieprawidłowego wskaźnika zwrotu. Ta procedura kontroli jest częściowo skuteczna.

Certyfikacja kontroli zestawień poniesionych wydatków

8.25. W umowach o dotację w zakresie badań naukowych określa się warunki, zgodnie z którymi do zestawień wydatków poniesionych przez beneficjentów należy dołączyć poświadczenie wydane przez niezależnego audytora. Beneficjenci 7PR są zobowiązani do przedstawienia takiego poświadczenia, jeżeli wkład UE przekracza 375 000 euro. Niezależny audytor powinien zaświadczyć, że zadeklarowane koszty są zgodne z kryteriami kwalifikowalności określonymi w umowie o dotację.

8.24. Komisja uważa, że kontrole *ex ante* są przeprowadzane w sposób, który gwarantuje stosowną elastyczność konieczną do uzyskania poprawnych rezultatów badań i zapewnia równowagę między zaufaniem a kontrolą. Komisja stara się unikać zbyt formalistycznego stosowania zasad, co poważnie utrudniłoby uzyskiwanie poprawnych rezultatów badań i byłoby źródłem nadmiernej biurokracji w programie ramowym.

Niemniej jednak Komisja nadal poddaje rewizji wyniki kontroli *ex ante*. Poprawa jakości kontroli *ex ante* bez wprowadzania dodatkowych obciążeń administracyjnych dla beneficjentów oraz zapewnienie, że naukowcy są opłacani bezzwłocznie, jest stałym wyzwaniem.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.26. W przypadku zestawień poniesionych wydatków kontrolowanych przez Trybunał, w odniesieniu do których wydano poświadczenie (29 z 90 transakcji objętych próbą), Trybunał porównał wyniki własnej kontroli z wnioskami niezależnego audytora. W dziewięciu przypadkach, w których niezależny audytor poświadczył zestawienie poniesionych wydatków, Trybunał stwierdził znaczny poziom błędów w zadeklarowanych kosztach.

8.27. Chociaż poświadczanie poniesionych wydatków pomaga zredukować poziom błędów w PR jako całości, Trybunał wciąż stwierdza znaczny poziom błędów w zestawieniach poniesionych wydatków poświadczonych przez niezależnego audytora. Ta procedura kontroli jest częściowo skuteczna.

Finansowe kontrole ex post prowadzone przez Komisję

8.28. Realizowany przez Komisję program kontroli *ex post* beneficjentów jest kluczowym elementem systemów nadzoru i kontroli w przypadku PR w zakresie badań naukowych. Kontrole *ex post* są przeprowadzane przez pracowników Komisji oraz zewnętrzne firmy audytorskie w imieniu Komisji. Ich wyniki stanowią istotny wkład w wydawane przez dyrektorów generalnych roczne oświadczenia dotyczące prawidłowości transakcji oraz stanowią podstawę do odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków UE w pozostałych latach realizacji programu ramowego.

8.29. Trybunał dokonał przeglądu stanu realizacji wspólnej strategii kontroli *ex post* w zakresie 6PR i 7PR przez dyrekcje generalne odpowiedzialne za badania naukowe. W szczególności ocenił on postępy w osiąganiu wartości docelowych w odniesieniu do liczby zakończonych kontroli.

8.30. W przypadku 6PR na koniec 2012 r. w toku było 75 kontroli, mimo że kontrole *ex post* w ramach 6PR miały początkowo zakończyć się do końca 2010 r. Jednakże program kontroli w ramach 6PR został przedłużony, aby zwiększyć prawdopodobieństwo wykrycia błędów oraz zmniejszyć poziom błędów resztowego.

8.31. W przypadku 7PR Komisja w dużej mierze osiągnęła wartość docelową określoną we wspólnej strategii kontroli *ex post* w odniesieniu do łącznej liczby kontroli zrealizowanych do końca 2012 r. Jednakże w przypadku REA i ERCEA liczba zakończonych kontroli była niższa od poszczególnych wartości docelowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.27. Komisja jest świadoma, że świadectwa kontroli sprawozdań finansowych nie prowadzą do całkowitej eliminacji błędów. Niemniej jednak dzięki nim poziom występowania błędów jest znacznie obniżany. Z tego względu świadectwa te mają istotny wpływ na ogólny poziom wiarygodności Komisji.

8.31. Działania kontrolne REA i ERCEA rozpoczęły się później, niż zaplanowano w strategii kontroli. Oznacza to, że nie zrealizowano celów dotyczących zakończenia poszczególnych kontroli przed końcem 2012 r. Planowana liczba rozpoczętych kontroli została jednak osiągnięta i REA oraz ERCEA są przekonane, że przed końcem programu ramowego zamknięta zostanie docelowa liczba kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.32. Kontrole mogą prowadzić do konieczności dokonania korekt w zestawieniach wydatków przez beneficjentów. Zwykle Komisja potrąca niekwalifikowalne kwoty z kolejnych płatności na rzecz projektu. Na koniec 2012 r. zrealizowano 92 % korekt w ramach 6PR oraz 60 % korekt w ramach 7PR. Jako że większość jeszcze niezrealizowanych korekt ma związek z kontrolami zakończonymi w 2012 r., wskaźniki te są zadowalające.

8.33. W przypadku ujawnienia błędów systemowych Komisja stosuje korektę opartą na ekstrapolacji. Na koniec 2012 r. zrealizowano 78 % korekt opartych na ekstrapolacji w ramach 6PR oraz 37 % w ramach 7PR. Większość kontroli w 7PR rozpoczęła się w 2012 r., a zatem korekta zostanie dokonana najwcześniej w 2013 r. Jeśli chodzi o 6PR, z łącznej liczby 7 101 przypadków do zrealizowania pozostaje 1 506. Z tej liczby 1 336 odnosi się do kontroli zakończonych w 2011 r. lub wcześniej.

8.34. Terminy zakończenia kontroli wyznaczone zewnętrznym firmom audytorskim często nie są dotrzymywane. Również kontrole przeprowadzane przez personel Komisji zamykane są ze znacznym opóźnieniem. Chociaż opóźnienia często wynikają z czynników będących poza kontrolą Komisji, ściślejsze monitorowanie pomogłyby je zmniejszyć.

8.35. Opracowana przez Komisję strategia kontroli *ex post* dotycząca PR w zakresie badań naukowych ma przyczynić się do uzyskania pewności w perspektywie wieloletniej i zmniejszenia poziomu błędu resztowego w PR. Strategia ta jest istotnym elementem systemów nadzoru i kontroli Komisji. Jednakże z uwagi na jej wieloletni charakter nie prowadzi ona do zmniejszenia poziomu błędu w danym roku budżetowym.

8.34. Komisja wprowadziła dodatkowe środki w celu ograniczenia opóźnień w realizacji kontroli.

Beneficjenci jednak regularnie dostarczają dodatkowe informacje po wizycie kontrolnej lub potrzebują więcej czasu na rozpoczęcie postępowania kontrydiktoryjnego, co skutkuje opóźnieniami w finalizowaniu kontroli. Dodatkowo niektóre kontrole wymagają intensywnych konsultacji w celu zapewnienia spójności stanowisk we wszystkich sprawach lub konieczna jest opinia prawna.

Komisja podjęła decyzję o akceptacji dokumentów i pozostałej argumentacji złożonej przez beneficjentów nawet po upływie terminu. Decyzja ta, która może mieć wpływ na terminowe zakończenie kontroli, ma zapewnić beneficjentom prawo do obrony oraz umożliwić jak najlepsze wsparcie nauki.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Program „Uczenie się przez całe życie”

8.36. Na podstawie próby 10 przypadków Trybunał zbadał procedury Komisji dotyczące zamykania umów w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”, zawartych z agencjami krajowymi. Kontrola skoncentrowana była na tym, czy Komisja miała solidne podstawy do ich zamknięcia, i objęła zakres dokonanych weryfikacji (w tym aspekty finansowe i pozafinansowe), rozdział obowiązków, wyliczenie ostatecznej kwoty kwalifikowalnej oraz rozliczenie zaliczek zarejestrowanych w systemie księgowym Komisji.

8.37. Trybunał stwierdził, że we wszystkich zbadanych przypadkach Komisja przeprowadziła odpowiednią ocenę i weryfikację odnośnych dokumentów oraz miała solidną podstawę do zamknięcia umów. Przeprowadzone przez Trybunał badanie transakcji objęło trzy projekty w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”, w przypadku których umowy zamknięto w 2012 r. Trybunał nie stwierdził znaczących błędów w tych transakcjach.

8.38. Procedury kontroli w DG ds. Edukacji i Kultury w odniesieniu do zamykania umów zawieranych w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” z agencjami krajowymi uznaje się za skuteczne.

WNIOSEK I ZALECENIA**Wniosek dotyczący 2012 r.**

8.39. W przypadku tej grupy polityk

- badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w populacji wynosi 3,9 %,
- zbadane systemy nadzoru i kontroli w ramach PR w zakresie badań naukowych zostały ocenione jako częściowo skuteczne. Zbadane systemy nadzoru i kontroli dotyczące programu „Uczenie się przez całe życie” zostały ocenione jako skuteczne.

8.40. Ogólne dowody kontroli wskazują, że w zaakceptowanych wydatkach wystąpił istotny poziom błędu.

8.39. Komisja przywołuje treść odpowiedzi do pkt 1.11, w której wyjaśniła wpływ wieloletnich ram na wdrażanie programów operacyjnych. W konsekwencji zastosowania wewnętrznego systemu kontroli w obszarze polityki opisanym w tym rozdziale Komisja odzyskała w 2012 r. 120 mln EUR.

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 urzędników zatwierdzających przekazanych w rocznym sprawozdaniu z działalności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

8.41. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 8.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. Trybunał przedstawił siedem zaleceń. Jedno z nich straciło już aktualność. Komisja w pełni wdrożyła dwa z nich, natomiast cztery wdrożono w przeważającej mierze.

8.42. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2012 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

— **Zalecenie 1:** nadal intensywnie starała się wyeliminować błędy stwierdzone w płatnościach okresowych i końcowych oraz rozliczeniach zaliczek, w szczególności przypominając beneficjentom i niezależnym audytorom o zasadach kwalifikowalności oraz wymogu uzasadniania przez beneficjenta wszystkich deklarowanych kosztów.

— **Zalecenie 2:** przypominała koordynatorom projektów PR w zakresie badań naukowych o ich odpowiedzialności za przekazywanie otrzymanych środków pozostałym partnerom projektu bez zbędnej zwłoki.

— **Zalecenie 3:** dokonała przeglądu uchybień stwierdzonych przez Trybunał w kontrolach *ex ante* i oceniła, czy kontrole te wymagają modyfikacji.

— **Zalecenie 4:** zmniejszyła opóźnienia w realizacji kontroli *ex post* oraz zwiększyła wskaźnik realizacji korekt opartych na ekstrapolacji.

8.42.

Komisja prowadzi kampanię informacyjną mającą na celu przypomnienie beneficjentom i ich kontrolerom o zasadach kwalifikacji. 1 700 osób, w tym co najmniej 235 kontrolerów, wzięło udział w 10 seminariach w 2012 r. W Niemczech zorganizowano seminarium wyłącznie dla kontrolerów. 1 170 osób, w tym około 180 kontrolerów, wzięło udział w 10 seminariach zorganizowanych jak dotąd w 2013 r. Na rok 2013 zaplanowano jeszcze trzy seminaria.

Służby Komisji będą nadal zwracały się do kontrolerów poświadczających w przypadkach, gdy kontrole *ex post* Komisji wykażą istotne rozbieżności między poświadczonymi zestawieniami kosztów a własnymi ustaleniami.

Komisja będzie starała się uwzględnić tę kwestię także na etapie zawierania umowy poprzez upewnienie się, że strony są świadome najczęściej popełnianych błędów przy składaniu wniosków o zwrot kosztów.

Kwestia ta została także poruszona we wniosku dotyczącym programu „Horyzont 2020”, w którym zawarto wiele uproszczeń redukujących nieodłączne ryzyko błędu.

Podział środków objęty jest przepisami umowy konsorcyjnej zawartej przez beneficjentów, której Komisja nie jest stroną. Niemniej jednak Komisja regularnie przypomina koordynatorom o ich obowiązkach.

Komisja nadal poddaje rewizji wyniki kontroli *ex ante*. Poprawa jakości kontroli *ex ante* bez wprowadzania dodatkowych obciążeń administracyjnych dla beneficjentów oraz zapewnienie, że naukowcy są opłacani bezzwłocznie, jest stałym wyzwaniem.

Komisja będzie kontynuowała wysiłki w celu zmniejszenia opóźnień w realizacji kontroli i w celu zakończenia procesu ekstrapolacji wyników kontroli.

UWAGI TRYBUNAŁU

— **Zalecenie 5:** wzmocniła systemy nadzoru i kontroli dotyczące ICT-PSP w ramach CIP.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Specjalna strategia kontrolna dla projektów niebadawczych została wprowadzona w latach 2012–2013 w celu przeprowadzenia kontroli 215 projektów niebadawczych (włączając ICT-PSP) przed 2017 r. Wszystkie kontrole skupione będą na beneficjentach o wysokim profilu ryzyka.

Ponadto należy odnotować, iż Komisja wprowadziła strategię kontrolną dla finansowanych projektów niebadawczych (włączając ICT-PSP). W 2012 r. przeprowadzono 27 takich kontroli ex post, a w 2013 r. – 15. W drugiej połowie 2013 r. zostanie przeprowadzonych więcej kontroli projektów niebadawczych. Komisja stosuje ten sam rodzaj kontroli ex ante dla programów CIP-ICT-PSP co w przypadku innych systemów finansowania.

WYNIKI KONTROLI FUNDUSZU GWARANCYJNEGO DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

8.43. Celem Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych, który zabezpiecza pożyczki UE dla państw trzecich, jest pokrycie należności wierzycieli UE w razie niewywiązania się przez beneficjenta ze zobowiązań kredytowych, a także zapobieganie wysuwaniu bezpośrednich roszczeń wobec budżetu UE. DG ECFIN zarządza Funduszem od strony administracyjnej, podczas gdy EBI odpowiada za zarządzanie jego środkami pieniężnymi.

8.44. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., jak podano w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym UE za 2012 r., łączne aktywa netto Funduszu wynosiły 1 845 mln euro⁽¹⁰⁾ w porównaniu z 1 475 mln euro na dzień 31 grudnia 2011 r. W roku 2012 kwota wniosków o wypłatę gwarancji wyniosła 24 mln euro.

8.45. Do oceny rocznej rentowności Funduszu Komisja i EBI wykorzystują wskaźnik referencyjny. Stopa zwrotu z portfela Funduszu Gwarancyjnego w 2012 r. wyniosła 7,796 %, co stanowi wynik wyższy o 394 punktów bazowych w porównaniu ze wskaźnikiem referencyjnym.

⁽¹⁰⁾ Łączne aktywa netto Funduszu przed konsolidacją wyniosły 1 865,5 mln euro.

ZAŁĄCZNIK 8.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH POLITYK WEWNĘTRZNYCH

2012					2011	2010	2009
6PR	7PR	Uczenie się przez całe życie	Inne	Razem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji	11	79	21	39	150	86	73	226
--------------------------	----	----	----	----	-----	----	----	-----

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:

nie wystąpiły błędy	27 %	(3)	39 %	(31)	62 %	(13)	77 %	(30)	51 %	(77)	51 %	61 %	72 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	73 %	(8)	61 %	(48)	38 %	(8)	23 %	(9)	49 %	(73)	49 %	39 %	28 %

Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy

Analiza według rodzaju błędu

błędy niekwantyfikowalne	25 %	(2)	31 %	(15)	37 %	(3)	33 %	(3)	32 %	(23)	38 %	33 %	33 %
błędy kwantyfikowalne:	75 %	(6)	69 %	(33)	63 %	(5)	67 %	(6)	68 %	(50)	62 %	67 %	61 %
błędy kwalifikowalności	100 %	(6)	100 %	(33)	100 %	(5)	100 %	(6)	100 %	(50)	98 %	97 %	52 %
błędy wystąpienia	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	6 %	7 %
błędy poprawności	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	3 %	38 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędu

3,9 %

Najwyższy poziom błędu

6,0 %

Najniższy poziom błędu

1,8 %

⁽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	nd. ⁽¹⁾	częściowo skuteczne

System	Procedura zamykania	Ocena ogólna
Program „Uczenie się przez całe życie”	skuteczna	skuteczne

⁽¹⁾ Zob. pkt 8.35.

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – BADANIA NAUKOWE I INNE POLITYKI WEWNĘTRZNE

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	Trybunał zaleca, aby Komisja: — w obszarze programów ramowych w zakresie badań naukowych:							
	Zalecenie 1: (i) korzystała z wniosków płynących z dobrej praktyki, którą stanowi stosowana przez DG INFSO metoda kontroli ex post oparta na ocenie ryzyka, tak by dalej doskonalić prowadzone w Komisji kontrole ex ante w celu zidentyfikowania płatności charakteryzujących się względnie wysokim ryzykiem;		X					
	Zalecenie 2: (ii) w celu dalszego zwiększania rzetelności poświadczeń z kontroli zintensyfikowała działania zmierzające do podniesienia wśród niezależnych kontrolerów świadomości zasad kwalifikowalności wydatków, szczególnie poprzez czynne informowanie kontrolerów o przypadkach niezidentyfikowania kosztów niekwalifikowalnych. (pkt 6.51)		X					
	Zalecenie 3: — w obszarze programu „Uczenie się przez całe życie” nadal kładła nacisk na wdrażanie kontroli podstawowych. Należy zwracać szczególną uwagę na to, czy agencje krajowe kontrolują przynajmniej minimalną liczbę akt wymaganą przez Komisję oraz czy wszystkie te kontrole są odpowiednio udokumentowane. (pkt 6.51)	X						

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2009	Trybunał zachęca Komisję, aby kontynuowała starania mające zapewnić rygorystyczne stosowanie skutecznych systemów kontroli. W kontekście obecnych przepisów prawnych Komisja powinna:							
	Zalecenie 4: a) dopilnować, by niezależni kontrolerzy, którzy nieprawidłowo poświadczyli zestawienia poniesionych wydatków, byli świadomi kryteriów kwalifikowalności dla deklarowanych kosztów, aby zwiększyć wiarygodność poświadczeń z kontroli, które oni wydają;		X					
	Zalecenie 5: b) dokonać przeglądu działania systemu certyfikacji metodyki wyliczania kosztów przez beneficjentów oraz zachęcać beneficjentów do przedstawiania ich metodyki wyliczania kosztów w celu uzyskania certyfikacji ex ante;					X		
	Zalecenie 6: c) zmniejszyć opóźnienia w odzyskiwaniu nienależnie wypłaconych kwot, nakładając w razie konieczności sankcje. (pkt 5.49 i 8.32)		X					
	Zalecenie 7: Trybunał zaleca, aby Komisja nadal prowadziła działania zmierzające do usprawnienia kontroli zamykania programów, tak by można było uzyskać pewność, że błędy są wykrywane i korygowane oraz że udaje się zapobiegać ponownemu pojawianiu się błędów wykrytych w przeszłości. (pkt 7.20)	X						

ROZDZIAŁ 9

Wydatki administracyjne i inne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.7
Charakterystyka badanej grupy polityk	9.4–9.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.6–9.7
Prawidłowość transakcji	9.8
Skuteczność systemów	9.9
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów	9.10–9.16
Parlament	9.11–9.12
Rada Europejska i Rada	9.13–9.14
Trybunał Obrachunkowy	9.15
Inne instytucje i organy	9.16
Wnioski i zalecenia	9.17–9.19
Wnioski dotyczące 2012 r.	9.17
Zalecenia	9.18–9.19
Załącznik 9.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie wydatków administracyjnych i innych	
Załącznik 9.2 – Wyniki badania systemów w zakresie wydatków administracyjnych i innych	
Załącznik 9.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – wydatki administracyjne i inne	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono szczegółową ocenę wydatków administracyjnych i innych wydatków instytucji i organów Unii Europejskiej. Najważniejsze informacje dotyczące instytucji i organów objętych kontrolą oraz wydatków w 2012 r. przedstawiono w **tabeli 9.1**.

Tabela 9.1 – Wydatki administracyjne i inne – najważniejsze informacje za 2012 r.

(w mln EUR)

Obszar polityki	Opis	Płatności	Tryb zarządzania budżetem
Wydatki administracyjne i inne	Komisja	6 456	Bezpośrednie scentralizowane
	Parlament Europejski	1 623	Bezpośrednie scentralizowane
	Europejska Służba Działań Zewnętrznych	731	Bezpośrednie scentralizowane
	Rada	524	Bezpośrednie scentralizowane
	Trybunał Sprawiedliwości	343	Bezpośrednie scentralizowane
	Trybunał Obrachunkowy	136	Bezpośrednie scentralizowane
	Komitet Ekonomiczno-Społeczny	127	Bezpośrednie scentralizowane
	Komitet Regionów	96	Bezpośrednie scentralizowane
	Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	9	Bezpośrednie scentralizowane
	Europejski Inspektor Ochrony Danych	7	Bezpośrednie scentralizowane
Płatności za rok ogółem		10 052	
– zaliczki ⁽¹⁾		264	
+ rozliczenie zaliczek ⁽¹⁾		197	
Skontrolowana populacja ogółem		9 985	
Zobowiązania za rok ogółem		10 366	

⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. rozdział 1, pkt 1.6 i 1.7).
 Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2012.

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.

9.3. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i innych organów 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. Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące agencji i innych organów są publikowane w Dzienniku Urzędowym.

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. Ogólnie Trybunał uważa tę grupę polityk za obszar niskiego ryzyka. Podstawowe zagrożenia dotyczące wydatków administracyjnych i innych związane są z nieprzestrzeganiem procedur w zakresie zamówień publicznych, realizacji umów, rekrutacji personelu 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 151 transakcji po stronie płatności, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 6. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji realizowanych przez instytucje i organy w ramach tej grupy polityk. W 2012 r. próba obejmowała 91 płatności z tytułu wynagrodzeń, świadczeń emerytalno-rentowych i związanych z nimi świadczeń dodatkowych oraz 60 płatności w ramach zamówień związanych z budynkami i innymi wydatków,
- ocena systemów obejmowała zgodność stosowanych przez poszczególne instytucje i organy systemów nadzoru i kontroli ⁽²⁾ z wymogami rozporządzenia finansowego. Trybunał skontrolował także procedury rekrutacji personelu tymczasowego i kontraktowego oraz procedury udzielania zamówień w Parlamencie Europejskim i Radzie,
- dokonano przeglądu rocznych sprawozdań z działalności czterech dyrekcji generalnych i biur Komisji ⁽³⁾ odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne.

⁽²⁾ Kontrole *ex ante* i *ex post*, funkcja audytu wewnętrznego, rejestracja wyjątków oraz standardy kontroli wewnętrznej.

⁽³⁾ Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Biuro Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych, Biuro Infrastruktury i Logistyki w Brukseli oraz Dyrekcja Generalna ds. Informatyki.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.7. Trybunał Obrachunkowy jest kontrolowany przez zewnętrzną firmę audytorską⁽⁴⁾, która sporządziła sprawozdanie z badania sprawozdania finansowego za rok budżetowy, który rozpoczął się 1 stycznia 2012 r. i zakończył 31 grudnia 2012 r., oraz sprawozdanie poświadczające dotyczące prawidłowości wykorzystania zasobów Trybunału oraz procedur kontroli obowiązujących od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. (zob. pkt 9.15).

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKcji

9.8. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 9.1**. Spośród 151 transakcji skontrolowanych przez Trybunał jedna zawierała błędy. Na podstawie skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błęd wynosi 0 %⁽⁵⁾.

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW

9.9. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w **załączniku 9.2**.

UWAGI DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI I ORGANÓW

9.10. Poniższe uwagi szczegółowe, ujęte w podziale na instytucje lub organy Unii Europejskiej, nie podważają ogólnych ocen przedstawionych w pkt 9.8 i 9.9. Chociaż nie są one istotne z punktu widzenia ogółu wydatków administracyjnych, mają jednak znaczenie w kontekście poszczególnych instytucji lub organów.

Parlament**Rekrutacja personelu tymczasowego i kontraktowego**

9.11. W ramach kontroli nie stwierdzono błędów ani uchybień w 15 procedurach objętych badaniem.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁵⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błęd na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość jest najlepszym szacunkiem. Trybunał stwierdził z 95 % ufnością, że poziom błęd w zbadanej populacji wynosi 0 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zamówienia

9.12. W ramach kontroli zbadano 18 postępowań o udzielenie zamówienia. Ogólnie nie stwierdzono żadnych poważnych błędów ani uchybień. Stwierdzono jednak uchybienia będące następstwem błędów administracyjnych. W jednym przypadku uchybienia dotyczyły prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia i jego dokumentowania, a w drugim – zastosowania kryterium udzielenia zamówienia.

Rada Europejska i Rada**Rekrutacja personelu tymczasowego i kontraktowego**

9.13. W ramach kontroli nie stwierdzono błędów ani uchybień w 15 procedurach objętych badaniem.

Zamówienia

9.14. W ramach kontroli zbadano 15 postępowań o udzielenie zamówienia. Ogólnie nie stwierdzono żadnych poważnych błędów ani uchybień. Stwierdzono jednak uchybienia będące następstwem błędów w przygotowaniu postępowania. W jednym przypadku uchybienie dotyczyło procedury negocjacyjnej, a w drugim – zastosowania kryterium wyboru.

Trybunał Obrachunkowy

9.15. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta ⁽⁶⁾ zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2012 r., a także jego wyniku ekonomicznego i przepływów pieniężnych za rok budżetowy zamknięty tego dnia.

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.12. Parlament zapoznał się z uwagami Trybunału w tych indywidualnych przypadkach i wydał odpowiednie instrukcje dotyczące prowadzenia takich postępowań w przyszłości. Jeśli chodzi o kwestię kryteriów udzielania zamówienia, Parlament zauważa, że postępowanie dotyczyło zamówienia o niskiej wartości, w którym zamówienia udzielono oferentowi zapewniającemu najniższą cenę.

⁽⁶⁾ Zob. sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 9.7.

UWAGI TRYBUNAŁU

Inne instytucje i organy

9.16. W ramach kontroli nie stwierdzono żadnych poważnych uchybień w kontrolowanych obszarach w odniesieniu do Komisji, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Stwierdzono jednak utrzymywanie się pewnych uchybień w zakresie zarządzania świadczeniami socjalnymi w Komisji i ESDZ.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.16. Pracownicy są zobowiązani poinformować Urząd Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych o zmianach w ich sytuacji rodzinnej oraz o wszelkich świadczeniach otrzymywanych z innych źródeł. W celu ograniczenia niedostarczania tych informacji przez pracowników wynikającego z uchybień związanych z niedopełnieniem tego obowiązku spowodowanym faktem, że niektórzy pracownicy nie podejmują aktywnych działań w tym kierunku lub nie pamiętają o dostarczaniu informacji Urząd wprowadził w miarę możliwości system przypomnień, kontroli i rozwiązań informatycznych, takich jak:

- kontrole a posteriori,
- informatyczny system automatycznego uaktualniania baz danych o świadczeniach pochodzących z innych źródeł: objął on już 90 % populacji ostatnie państwa zostaną włączone przed końcem 2014 r.,
- kontrole w ramach obowiązujących procedur (wprowadzanie do systemu oraz usuwanie z niego),
- uruchomienie zaplanowanych modułów „front office” systemu SYSPER2 (które zostanie zrealizowane do końca 2013 r.).

ODPOWIEDZI ESDZ

9.16. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) podkreśla, że:

- Biuro Administrowania i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO) z powodzeniem przeprowadziło testy swojego modułu APP („dodatków otrzymywanych z innych źródeł”) w odniesieniu do personelu ESDZ zatrudnionego w siedzibie głównej i w delegaturach.
- Co do zasady, od 2013 r. PMO systematycznie obejmuje personel zatrudniony w siedzibie głównej i delegaturach swoimi automatycznymi aktualizacjami.
- Procedura ta była zastosowana kilka razy dla pracowników o narodowości belgijskiej.
- Moduł zastosowano również w kolejnych fazach w odniesieniu do pracowników innych narodowości: w maju 2013 r. miało to miejsce w odniesieniu do pracowników o narodowości irlandzkiej, a w kolejnych miesiącach dla pracowników o narodowości francuskiej, niderlandzkiej i fińskiej.
- W 2014 r. planuje się objęcie tym modułem pracowników o narodowości szwedzkiej, austriackiej, rumuńskiej i węgierskiej.
- Ponadto ESDZ wysłała do pracowników wiadomość we wrześniu, przypominając im o obowiązku aktualizacji ich oświadczeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2012 r.

9.17. W przypadku tej grupy polityk

- badanie transakcji sugeruje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji jest zerowy,
- Trybunał stwierdził wprowadzić pewne błędy i uchybienia (zob. pkt 9.11–9.16), jednak zbadane systemy nadzoru i kontroli prawdopodobnie doprowadzą do zmniejszenia poziomu błędu w pierwszych wnioskach o płatność do możliwego do zaakceptowania poziomu. Systemy te ocenia się zatem jako skuteczne.

Z ogółu dowodów kontroli wynika, że w zaakceptowanych wydatkach nie wystąpił istotny poziom błędu.

Zalecenia

9.18. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 9.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2009 i 2010 r. Trybunał przedstawił dziewięć zaleceń. Cztery z nich nie zostały w tym roku poddane przeglądowi, zgodnie z przyjętą przez Trybunał zasadą rotacji. Odpowiednie instytucje w pełni wdrożyły jedno zalecenie, dwa wdrożono w przeważającej mierze, natomiast dwa wdrożono częściowo.

9.19. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2012 r. Trybunał zaleca Parlamentowi, Radzie Europejskiej i Radzie (zob. pkt 9.12 i 9.14) dopilnowanie, by urzędnicy zatwierdzający poprawili przygotowanie, koordynację i realizację postępowań o udzielenie zamówienia poprzez odpowiednie narzędzia kontrolne i lepsze wytyczne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.18. Zob. odpowiedź do pkt 9.16.

ODPOWIEDZI RADY

9.19. Rada i Rada Europejska dysponują solidnymi scentralizowanymi ramami w zakresie udzielania zamówień, które to ramy zostały niedawno dostosowane do nowego rozporządzenia finansowego i nowych zasad stosowania; zostaną one także wzmocnione przez sporządzenie nowych wzorów umów oraz zaproszeń do składania ofert, a także przez opracowanie stosownych szkoleń poświęconych sposobom określania i stosowania kryteriów wyboru i kryteriów przyznania.

ZAŁĄCZNIK 9.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCJI W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH I INNYCH

2012				2011	2010	2009
Wydatki związane z personelem	Wydatki związane z budynkami	Inne wydatki (na energię, telekomunikację, technologie informatyczne itp.)	Razem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji	91	17	43	151	56	58	57
--------------------------	----	----	----	-----	----	----	----

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Odsetek (liczba) transakcji, w których:

nie wystąpiły błędy	100 %	(91)	100 %	(17)	98 %	(42)	99 %	(150)	93 %	93 %	93 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	(1)	1 %	(1)	7 %	7 %	7 %

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędów	0 %
---	-----

⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty. Wyniki badania odzwierciedlają proporcjonalny udział każdego segmentu w danej grupie polityk.

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 9.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH I INNYCH

Ocena zbadanych systemów

System	Parlament Europejski	Rada Europejska i Rada	Inne instytucje i organy	Ocena ogólna
Rekrutacja, wynagrodzenia, renty i emerytury	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczne
Zamówienia publiczne	skuteczny	skuteczny	skuteczny	skuteczne

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					Odpowiedź instytucji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone			
2010	Parlament <i>Rekrutacja personelu tymczasowego i kontraktowego</i> Parlament powinien dopilnować, by sporządzana była odpowiednia dokumentacja na poparcie podejmowanych decyzji o zatrudnieniu.	Szczegółowe badanie wybranych procedur rekrutacji personelu tymczasowego i kontraktowego (zob. pkt 9.11) nie dało podstaw do sformułowania jakichkolwiek uwag.					
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny <i>Rekrutacja personelu tymczasowego i kontraktowego</i> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien dopilnować, by przestrzegano kryteriów kwalifikowalności określonych w ogłoszeniach o naborze.			Trybunał zauważa, że w następstwie tego zalecenia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wdrożył działania mające na celu skonsolidowanie i wzmocnienie zasad rekrutacji. Zgodnie z zasadą rotacyjności szczegółowego badania systemów kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach kontrola w dziedzinie rekrutacji zostanie przeprowadzona w nadchodzących latach.			
	Parlament <i>Zamówienia</i> Parlament powinien dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający dysponowali odpowiednimi narzędziami kontrolnymi i wytycznymi, tak aby poprawić przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych.			Szczegółowe badanie wybranych postępowań o udzielenie zamówienia (zob. pkt 9.12) wykazało, że w zakresie przygotowania, koordynacji i realizacji postępowań o udzielenie zamówienia utrzymują się błędy.			
	Komisja (*) <i>Zamówienia</i> Komisja powinna dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający dysponowali odpowiednimi narzędziami kontrolnymi i wytycznymi, tak aby poprawić przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych.						

(*) Zgodnie z zasadą rotacyjności szczegółowego badania systemów kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach, przegląd działań podjętych w następstwie tych zaleceń zostanie przeprowadzony w nadchodzących latach.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					Odpowiedź instytucji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone			
2010	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (*) <i>Zamówienia</i> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający dysponowali odpowiednimi narzędziami kontrolnymi i wytycznymi, tak aby poprawić przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych.						
	Komitet Regionów (*) <i>Zamówienia</i> Komitet Regionów powinien dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający dysponowali odpowiednimi narzędziami kontrolnymi i wytycznymi, tak aby poprawić przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych.						
2009	Parlament <i>Wypłacanie 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 9.3 do sprawozdania rocznego za 2011 r., Parlament podjął działania, aby ograniczyć związane z tym ryzyko. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola nie wykazała żadnych nowych uchybień. Jednak ryzyko dokonywania nieprawidłowych lub nienależnych wypłat utrzymuje się, ponieważ obecny system oparty jest na deklaracjach składanych przez pracowników.				Środki podjęte w roku budżetowym 2012 r. umożliwiły dalszą poprawę wskaźnika odpowiedzi w ramach rocznej procedury elektronicznej aktualizacji/zatwierdzania danych osobowych pracowników. W stosownych przypadkach deklaracjom pracowników towarzyszą odpowiednie dokumenty potwierdzające.
	Komisja – DG RELEX <i>Wypłacanie 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 9.3 do sprawozdania rocznego za 2011 r., Europejska Służba Działań Zewnętrznych we współpracy z Biurem ds. Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO) Komisji wdrożyła narzędzia mające ograniczyć to ryzyko. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała jednak, że uchybienia utrzymują się (zob. pkt 9.16).			

(*) Zgodnie z zasadą rotacyjności szczegółowego badania systemów kontroli wewnętrznej w poszczególnych instytucjach, przegląd działań podjętych w następstwie tych zaleceń zostanie przeprowadzony w nadchodzących latach.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					Odpowiedź instytucji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone			
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 9.3 do sprawozdania rocznego za 2011 r., Europejski Inspektor Ochrony Danych we współpracy z Biurem ds. Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO) Komisji wdrożył narzędzia mające ograniczyć to ryzyko. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola nie wykazała żadnych nowych uchybień. Jednak ryzyko dokonywania nieprawidłowych lub nienależnych wypłat utrzymuje się, ponieważ obecny system oparty jest na deklaracjach składanych przez pracowników.				<i>EIOD przyjmuje do wiadomości wyniki analizy Trybunału i zamierza nadal poprawiać funkcjonowanie swego systemu, aby przestrzegać terminów monitorowania i kontroli.</i>

ROZDZIAŁ 10

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	10.1–10.4
Część 1 – W sprawozdawczości na temat osiągnięć polityki przedstawianej w rocznych sprawozdaniach z działalności zachodzą zmiany, ale nadal jest ona użyteczna tylko w ograniczonym zakresie	10.5–10.19
Wstęp	10.5–10.6
Sprawozdawczość na temat osiągnięć polityki wymaga dopracowania	10.7–10.16
W zarządzaniu wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie zachodzą zmiany i podjęto pewne działania naprawcze, lecz jest za wcześnie, by ocenić ich rezultaty	10.17–10.19
Część 2 – Sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach	10.20–10.24
Część 3 – Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań	10.25–10.44
Wstęp	10.25–10.27
Niekonsekwentne stosowanie celów SMART i odpowiednich wskaźników wykonania w programach wydatkowania	10.28–10.31
Uchybienia pod względem stosowności, wiarygodności i aktualności danych dotyczących osiągniętych wyników	10.32–10.36
W kilku przypadkach zagrożona była trwałość projektów UE	10.37–10.44
Wnioski i zalecenia	10.45–10.51
Wnioski	10.45–10.49
Zalecenia	10.50–10.51
Załącznik 10.1 – Sprawozdania specjalne przyjęte przez Trybunał w 2012 r.	
Załącznik 10.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – budżet UE a uzyskiwane rezultaty	

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

WSTĘP

10.1. W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na uzyskanych wynikach. Składa się on z trzech części. W pierwszej przedstawiono uwagi Trybunału dotyczące planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności sporządzonych przez niektórych dyrektorów generalnych Komisji. W drugiej skupiono się na drugim i trzecim sprawozdaniu oceniającym Komisji⁽¹⁾. W części trzeciej zwrócono uwagę na niektóre z głównych kwestii poruszonych w opublikowanych w 2012 r. sprawozdaniach specjalnych⁽²⁾ Trybunału dotyczących kontroli wykonania zadań oraz na wnioski płynące z tych sprawozdań.

10.2. Wyniki ocenia się przez pryzmat zasad należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność)⁽³⁾. 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 nastąpiły na skutek działań podjętych przez UE).

10.1. Komisja Europejska poświęca coraz większą uwagę problemowi pomiaru uzyskiwanych wyników i związanej z nimi sprawozdawczości. Na sprawozdawczość związaną z wynikami należy patrzeć jako na wciąż ewoluującą praktykę. W komunikacie Komisji „Podsumowanie osiągnięć Komisji w dziedzinie zarządzania za 2012 r.” ((COM(2013) 334 final z dnia 5 czerwca 2013 r.) określono kilka inicjatyw, których celem jest dalsze udoskonalenie zarządzania wydajnością w Komisji. Stworzenie kultury wysokiej wydajności we wszystkich jednostkach Komisji będzie procesem stopniowym, który dopiero za kilka lat przyniesie pełne efekty; częściowo wynika to z konieczności opracowania nowych narzędzi, m.in. statystycznych.

⁽¹⁾ Art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach.

⁽²⁾ Sprawozdania specjalne Trybunału dotyczą zarówno budżetu UE, jak i Europejskich Funduszy Rozwoju. Sprawozdania dostępne są na stronach internetowych Trybunału (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, art. 27; uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1), art. 30 (wejście w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.).

UWAGI TRYBUNAŁU

10.3. W przypadku wielu obszarów budżetu UE ramy prawne są złożone, brakuje też ukierunkowania na uzyskiwanie wyników. Pomimo deklarowanej koncentracji na rezultatach wnioski dotyczące nowych rozporządzeń w sprawie wspólnych ram strategicznych oraz w sprawie wspólnej polityki rolnej (WPR) na okres programowania 2014–2020 pozostają w zasadniczym stopniu oparte na wkładach (ukierunkowane na wydatki), a zatem są zorientowane na zachowanie zgodności z wymogami, a nie na uzyskiwanie wyników⁽⁴⁾. Przykładowo w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich w rozporządzeniu ustanowiono rozbieżny i szeroko zakrojony zestaw celów, natomiast nie przedstawiono zakładanych rezultatów i oddziaływania ani odnośnych wskaźników⁽⁵⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.3. Nowe zasady dotyczące WPR w istocie gwarantują przyjęcie podejścia bardziej zorientowanego na wyniki, również w drugim filarze:

- projekt rozporządzenia w sprawie EFRROW nie zawiera ilościowo określonych celów na poziomie UE, niemniej jednak wymaga, aby każdy program rozwoju obszarów wiejskich zmierzał do osiągnięcia ilościowych celów, ściśle związanych z celami określonymi w tym rozporządzeniu. Wskaźniki, które należy stosować do określenia tych celów, zostaną przedstawione w akcie wykonawczym,
- ponadto najważniejsze planowane rezultaty zostaną objęte podejściem ramowym w zakresie wyników, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów.

W przypadku wspomnianych proponowanych rozporządzeń dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zorientowanie na wyniki jest ich fundamentalną cechą. Wymagające i innowacyjne wnioski obejmują:

- wzmocnioną logikę interwencyjną, łączącą cele Unii z precyzyjnymi, wiążącymi celami, ustalonymi przez państwa członkowskie,
- po raz pierwszy ukierunkowane na konkretną interwencję uwarunkowania *ex ante*, mające na celu poprawę skuteczności inwestycji,
- zdecydowanie rozszerzone uwarunkowania makroekonomiczne,
- odnowione podejście do oceny, oparte na planowaniu, obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania każdej części programu oraz wykorzystaniu nowych metod, oraz
- obowiązkowe zastosowanie ram służących zwiększeniu wydajności, włącznie z rezerwą na wykonanie.

⁽⁴⁾ 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), pkt 6, oraz opinia nr 1/2012 w sprawie niektórych wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020, pkt 8 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Opinia nr 1/2012, pkt 8.

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.4. W przypadku dużej części budżetu UE, głównie w przypadku Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) i funduszy spójności (wspólnych ram strategicznych), maksymalny poziom wydatków w poszczególnych działach wieloletnich ram finansowych ⁽⁶⁾ jest przedstawiony w podziale na roczny przydział środków dla każdego państwa członkowskiego. Jak Trybunał zauważył w przeszłości, wyzwaniem jest uzyskiwanie dobrych jakościowo rezultatów w ramach programów, w których środki są z góry przydzielane państwom członkowskim ⁽⁷⁾ i w których absorpcja tych środków stanowi domyślny cel ⁽⁸⁾.

10.4. Celem nowych programów rozwoju obszarów wiejskich będzie realizacja ilościowych celów (związanych z celami określonymi w rozporządzeniu). Podział budżetu na poszczególne środki będzie zgodny z tymi celami, co zapewni spójność między zakładanymi celami oraz środkami zaprogramowanymi do ich osiągnięcia. Ponadto Komisja utrzyma rezerwę na wykonanie, którą uwolni dopiero w późniejszej fazie okresu programowania, kiedy instytucja zarządzająca będzie mogła wykazać, że w danych programach rozwoju obszarów wiejskich udało się osiągnąć wcześniej wyznaczone cele cząstkowe. W ten sposób kładzie się szczególny nacisk na realizację wyznaczonych celów.

Przydział środków budżetowych na poszczególne państwa członkowskie jest niezbędny dla programowania, w szczególności dla ilościowego określenia celów *ex ante*, czego w innym przypadku nie udałoby się dokonać. Wielkości kwot powinny być proporcjonalne do potrzeb stwierdzonych w poszczególnych państwach członkowskich.

⁽⁶⁾ W bieżących wieloletnich ramach finansowych na lata 2007–2013, uzgodnionych przez Radę Europejską i zatwierdzonych przez Parlament Europejski, ustalono kwoty rocznych pulapów środków na zobowiązania z podziałem na kategorie wydatków oraz roczne pulapy środków na płatności. Te kategorie wydatków odpowiadają sześciu działom wieloletnich ram finansowych (np. „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (dział 1A) lub „Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (dział 1B)).

⁽⁷⁾ Na podstawie kryteriów ustanowionych przez Radę Komisja dokonuje podziału środków według państw członkowskich (tzw. krajowe pule środków finansowych) na przykład w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich (decyzja Komisji 2009/545/WE z dnia 7 lipca 2009 r. ustalająca podział na poszczególne lata według państw członkowskich kwot, o których mowa w art. 69 ust. 2a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, i zmieniająca decyzję Komisji 2006/636/WE (Dz.U. L 181 z 14.7.2009, s. 49)) lub w odniesieniu do celu „konkurencyjność regionalna oraz zatrudnienie” (decyzja Komisji 2006/593/WE z dnia 4 sierpnia 2006 r. ustalająca indykatory podziału środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu „konkurencyjność regionalna oraz zatrudnienie” w latach 2007–2013 (Dz.U. L 243 z 6.9.2006, s. 32)).

⁽⁸⁾ Opinia nr 7/2011, pkt 4.

CZĘŚĆ 1 – W SPRAWOZDAWCZOŚCI NA TEMAT OSIĄGNIĘĆ POLITYKI PRZEDSTAWIANEJ W ROCZNYCH SPRAWOZDANIACH Z DZIAŁALNOŚCI ZACHODZĄ ZMIANY, ALE NADAL JEST ONA UŻYTECZNA TYLKO W OGRANICZONYM ZAKRESIE

Wstęp

10.5. Wobec różnorodności trybów zarządzania⁽⁹⁾ związanych z wykonaniem budżetu UE oraz wobec zróżnicowania ról poszczególnych dyrekcji generalnych Komisja ma do wypełnienia różne role i zadania. Komisja powinna wziąć to pod uwagę jako jeden z czynników przy wyznaczaniu celów w zakresie wyników i określaniu wskaźników w planach zarządzania, a także przy sprawozdawczości na ich temat w rocznych sprawozdaniach z działalności.

10.6. Trybunał przeanalizował wymogi i procesy w zakresie sprawozdawczości dotyczące planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności, w tym odnośne wytyczne, a także dokonał przeglądu planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności (część 1) Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji (DG COMP), Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE) oraz Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE) za rok 2012. Trybunał ocenił w szczególności, czy w rocznych sprawozdaniach z działalności przedstawiono użyteczne informacje na temat osiągnięć, jakie dyrekcje generalne poczyniły w poszczególnych dziedzinach polityki w ciągu roku⁽¹⁰⁾. Przegląd ten opierał się na wymogach ustanowionych na mocy rozporządzenia finansowego, standardach kontroli wewnętrznej Komisji oraz instrukcjach dotyczących planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności, wydanych przez Sekretariat Generalny Komisji oraz Dyрекcję Generalną ds. Budżetu (DG BUDG).

10.5. Służby Komisji poproszono o zdefiniowanie w planach zarządzania celów określających spodziewane rezultaty i oddziaływanie. Cele te dotyczą zazwyczaj problemów społecznych, które rozwiązywane są przy pomocy różnych środków, włącznie z interwencjami finansowymi, działaniami regulacyjnymi i egzekwowaniem prawa.

Rozważane są sposoby zwiększenia przejrzystości poprzez bardziej precyzyjne opisanie w planach zakresu odpowiedzialności Komisji związanego z jej działalnością operacyjną.

⁽⁹⁾ W rozporządzeniu finansowym obowiązującym w 2012 r. określono pięć trybów zarządzania: scentralizowane bezpośrednie, scentralizowane pośrednie, dzielone (państwa członkowskie), zdecentralizowane (państwa trzecie) i wspólne. Rozporządzenie finansowe obowiązujące od 1 stycznia 2013 r. przewiduje trzy podstawowe tryby zarządzania: bezpośrednie, pośrednie i dzielone.

⁽¹⁰⁾ W rozdziale 8 sprawozdania rocznego za 2010 r. przedstawiono wyniki dokonanej przez Trybunał analizy rocznych sprawozdań z działalności DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) oraz DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD). W rozdziale 10 sprawozdania rocznego za 2011 r. Trybunał przeanalizował z kolei roczne sprawozdania z działalności EuropeAid oraz ponownie DG AGRI i DG REGIO. Uwagi poczynione w tym roku są podobne do uwag przedstawionych w sprawozdaniach rocznych za lata 2010 i 2011.

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sprawozdawczość na temat osiągnięć polityki wymaga dopracowania

10.7. Rozporządzenie finansowe nakłada na Komisję obowiązek załączania sprawozdań z działalności do projektu budżetu ⁽¹¹⁾ przedstawianego władzy budżetowej. Sprawozdania te powinny uwzględniać cele SMART ⁽¹²⁾ (przynajmniej jeden cel dla każdego rodzaju działalności), które powinny być mierzone za pomocą wskaźników. Cele i wskaźniki są w dużej mierze wykorzystywane bezpośrednio przez dyrektorów generalnych jako cele w ich planach zarządzania.

10.8. Następnie, w pierwszej części rocznych sprawozdań z działalności, dyrektorzy generalni powinni przedstawić informacje na temat uzyskanych rezultatów oraz zakresu, w jakim za ich pośrednictwem osiągnięto zakładane oddziaływanie. W Komisji, jeśli wziąć pod uwagę wszystkie plany zarządzania ⁽¹³⁾, stosowanych jest około 1 000 celów i 3 000 wskaźników.

10.9. W ramach dokonanego przez Trybunał przeglądu planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności DG COMP, DG MOVE i DG MARE zidentyfikowano następujące podstawowe kwestie, które mają wpływ na sprawozdawczość na temat rocznych osiągnięć polityki:

- a) cele przejęte bezpośrednio ze strategicznych dokumentów o charakterze politycznym lub ustawodawczym często nie są dostatecznie konkretne, aby można je wykorzystać w planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności;
- b) tylko osiem z 52 celów spełniało wszystkie kryteria SMART;
- c) wskaźniki na potrzeby monitorowania uzyskanych wyników wymagają dopracowania;
- d) oceny nie stanowiły użytecznego źródła dowodów, którymi można by się posługiwać w sprawozdawczości na temat osiągnięć polityki w rocznych sprawozdaniach z działalności.

10.9. Komisja uważa, że osiągnęła znaczny postęp w ostatnich latach, jeżeli chodzi o sprawozdawczość dotyczącą osiągnięć polityki, oraz że szczególnie jej sprawozdania z rocznej działalności opracowywane przez dyrekcje generalne są bogatym źródłem informacji na temat wyników jej prac i ich oddziaływania na społeczeństwo.

a) Zob. odpowiedź Komisji do pkt 10.10.

b) Zob. odpowiedź Komisji do pkt 10.12.

d) Różne oceny są użytecznym źródłem informacji wspierających realizację zadań politycznych, o których mowa w sprawozdaniach z rocznej działalności. Niemniej jednak nie wszystkie oceny służą bezpośrednio celowi sprawozdania z rocznej działalności, ponieważ np. obejmują inne ramy czasowe, wykraczające poza rok, którego dotyczy dane sprawozdanie.

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie finansowe, art. 38 ust. 3 lit. e).

⁽¹²⁾ SMART oznacza, że cele są zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie (z ang. *specific, measurable, achievable, relevant, timely*).

⁽¹³⁾ Aby ograniczyć ich liczbę, Komisja zaproponowała wprowadzenie tzw. opisów programów, począwszy od procedury budżetowej na rok budżetowy 2014.

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Cele przejęte bezpośrednio ze strategicznych dokumentów o charakterze politycznym lub ustawodawczym często nie są dostatecznie konkretne, aby można je wykorzystać w planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności

10.10. Zgodnie ze stałymi instrukcjami Komisji dotyczącymi sporządzania planów zarządzania, które zostały wydane w 2012 r., dyrekcje generalne powinny ustanowić cele ogólne i odnośne wskaźniki oddziaływania (długoterminowe) oraz cele szczegółowe i odnośne wskaźniki rezultatu (krótko- i średnioterminowe). Cele wykorzystywane w planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności są często przejmowane bezpośrednio z tekstów prawnych lub strategicznych dokumentów o charakterze politycznym. Trzy dyrekcje generalne objęte badaniem uzasadniły takie podejście, powołując się na wiążący charakter takich tekstów. O ile z celów przedstawionych w tego typu dokumentach należy korzystać przy ustalaniu celów ogólnych, to jednak są one formułowane w kontekście politycznym i w związku z tym często nie są dostatecznie konkretne, aby można je zastosować na poziomie dyrekcji generalnej (zob. np. ramka 10.1). Ponadto nie zadbano o wyraźne powiązanie celów ogólnych i szczegółowych (w przypadku DG COMP i DG MARE). Do podobnego wniosku doszła Służba Audytu Wewnętrznego, która w jednym z ostatnich sprawozdań podkreśliła, że w przypadku niektórych rocznych sprawozdań z działalności informacje na temat związku pomiędzy celami ogólnymi i szczegółowymi określonymi w planie zarządzania są niepełne.

Ramka 10.1 – DG COMP – Cel polityki niedostatecznie konkretny na poziomie dyrekcji generalnej

DG COMP definiuje swój cel ogólny jako „wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności” i monitoruje postępy w jego osiągnięciu za pomocą wskaźnika wzrostu realnego PKB, wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat oraz odsetka unijnego PKB przeznaczonego na inwestycje w badania naukowe i rozwój.

Ze względu na przyjęcie strategicznego celu politycznego i zastosowanie nadrzędnych celów Komisji jako wskaźników oddziaływania DG COMP nie jest w stanie wykazać własnego wkładu w realizację celów polityki.

10.10. Zgodnie ze stałą instrukcją dotyczącą planów zarządzania cele ogólne powinny być dostosowane do celów politycznych Komisji poprzez ich bardziej szczegółowe dopracowanie w planach zarządzania. Powodem takiego podejścia jest potrzeba zapewnienia Komisji możliwości śledzenia realizacji jej celów politycznych oraz głównych priorytetów politycznych. Cele powinny dotyczyć głównie oddziaływania i rezultatów, mimo że zazwyczaj można je jedynie częściowo przypisać działaniom służb Komisji.

Cele te, będące podstawowym elementem zapewnienia, że Komisja będzie działała w interesie publicznym, dotyczą w większości oddziaływania i rezultatów, nawet jeżeli ich realizację tylko częściowo można przypisać działaniom jej służb, a na ich osiągnięcie mają wpływ inne czynniki zewnętrzne.

Komisja rozważy wprowadzenie zmian do stałych instrukcji dotyczących planów zarządzania w celu lepszego wskazania powiązań między celami ogólnymi i szczegółowymi. Zob. również odpowiedź Komisji do ramki 10.1.

Ramka 10.1 – DG COMP – Cel polityczny niewystarczająco konkretny na poziomie DG

Komisja przyznaje, że wykazywanie wpływu polityki konkurencji na realizację celów strategii Europa 2020 za pomocą ilościowych wskaźników oddziaływania w zakresie konkurencyjności – zamiast przy pomocy bardziej ogólnych wskaźników, takich jak wzrost PKB – naraża na nieuniknione trudności metodologiczne. Powiązanie między tym celem ogólnym a działaniami egzekwującymi Komisji oraz inicjatywami politycznymi wyjaśniono na stronie 4 i 5 sprawozdania z rocznej działalności za 2012 r.

DG COMP określa cel ogólny jako „wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności”, aby w odpowiedni sposób dostosować swoje strategie polityczne do strategii Komisji Europejskiej zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.11. W planach zarządzania nie określono wyraźnie, w jaki sposób zaplanowane działania na poszczególnych szczeblach zarządzania przyczynią się do osiągnięcia wyznaczonych celów z uwzględnieniem przyznaných środków i zidentyfikowanego ryzyka. Ma to negatywny wpływ na użyteczność informacji na temat osiągnięć polityki przedstawionych w pierwszej części rocznego sprawozdania z działalności. Choć cele te mogą mieć znaczenie w obszarze polityki, za który odpowiada dana DG, to jednak nie są dostatecznie konkretne, by można monitorować stopień ich osiągnięcia wraz z upływem czasu (np. przy wykorzystaniu celów cząstkowych).

Tylko osiem z 52 celów spełniało wszystkie kryteria SMART

10.12. Cele dyrekcji generalnych powinny być wyraźnie określone i w razie potrzeby aktualizowane. Powinny one być sformułowane w taki sposób, aby można monitorować stopień ich osiągnięcia. Innymi słowy, powinny one spełniać kryteria SMART. Tymczasem spośród 52 zbadanych celów tylko osiem spełniało wszystkie kryteria SMART (zob. przykład w ramce 10.2). Zbadane cele były wprawdzie związane z obszarem polityki należącym do zakresu kompetencji danej dyrekcji generalnej, często jednak nie były wystarczająco sprecyzowane, wymierne lub określone w czasie, by możliwe było ich monitorowanie.

Ramka 10.2 – Cele DG MOVE

Cel spełniający kryteria SMART

Jednym z celów DG MOVE jest „realizacja podstawowej sieci transportowej do roku 2030”. Cel ten jest zdefiniowany, odpowiedni i określony w czasie. Jego mierzalność pod względem ilościowym jest zapewniona w planie zarządzania i rocznym sprawozdaniu z działalności (np. „usunięcie pięciu wąskich gardeł na głównych szlakach transportowych do roku 2017”).

Cel niespełniający kryteriów SMART

Jeden z celów szczegółowych przedstawionych przez DG MOVE w planie zarządzania na 2012 r. polega na „promowaniu nowoczesnej mobilności w miastach”. Cel ten nie spełnia kryteriów SMART, ponieważ nie jest sprecyzowany (nie zawiera informacji na temat tego, co należy zmienić), wymierny ani określony w czasie.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.11. Komisja rozważa, w jaki sposób zwiększyć w planach zarządzania widzialność związków między działaniami służb a planowanymi rezultatami i oddziaływaniem. Komisja uważa, że zgodność z kryteriami SMART wystarczy, aby umożliwić odpowiednie monitorowanie postępu w realizowaniu celów. Ponadto oddziaływanie i rezultaty często można zmierzyć tylko w perspektywie wieloletniej.

10.12. Oceniając poziom zgodności z kryteriami SMART, informacje zawarte w planie zarządzania należy analizować całościowo.

Komisja uznaje, że sprawozdawczość dotycząca wydajności powinna dotyczyć rzeczywistych potrzeb zainteresowanych stron oraz że powinna być wystarczająco elastyczna, aby odzwierciedlić różnorodny charakter działań jej służb.

Ramka 10.2 – Cele DG MOVE

Cel niezwiązany z celami SMART

Przyjmuje się, że cel dotyczący mobilności w miastach zostanie zrealizowany, jeśli do 2015 r. liczba miast będących członkami forum CIVITAS osiągnie 250–270. Dlatego też czytelnicy mają dostęp do wszelkich niezbędnych informacji, zaś sam cel można w praktyce uznać za zdefiniowany, wymierny, osiągalny, odpowiedni i określony w czasie, czyli SMART.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.13. Sposobem na kontrolowanie, czy realizacja celu długoterminowego przebiega zgodnie z planem, jest wyznaczenie celów cząstkowych. Celem długoterminowym powinny zatem towarzyszyć cele średnioterminowe lub roczne. DG MARE określiła w planie zarządzania na rok 2012 dwa cele cząstkowe, które zostały osiągnięte już w 2011 r. Jeżeli chodzi o inne cele cząstkowe wyznaczone przez DG MARE, ich znaczenie w kontekście realizacji związanych z nimi celów nie było oczywiste. W swoim planie zarządzania na 2012 r. DG MOVE wyznaczyła cztery cele cząstkowe w odniesieniu do celów, których realizacja przewidziana była w przyszłości (na lata 2020 i 2050). Jeden z tych celów, w przypadku którego wyznaczono cel cząstkowy na rok 2012, nie został jednak uwzględniony w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. bez żadnego wyjaśnienia dlaczego.

Wskaźniki na potrzeby monitorowania osiągniętych wyników wymagają dopracowania

10.14. Wybór wskaźników powinien odbywać się z uwzględnieniem kwestii takich, jak stosowność, mierzalność oraz dostępność aktualnych i wiarygodnych danych dotyczących osiąganych wyników. W miarę możliwości wskaźniki takie powinny być opracowywane zgodnie z kryteriami RACER⁽¹⁴⁾. Wskaźnikom, które służą do pomiaru wyników, na których uzyskanie dana dyrekcja generalna ma ograniczony wpływ, powinny towarzyszyć inne wskaźniki, służące bezpośrednio do pomiaru działań tej dyrekcji.

10.15. We wszystkich trzech dyrekcjach generalnych dla każdego celu określono przynajmniej jeden wskaźnik wykonania, dzięki czemu kierownictwu łatwiej jest monitorować i oceniać osiągnięcia oraz przedstawiać sprawozdania na ich temat. Badanie 15 wskaźników (po pięć z każdej DG) wykazało, że osiem z nich należy spełniać wszystkie kryteria RACER. Ponadto Trybunał stwierdził następujące niedociągnięcia (zob. ramka 10.3):

- a) stosowanie wskaźników, na które dyrekcje generalne nie miały wpływu (DG MARE, DG MOVE);
- b) stosowanie wskaźników, w których brakowało istotnych informacji (DG COMP) lub skwantyfikowanych celów (DG MARE i DG COMP), lub takich, w których skwantyfikowany cel był podany, ale nie mógł zostać zmierzony (DG MARE);
- c) stosowanie wskaźników i celów, w przypadku których związek między nimi był niejasny lub cel był nieodpowiedni (DG MARE i DG MOVE).

⁽¹⁴⁾ RACER oznacza, że wskaźniki są odpowiednie, zaakceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne (z ang. *relevant, accepted, credible, easy and robust*); standard kontroli wewnętrznej Komisji dotyczący celów i wskaźników realizacji wyników (ICS 5).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.13. Cele cząstkowe umożliwiają jedynie sprawdzenie, w jakim stopniu podjęte działania zbliżają nas do osiągnięcia celu długoterminowego, a więc czy realizacja celów postępuje zgodnie z planem.

Jeżeli chodzi o DG MOVE, w planie zarządzania na 2012 r. cel długoterminowy (na 2020 r.) oraz cel cząstkowy na 2010 r. wyznaczono w odniesieniu do wskaźnika oddziaływania dotyczącego wielkości udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w transporcie. Niemniej jednak przepisy prawa, na których oparto cel cząstkowy, zostały uchylone od dnia 1 stycznia 2012 r., dlatego też odpowiedniego wskaźnika nie ujęto już w sprawozdaniu z rocznej działalności za 2012 r. Komisja zgadza się, że opisanie tej sytuacji w sprawozdaniu za 2012 r. pomogłoby wyjaśnić, dlaczego poziom realizacji celu cząstkowego za 2010 r. umieszczono w planie zarządzania na 2012 r., a nie w sprawozdaniu z rocznej działalności za 2012 r.

10.14. Wskaźniki powinny być stosowne do celów, których dotyczą. W przypadku gdy cele są zorientowane na oddziaływanie lub na rezultat, wskaźniki mierzące jedynie bezpośredni wynik pracy danej DG są zbyt restrykcyjne, aby odpowiednio zmierzyć postęp w realizacji wybranych celów. Komisja uważa, że wykorzystywanie wyłącznie wskaźników mierzących bezpośredni wynik danej DG byłoby zbyt restrykcyjne i nieadekwatne, jeżeli chodzi o uwzględnienie całego szerokiego wachlarza działań danej dyrekcji.

10.15. Komisja uważa, że przedstawione wskaźniki ogólnie są źródłem użytecznych informacji na temat postępu w realizacji ogólnych celów politycznych Komisji oraz monitorowania wyników.

- a) Komisja uważa, że wskaźniki zawierają ważne informacje, użyteczne w komunikowaniu się z zewnętrznymi zainteresowanymi podmiotami oraz w wytyczaniu ogólnego kierunku dla inicjatyw i decyzji politycznych podejmowanych przez Komisję. Bezpośrednie oddziaływanie danej inicjatywy politycznej na osiągnięcie celu często można ocenić jedynie w perspektywie średnio- lub długookresowej.
- b) Zob. odpowiedź Komisji do pkt 10.3.
- c) Komisja uważa, że przedstawione wskaźniki są użyteczne. Niemniej jednak zgadza się, że informacje dotyczące osiągnięcia celów dotyczących tych konkretnych wskaźników powinny być bardziej szczegółowo objaśnione, i postara się to zrobić w przyszłości (zob. także odpowiedź na ramkę 10.3).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 10.3 – Przykłady wskaźników

DG MARE – Wskaźniki poza kontrolą dyirekcji generalnej

W przypadku DG MARE stwierdzono wskaźniki, na które nie ma ona wpływu, ponieważ zależne są one od wyników międzynarodowych negocjacji handlowych. DG MARE zastrzega jednocześnie, że nie ma wpływu na zakończenie tych negocjacji.

DG COMP – Brak istotnych informacji

Cel szczegółowy „Skuteczne wykrywanie, nakładanie sankcji, działania odstraszające i naprawcze dotyczące najbardziej szkodliwych praktyk antykonkurencyjnych stosowanych przez przedsiębiorstwa inne niż kartele” mierzony jest za pomocą jednego wskaźnika rezultatu „Wskaźnik referencyjny (zauważalnych) korzyści dla odbiorców, jakie wynikają z decyzji Komisji zakazujących praktyk antykonkurencyjnych innych niż kartele oraz z decyzji Komisji uznających za wiążące zobowiązania zaproponowane przez przedsiębiorstwa”. Ów wskaźnik zdefiniowano zgodnie z metodą obliczeniową stosowaną przez DG COMP, która ma na celu kwantyfikację szacowanych korzyści dla odbiorców. Jak twierdzi jednak sama dyirekcja, wskaźnik ten nie mierzy postępów w realizacji celu. Cel pozbawiony jest zatem odnośnego wskaźnika.

DG MOVE – Niejasna prezentacja rezultatów skutkująca trudnościami w ich interpretacji

W ramach celu ogólnego „Modernizacja infrastruktury transportowej i inteligentnego finansowania” jednym ze wskaźników oddziaływania ustanowionych przez DG MOVE jest „ograniczenie (średniego) czasu podróży w przypadku 30 projektów priorytetowych TEN-T dzięki ulepszonej infrastrukturze sfinansowanej z funduszy UE”, przy czym za wartość docelową przyjęto ograniczenie czasu podróży o 20 % do roku 2020 (w porównaniu z rokiem 2011). Oddziaływanie na populację wyrażone jest ilościowo w postaci zaoszczędzonego czasu. Sposób przedstawienia najnowszych dostępnych informacji na ten temat w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r. jest jednak niejasny. Obecna sytuację w odniesieniu do tego wskaźnika przedstawiono następująco: „St. Pölten–Wiedeń: 40 min; Unterinntal: 15 min; Barcelona–Francja: 1 h 40 min”. Nie wiadomo, czy wartości te odnoszą się do już osiągniętego w 2012 r. skrócenia średniego czasu podróży, czy też do wartości docelowej, której osiągnięcie zakłada się na rok 2020. Brakuje też informacji, w jakim stopniu osiągnięto zakładane ograniczenie czasu podróży o 20 %. Co więcej, w sprawozdaniu uwzględniono jedynie trzy z 30 wartości. Z uwagi na brak dodatkowych wyjaśnień nie sposób ocenić, czy realizacja celu, monitorowana za pomocą wskaźnika, przebiega zgodnie z planem.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ramka 10.3 – Przykłady wskaźników

DG MARE – Wskaźniki poza kontrolą DG

Wskaźnik dotyczący międzynarodowych negocjacji handlowych ujęty w ABB 1102 ma znaczenie dla pomiaru postępu w realizacji danego konkretnego celu, ponieważ wskazuje rezultat prac DG.

Dodano zastrzeżenie zgodnie z częścią 4 stałych instrukcji służb centralnych, dotyczących planu zarządzania na 2012 r.

DG COMP – Brak istotnych informacji

Komisja przyznaje, że DG COMP obecnie nie stosuje żadnego wskaźnika dotyczącego jej działalności w zakresie praktyk antykonkurencyjnych stosowanych przez przedsiębiorstwa inne niż kartele. Dzieje się tak ze względu na złożony charakter obliczeń wynikający z różnorodności tego rodzaju przypadków w porównaniu z bardziej jednolitym charakterem przypadków związanych np. z połączeniami horyzontalnymi lub z kartelami, gdzie obliczenia są mniej skomplikowane, oraz ze względu na konsekwencje finansowe wiążące się z tego rodzaju bardziej skomplikowanymi wylczeniami (stosunek kosztów i korzyści).

DG MOVE – Wskaźnik dotyczący skrócenia czasu podróży

Komisja uznaje wskaźnik dotyczący skrócenia czasu podróży za bardzo adekwatny i szczególnie pomocny w ocenie realizacji celu modernizacji infrastruktury transportowej. Niemniej jednak przyznaje, że postęp w realizacji celu skracania czasu podróży w 30 projektach priorytetowych dotyczących sieci TEN-T można wyjaśnić bardziej szczegółowo i postara się zrobić tak w przyszłości.

W przypadku trzech wspomnianych projektów priorytetowych udało się skrócić czas podróżowania w 2012 r. o 20–60 % na odnośnych odcinkach dzięki środkom współfinansowanym przez UE. Interwencje dotyczące dalszych części tych projektów będą realizowane do 2020 r., dlatego też Komisja spodziewa się, że cele indywidualne zostaną osiągnięte również w odniesieniu do całych odcinków tych oraz pozostałych projektów priorytetowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Oceny nie stanowiły użytecznego źródła dowodów, którymi można by się posilkować w sprawozdawczości na temat osiągnięć polityki w rocznych sprawozdaniach z działalności

10.16. Jak wynika ze stałych instrukcji Komisji, oceny i badania ewaluacyjne powinny stanowić źródło informacji na temat rezultatów i oddziaływania. Wszystkie trzy dyrekcje generalne zamieściły informacje na temat ocen w pierwszej części swoich rocznych sprawozdań z działalności za 2012 r. Informacje te były jednak przedstawione pokrótce lub w przypisach. Badanie pięciu ocen zakończonych w 2012 r. lub wcześniej, dotyczących każdej z trzech skontrolowanych dyrekcji generalnych, wykazało, że oceny te miały niewielką wartość jako źródła informacji na temat rezultatów i oddziaływania. Wynikało to głównie z faktu, że były one ukierunkowane na kwestie operacyjne, nie zaś na uzyskane wyniki, bądź też z tego, że Komisja miała wątpliwości co do jakości informacji uzyskanych od władz państw członkowskich.

10.16. Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenie Trybunału, zgodnie z którym próbka ocen, sprawdzona przez Trybunał, dotyczyła bardziej kwestii operacyjnych niż uzyskanych wyników. Komisja podziela pogląd, zgodnie z którym ocena powinna dostarczyć informacji dotyczących rezultatów i oddziaływania, uznaje również, że oceny mogą dotyczyć bardziej szczegółowo różnych kwestii, zależnie od stanu realizacji ocenianego programu. Komisja pragnie zwrócić uwagę na przekazane zgodnie z art. 318 TFUE sprawozdanie, w którym rezultaty, obejmujące wszystkie linie budżetowe wieloletnich ram finansowych, przedstawiono zarówno w odniesieniu do kwestii operacyjnych na wczesnych etapach realizacji programów, jak i w odniesieniu do oddziaływania, skuteczności i unijnej wartości dodanej programów w późniejszych etapach ich realizacji.

Komisja zwróci większą uwagę na aspekty związane z uzyskiwanymi wynikami w swoich ocenach oraz na związaną z tym niezbędną sprawozdawczość w rocznych sprawozdaniach z działalności. Komisja wskazuje na przykłady ocen, które już teraz dostarczają użytecznych informacji na temat celów osiągniętych w ramach danej strategii politycznej.

Komisja uważa, że w ostatnich latach osiągnęła znaczny postęp, jeżeli chodzi o sprawozdawczość dotyczącą osiągnięć w ramach strategii politycznych oraz że szczególnie jej sprawozdania z rocznej działalności opracowywane przez dyrekcje generalne są bogatym źródłem informacji na temat celów osiągniętych w ramach określonych strategii politycznych, uzyskanych rezultatów i ich oddziaływania na społeczeństwo.

Komisja pracuje nad skuteczniejszymi i spójniejszymi ramami kontrolowania, oceny i sprawozdawczości w zakresie wyników uzyskiwanych w ramach programów finansowych UE w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. Przekazane w trybie art. 318 sprawozdanie za 2012 r. obejmuje plan działania. Komisja przypomina, że informacje i oceny, które będzie mogła opracować z roku na rok w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności oraz w ogólnej sprawozdawczości na potrzeby kolejnych wieloletnich ram finansowych będą w dużej mierze zależeć od przepisów dotyczących uzyskiwanych wyników, zawartych w instrumentach prawnych, które mają być przyjęte przez Parlament i Radę celem wsparcia nowej grupy programów finansowych.

W zarządzaniu wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie zachodzą zmiany i podjęto pewne działania naprawcze, lecz jest za wcześnie, by ocenić ich rezultaty

10.17. Sekretariat Generalny i DG BUDG odgrywają główną rolę, jeśli chodzi o sporządzanie corocznych instrukcji dotyczących struktury i treści rocznych sprawozdań z działalności. Ponadto są one odpowiedzialne za scentralizowane zarządzanie jakością (wspieranie i monitorowanie) rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez poszczególne dyrekcje generalne. W 2012 r. proces kontroli jakości po raz pierwszy obejmował dyskusje nad wstępną wersją pierwszej części rocznych sprawozdań z działalności pomiędzy Sekretariatem Generalnym i DG BUDG a wszystkimi dyrekcjami generalnymi.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.18. W ramach kontroli procesu sporządzania rocznego sprawozdania z działalności Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła, że proces ten skupia się na legalności i prawidłowości, natomiast nie uwzględnia w wystarczającym stopniu oszczędności, skuteczności i wydajności osiągnięć polityki. W odpowiedzi na tę kontrolę Komisja przygotowała w marcu 2013 r. plan działania uwzględniający główne ustalenia i obejmujący korektę stałych instrukcji.

10.19. W kontekście negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych Komisja zaproponowała wspólne podejście ramowe w zakresie wyników, przeznaczone zarówno dla Komisji, jak i dla władz krajowych, oparte na uzgodnionych wskaźnikach produktu i rezultatu.

CZĘŚĆ 2 – SPRAWOZDANIE OCENIAJĄCE FINANSE UNII OPARTE NA UZYSKANYCH WYNIKACH

10.20. W listopadzie 2012 r. Komisja opublikowała drugie, a w czerwcu 2013 r. trzecie sprawozdanie dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach (sprawozdanie oceniające)⁽¹⁵⁾. 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⁽¹⁶⁾.

10.21. W swoich uwagach⁽¹⁷⁾ do drugiego sprawozdania oceniającego Trybunał uznał, że szerszy zakres sprawozdania, w porównaniu z pierwszym sprawozdaniem, stanowi krok w dobrym kierunku, udnotował również, że sprawozdanie daje pewien pogląd na skuteczność i wydajność programów. W sprawozdaniu oceniającym nie przedstawiono jednak wystarczających, stosownych i wiarygodnych dowodów wskazujących, co udało się osiągnąć dzięki realizacji polityk UE, w związku z czym nie nadawało się ono do wykorzystania zgodnie z założeniami w procedurze udzielania absolutorium.

10.22. W porównaniu z pierwszym i drugim sprawozdaniem oceniającym w trzecim sprawozdaniu zaobserwować można pewien postęp; przy jego opracowywaniu oprócz sprawozdań z oceny skorzystano również z innych źródeł informacji, w szczególności ze sprawozdań specjalnych Trybunału oraz z zaleceń Służby Audytu Wewnętrznego Komisji, a także wskazano niektóre obszary, w których konieczna jest poprawa. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje te zmiany. Sprawozdanie oceniające nadal jednak nie nadaje się do użytku zgodnie z przeznaczeniem.

⁽¹⁵⁾ Drugie sprawozdanie oceniające COM(2012) 675 final; trzecie sprawozdanie oceniające COM(2013) 461 final.

⁽¹⁶⁾ Art. 318 i 319 TFUE.

⁽¹⁷⁾ List wystosowany przez prezesa Trybunału do przewodniczącego Komisji: „Odpowiedź Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na drugie sprawozdanie oceniające Komisji sporządzone zgodnie z art. 318”, 21.12.2012 (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/Otherauditdocuments>).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.18. *Komisja dokona przeglądu stałych instrukcji dotyczących sporządzania rocznych sprawozdań z działalności. W ramach tego przeglądu zapewnione zostanie uwzględnienie aspektów oszczędności, wydajności i skuteczności w odniesieniu do osiągnięć polityki.*

10.21. *Komisja raz jeszcze podkreśla swój zamiar dalszego ulepszania sprawozdawczości w przyszłości w ramach dialogu z organem udzielającym absolutorium.*

Komisja potwierdza również, że można to osiągnąć jedynie w obrębie nowych ram dotyczących uzyskiwanych wyników, które będą się opierać na podstawach prawnych dotyczących przyszłych wieloletnich ram finansowych.

Komisja uwzględniła przekazane dotychczas przez Trybunał wskaźniki w toku opracowywania sprawozdania za rok bieżący w największym zakresie, na jaki pozwalają obowiązujące ramy wieloletnich ram finansowych na lata 2007–2013. Sprawozdanie to przyjęto dnia 26 czerwca 2013 r.

10.22. *Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywną reakcję Trybunału na zmiany w sprawozdaniu oceniającym. Jednocześnie Komisja uważa, że sprawozdanie będzie mogło stać się źródłem wystarczających, stosownych i wiarygodnych dowodów dotyczących osiągnięć w ramach realizacji polityk UE, a zatem będzie mogło zostać uznane przez Trybunał za nadające się, zgodnie z założeniem, do wykorzystania w procedurze udzielenia absolutorium, dopiero na późnym etapie wieloletnich ram finansowych, kiedy zaczną być widoczne pierwsze wskaźniki dotyczące oddziaływania programów.*

UWAGI TRYBUNAŁU

10.23. Trybunał odnotowuje, że Komisja zobowiązała się przedstawić w 2014 r. nowe ramy sprawozdawczości dotyczącej wyników i zauważa podjęte inicjatywy, które mają na celu wzmocnienie tej sprawozdawczości w służbach Komisji. Ponadto Komisja planuje:

- a) poprawić sprawozdawczość dotyczącą wyników w rocznych sprawozdaniach z działalności przedstawianych przez jej dyrekcję generalną;
- b) ściślej powiązać roczne sprawozdania z działalności i sprawozdanie oceniające sporządzane na podstawie art. 318 z rocznymi planami zarządzania;
- c) przyjmować sprawozdanie oceniające równoległe ze sprawozdaniem podsumowującym.

10.24. Ponadto do trzeciego sprawozdania oceniającego dołączony jest plan działania na rzecz dopracowania sprawozdania oceniającego sporządzanego na podstawie art. 318. Trybunał uznaje to za krok w dobrym kierunku. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób działania te przełożą się na praktykę. W szczególności w planie nie wskazano, kto jest odpowiedzialny za wymienione działania, ani nie określono terminów ich realizacji. Trybunał będzie monitorował, w jakim zakresie Komisja wywiąże się z realizacji planu działania oraz z wprowadzenia zapowiadanych zmian na lepsze w przyszłych sprawozdaniach oceniających.

CZĘŚĆ 3 – WYNIKI PRZEPROWADZONYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ

Wstęp

10.25. W swoich sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada, czy do wydatków Unii Europejskiej stosowane są zasady należytego zarządzania finansami (pkt 10.2). 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. W 2012 r. Trybunał przyjął⁽¹⁸⁾ 25 sprawozdań specjalnych, które wymieniono w załączniku 10.1.

10.26. W niniejszej części Trybunał analizuje wnioski, jakie można wyciągnąć ze sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2012 r. Koncentruje się on przy tym na trzech zagadnieniach istotnych w kontekście uzyskiwania zamierzonych rezultatów i oddziaływania w ramach kolejnych programów wydatkowania, a mianowicie na: celach SMART i odpowiednich wskaźnikach na potrzeby programów, wiarygodnych i aktualnych danych dotyczących wyników osiągniętych w ramach programów oraz na trwałości projektów finansowanych ze środków UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.23. Bazując na nowej generacji programów wydatkowania funduszy w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, Komisja poinstruuje swoje służby, aby wprowadziły ramy służące zwiększeniu wydajności tych programów do swoich planów zarządzania na 2014 r. Dzięki temu w rocznym sprawozdaniu z działalności, które zostanie opublikowane w marcu 2015 r., będzie można wykazać osiągnięte wyniki. Ponadto zostanie utworzone bliższe powiązanie między rocznymi sprawozdaniami z działalności dyrekcji generalnych oraz sprawozdaniem w trybie art. 318 TFUE.

10.24. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał uznał plan działania za pozytywny krok. Zwraca również uwagę, co zaznaczono w tegorocznym sprawozdaniu, że plan działania pozostaje tymczasowy w oczekiwaniu na przyjęcie instrumentów prawnych, które posłużą wsparciu programów finansowych w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. Dlatego w sprawozdaniu nie zamieszczono opisu konkretnych zakresów odpowiedzialności i terminów ukończenia.

⁽¹⁸⁾ Sprawozdanie przyjęte oznacza sprawozdanie zatwierdzone do publikacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.27. Zagadnienia te zostały w różnym zakresie poruszone także w innych niedawnych publikacjach Trybunału ⁽¹⁹⁾. Jak Trybunał podkreślał już w przeszłości, aby ustalić, czy wydatki Unii Europejskiej przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych rezultatów i oddziaływania, Komisja powinna przeanalizować swoje systemy sprawozdawczości i rozliczalności z myślą o następnym okresie programowania i skupić się nie tylko na zgodności z przepisami, ale również na osiąganiu wyników (rezultatów i oddziaływania). Podstawowymi elementami takiego systemu sprawozdawczości i rozliczalności są cele SMART oraz odpowiednie wskaźniki, którym towarzyszą wiarygodne i aktualne informacje.

Niekonsekwentne stosowanie celów SMART i odpowiednich wskaźników wykonania w programach wydatkowania

10.28. Rozporządzenie finansowe wymaga, by osiągnięcie celów SMART wyznaczonych we wszystkich obszarach działalności objętych budżetem było monitorowane wskaźnikami wykonania ⁽²⁰⁾. Pozwoliłoby to Komisji i państwom członkowskim dokonać oceny nie tylko na koniec programu, ale i w kluczowych punktach pośrednich, czy zrealizowano założone cele i czy osiągnięto zamierzone oddziaływanie.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.27. Komisja zgadza się, że jej systemy zarządzania powinny być odpowiednio dostosowane, aby umożliwić pomiar realizacji celów i wyników osiągniętych dzięki wydatkowaniu finansów UE oraz że należy wprowadzić odpowiednie działania następcze i systemy kontrolne umożliwiające uzyskanie rzetelnych informacji związanych ze sprawozdawczością dotyczącą uzyskanych rezultatów.

Komisja opracowuje swój wewnętrzny system zarządzania w kontekście nadchodzących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, poświęcając szczególną uwagę europejskiej wartości dodanej, skuteczności i efektywności, jak również ogólnemu oddziaływaniu jej programów wydatkowania funduszy na gospodarkę i społeczeństwo. Komisja stworzy nową kulturę wydajności przy wykorzystaniu celów i wskaźników oraz ram monitorowania i oceny określonych przez władze legislacyjne na nadchodzący okres programowania; pozwoli to również uzyskać konkretną podstawę dla sprawozdawczości rocznej w zakresie wyników uzyskanych przez Komisję.

W swoich wnioskach dotyczących nowych programów w wieloletnich ramach finansowych Komisja zawarła już kilka elementów mających na celu wprowadzenie w życie skuteczniejszych ram wydajności, które będą bardziej zorientowane na skuteczność i efektywność osiągnięcia ogólnych celów różnych programów finansowych. Te ramy wydajności będą miały wpływ na istniejące wewnętrzne instrumenty zarządzania.

⁽¹⁹⁾ 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 (<http://eca.europa.eu>). Zob. również 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, oraz opinia nr 1/2012 w sprawie niektórych wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020, jak również sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2010, pkt 8.54, odpowiedź Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na drugie sprawozdanie oceniające Komisji sporządzone zgodnie z art. 318.

⁽²⁰⁾ Art. 30 ust. 3 rozporządzenia finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.29. Jak stwierdził Trybunał w swoim sprawozdaniu specjalnym dotyczącym integracji obywateli państw trzecich, Komisja wykazała, że możliwe jest określenie wskaźników dotyczących efektów i rezultatów finansowanych działań ⁽²¹⁾. Skontrolowane organy w państwach członkowskich zostały zobowiązane do uwzględnienia wymiernych efektów. Wymierne wartości docelowe określono jednak tylko dla około połowy zbadanych działań, a w większości przypadków dotyczyły one liczby projektów lub uczestników, nie zaś bardziej szczegółowych aspektów, takich jak stopień powodzenia w zakresie uzyskania kwalifikacji. Trybunał uznał, że chociaż Komisja zapewniła obszerne wytyczne dotyczące wskaźników, w czterech z pięciu państw członkowskich stwierdzono znaczące niedociągnięcia pod względem włączenia celów SMART do programów, ustanowienia odpowiednich informatycznych systemów gromadzenia danych lub sprawozdawczości dotyczącej osiągania wartości docelowych. W związku z tym państwa te oraz Komisja miały ograniczone możliwości monitorowania programów i kierowania nimi.

10.30. Jak wynika ze sprawozdania specjalnego na temat reformy rynku wina, pomimo szczegółowych wymogów informacyjnych oraz przekazania przez państwa członkowskie Komisji wielu informacji na temat wdrażania różnych środków, rola Komisji w zakresie monitorowania, która powinna obejmować ocenę tego, czy reforma osiąga swoje cele, była ograniczona brakiem najważniejszych wskaźników wykonania ⁽²²⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.29. W ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich Komisja w celu nadzorowania programów krajowych wykorzystuje kilka instrumentów, takich jak regularne kontakty z państwami członkowskimi oraz pośrednie i końcowe sprawozdania z realizacji. Ponadto państwa członkowskie przedłożyły krajowe sprawozdania z oceny obejmujące lata 2007–2010 na podstawie wspólnych wskaźników określonych przez Komisję i zgodnych z własnymi wskaźnikami państw członkowskich na poziomie projektu. Te wspólne wskaźniki powinny pozwolić na uzyskanie mierzalnych rezultatów na poziomie krajowym i europejskim. W swoim wniosku z dnia 15 listopada 2011 r. dotyczącym rozporządzenia w sprawie Funduszu Migracji i Azylu (COM(2011) 751) Komisja zaproponowała wprowadzenie wspólnych, obowiązkowych wskaźników umożliwiających ocenę programów krajowych i skuteczne zarządzanie nimi. Obecnie prowadzone są na ich temat rozmowy z uczestniczącymi państwami członkowskimi, w szczególności na temat wymogów dotyczących tych wskaźników – ich ograniczonej liczby i zgodności z kryteriami SMART, jak również odwoływania się do rzeczywistości i dostarczania rzetelnych danych.

10.30. Ocena tego, czy zrealizowano cele reformy rynku wina z 2008 r., została przeprowadzona przez Komisję na podstawie następujących elementów:

- 1) Okresowa ocena sytuacji na rynku wina:
 - a) ocena oparta na głównych wskaźnikach określonych w rozporządzeniach (WE) nr 555/2008 i (WE) nr 436/2009.
- 2) Okresowa ocena realizacji przez państwa członkowskie strategii politycznych w sektorze wina, np.:
 - a) badanie dotyczące realizacji reformy przeprowadzonej w 2012 r., które dostarczyło całościowej i szczegółowej analizy różnych aspektów organizacji wspólnego rynku wina;
 - b) jeżeli chodzi o programy krajowe, do rozporządzenia (WE) nr 555/2008 wprowadzono zmiany, natomiast w 2013 r. DG AGRI przyjęła dwie wytyczne celem szczegółowego wyjaśnienia, w jaki sposób te środki należy wdrożyć na poziomie krajowym. W tych wskazówkach zalecono państwom członkowskim główne wskaźniki, które należało wykorzystać (np. kryteria selekcji, kryteria oceny, wskaźniki oddziaływania itp.). Wskaźnikami tymi posługuje się również DG AGRI dokonując ocen swoich strategii politycznych.

⁽²¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 22/2012 „Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich?”, pkt 20, 24, 25 i 79.

⁽²²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2012 „Reforma wspólnej organizacji rynku wina – dotychczasowe postępy”, pkt 50 i 57.

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.31. W sprawozdaniu specjalnym Trybunału na temat instrumentów finansowych współfinansowanych z EFRR zauważono, że standardowe instrumenty monitorowania EFRR w ramach polityki spójności są nieodpowiednie lub niedostosowane do celów instrumentów finansowych. Stwierdzono też, że jeżeli systemy monitorowania i systemy informacyjne istniały, to były one nieprzystosowane do dostarczania informacji na temat należytego zarządzania funduszami oraz jego monitorowania ⁽²³⁾.

Uchybienia pod względem stosowności, wiarygodności i aktualności danych dotyczących osiągniętych wyników

10.32. Pomiar i ocena stopnia osiągnięcia celów ma sens jedynie, gdy opiera się na stosownych, wiarygodnych i aktualnych informacjach. W ramach prac nad stworzeniem sprawnego systemu zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie Komisja powinna zwrócić szczególną uwagę, by dane dotyczące osiągniętych wyników, generowane przez Komisję bądź przekazywane przez państwa członkowskie i osoby trzecie, były wiarygodne i aktualne. W sprawozdaniach specjalnych Trybunału z 2012 r. przedstawiono liczne przykłady uchybień dotyczących jakości danych. Niektóre z tych przykładów przytoczono poniżej.

3) Szersza ocena zagadnień dotyczących rynku wina:

- a) dane zgromadzone w ciągu całego roku 2012 zostały również wykorzystane przez DG AGRI do opracowania sprawozdania dla Rady i Parlamentu za 2012 r., w którym to sprawozdaniu uwzględniono również inne wskaźniki dostarczone przez państwa członkowskie, dotyczące krajowych programów wsparcia oraz systemu karczowania;
- b) DG AGRI rozpoczyna obecnie nową ocenę konkurencyjności win z UE, która powinna być gotowa do końca 2014 r. W proponowanym przetargu określono jasne wskaźniki na potrzeby tej oceny.
- c) DG AGRI prowadzi kolejną ocenę wartości dodanej chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych. W niej również ustanowiono jasne wskaźniki.

10.31. W ramach zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w grudniu 2011 r. nałożono na państwa członkowskie obowiązek składania formalnych sprawozdań dotyczących instrumentów finansowych. W 2012 r. Komisja przedstawiła na ich podstawie zbiorcze sprawozdanie, a służby Komisji opracowały również szczegółowe wytyczne dla instytucji zarządzających w zakresie sprawozdawczości. Ponadto w lutym 2012 r. opublikowano dokument roboczy służb Komisji dotyczący wykorzystywania instrumentów finansowych w polityce spójności, a także, przy udziale sieci ekspertów ds. oceny, dokonano oceny wykorzystywania EFRR do wsparcia instrumentów finansowych. W kolejnym okresie programowania wymogi dotyczące sprawozdawczości ulegną dalszej konsolidacji.

10.32. W odniesieniu do programów w ramach zarządzania bezpośredniego Komisja powinna być w stanie, zgodnie z własnymi wnioskami legislacyjnymi dotyczącymi przyszłych programów finansowania, zapewnić terminowe i rzetelne informacje służące sprawozdawczości na temat wyników tych programów.

W przypadku programów zarządzanych pośrednio Komisja musi opierać się na możliwości i woli państw członkowskich i stron trzecich w zakresie przedstawiania odpowiednich, terminowych, rzetelnych i porównywalnych danych. Na podstawie obecnych uregulowań prawnych przedstawianie takich danych w odniesieniu do wszystkich programów w sposób syntetyczny nie jest możliwe.

⁽²³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 2/2012 „Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”, pkt 82 i 121.

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.33. W ramach kontroli dotyczącej ukierunkowania pomocy na modernizację gospodarstw rolnych Trybunał stwierdził, że wspólne ramy monitorowania i oceny – ustanowione jako narzędzie przeznaczone dla państw członkowskich i Komisji – nie przyczyniają się do pozyskiwania odpowiednich danych, które można by wykorzystać do monitorowania rezultatów osiąganych dzięki zagospodarowanym środkom finansowym. Zdefiniowane wskaźniki nie umożliwiały monitorowania postępów w osiągnięciu priorytetowych celów UE. Kontrola wykazała ponadto, że dostarczane dane były mało wiarygodne i nie umożliwiały dokonywania porównań między państwami członkowskimi (lub regionami) ⁽²⁴⁾. W innym sprawozdaniu Trybunał stwierdził istotne uchybienia dotyczące sprawozdawczości prowadzonej przez państwa członkowskie, przez które Komisja nie była w stanie we wszystkich przypadkach ocenić, czy wyniki osiągane przez państwo członkowskie były zgodne z celami UE w zakresie gospodarowania odpadami. Komisja sprawdzała co prawda spójność otrzymywanych danych, ale nie weryfikowała ich wiarygodności ⁽²⁵⁾.

10.34. Uchybienia w systemach sprawozdawczości mogą mieć również negatywny wpływ na wiarygodność informacji. W ramach kontroli dotyczącej wspólnego systemu informacyjnego RELEX – systemu informacyjnego wprowadzonego przez Komisję, obejmującego finansowe i operacyjne aspekty zarządzania działaniami zewnętrznymi – zidentyfikowano problemy w zakresie integralności danych zawartych w systemie. Trybunał ustalił, że w niektórych przypadkach brakowało informacji, tudzież były one nieprawidłowe lub nieaktualne. Podważyło to wiarygodność oraz wydajność i skuteczność systemu jako narzędzia zarządzania ⁽²⁶⁾.

W odniesieniu do programów w ramach zarządzania dzielonego Komisja zaproponowała organowi ustawodawczemu uwzględnienie w przyszłych rozporządzeniach, które będą obowiązywać po 2013 r., pewnych zasadniczych wymogów w zakresie projektowania systemów zapewniających informacje na temat rezultatów. Zgodnie z podziałem kompetencji w ramach zarządzania dzielonego państwa członkowskie będą odpowiedzialne za zapewnienie takiego działania tych systemów, które pozwoli na dostarczanie pełnych i dokładnych informacji na temat rezultatów

10.33. Komisja uważa, że wspólne ramy monitorowania i oceny stanowią adekwatny, zintegrowany zestaw wskaźników, przygotowany wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie tak, aby odzwierciedlał cele polityki. Po raz pierwszy na szczeblu UE wdrożono tak kompleksowy i ambitny system monitorowania i oceny rozwoju obszarów wiejskich. System ten łączy wszystkie środki, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy priorytetowe cele UE zostały w dostateczny sposób uwzględnione.

Działanie 121 należy oceniać pod kątem celu, jakim jest poprawa konkurencyjności. Doświadczenie zdobyte w wyniku dotychczasowych działań pokazuje, że zdefiniowanie wskaźników rezultatu w tej dziedzinie jest wyzwaniem, a Komisja, państwa członkowskie i różne zainteresowane strony włożyły wiele wysiłku w nieustanne doskonalenie metodyki, rzetelności i porównywalności. Doświadczenie to będzie również wykorzystane w opracowaniu przyszłego systemu monitorowania i oceny.

10.34. Trwają działania zmierzające do usunięcia wspomnianych niedociągnięć, jednak w systemie CRIS nie brakuje informacji finansowych ani innych istotnych informacji. Oprócz postępów w dziedzinie jakości danych (wyznaczenie właścicieli danych, stworzenie zespołu ds. jakości danych oraz wdrożenie zarządzania jakością danych), o których wspomniano w audycie CRIS, uruchomiono w ostatnim okresie następujące projekty:

- racjonalizacja kodów geograficznych,
- poprawa interfejsu użytkownika CRIS na podstawie analizy przypadków błędów kodowania,
- szereg akcji czyszczenia na podstawie ustaleń audytu, procedur monitorowania i składanych sprawozdań.

Wymienione projekty są częścią nowo opracowanego ogólnego planu dotyczącego jakości danych, obejmującego takie działania, jak czyszczenie danych, udoskonalanie systemu informacyjnego, monitorowanie i kontrola, dokumentacja użytkownika oraz szkolenia.

⁽²⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 8/2012 „Ukierunkowanie pomocy na modernizację gospodarstw rolnych”, pkt 70.

⁽²⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 20/2012 „Czy finansowanie w ramach działań strukturalnych projektów dotyczących infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi skutecznie pomaga państwom członkowskim osiągać cele polityki UE w zakresie gospodarowania odpadami?”, pkt 73.

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 5/2012 „CRIS – Wspólny system informacyjny RELEX (Common RELEX Information System)”, pkt 79.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.35. Kontrola dotycząca pomocy bezpośredniej udzielanej na krowy mamki i maciorki oraz kozy również wykazała, że w większości państw członkowskich monitorowanie wskaźników wykonania było niedostateczne ze względu na brak systemu doraźnego monitorowania wyników na potrzeby pomiaru rezultatów skontrolowanych systemów oraz ze względu na różne interpretacje pojęć „produkcja” i „podaż dla przemysłu przetwórczego” stosowane przez poszczególne państwa członkowskie. Dodatkowym ograniczeniem w monitorowaniu przez Komisję był brak odpowiedniego narzędzia zapewniającego ogólny obraz rodzajów pomocy dostępnych z różnych źródeł. Ponadto ze względu na szybkie tempo ostatnich reform WPR nie zawsze możliwe było terminowe dokonanie precyzyjnych ocen ilościowych ⁽²⁷⁾.

10.36. Kwestią problematyczną okazała się również aktualność danych dotyczących osiągniętych wyników, wykorzystywanych na potrzeby sprawozdawczości, co widać na przykładzie uchybień, jakie wystąpiły przy gromadzeniu i rejestracji danych z monitorowania wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego na starszych pracowników. Brak dostępu do wiarygodnych, sprawdzalnych i aktualnych danych dotyczących osiągniętych wyników oraz do ocen różnych działań utrudniał formułowanie wniosków, w oparciu o które podejmowano bieżące i przyszłe decyzje ⁽²⁸⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.35. Ustawodawca uważa, że pojęcia te można lepiej zdefiniować na szczeblu krajowym.

Komisja ma ogólny ogłód sytuacji w całej UE, jeśli chodzi o różne środki wsparcia powiązanego z produkcją, stosowane w sektorach hodowli zwierząt. Państwa członkowskie są zobowiązane do okresowego informowania Komisji o liczbie zwierząt i kwotach wypłacanych w ramach płatności powiązanych z produkcją z tytułu krów mamek i owiec oraz kóz oraz płatności powiązanych z wielkością produkcji w ramach art. 68, a także w ramach uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich wdrażanych przez państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r. Co się tyczy społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków tych systemów, Komisja uważa, że jest to raczej kwestia wymagająca oceny niż monitorowania.

Jeśli chodzi o procesy decyzyjne na potrzeby nadchodzącej reformy, Komisja sporządza swoje wnioski na podstawie oceny skutków, która opiera się na informacjach z szerokiego zakresu źródeł, analizach ilościowych oraz informacjach jakościowych i ilościowych pochodzących z literatury i konsultacji publicznych. Sprawozdania z oceny są jednym z tych źródeł informacji.

Odnosnie do przyszłości – wniosek Komisji w sprawie WPR do 2020 r. przewiduje ustanowienie wspólnych ram monitorowania i oceny w celu pomiaru wyników wspólnej polityki rolnej, w tym środków przewidzianych w pierwszym i drugim filarze.

10.36. Obowiązujące ramy regulacyjne dotyczące EFS narzucają konieczność gromadzenia danych na poziomie osi priorytetowych, nie zaś na znacznie bardziej szczegółowym poziomie grup docelowych. Wdrożenie sugerowanego podejścia byłoby bardzo skomplikowane (m.in. z tego względu, że liczne projekty obejmują de facto wiele różnych grup docelowych) i kosztowne, a także stanowiłoby znaczne obciążenie państw członkowskich i beneficjentów.

Informacje o rezultatach, a w szczególności o oddziaływaniu, można uzyskać dzięki przeprowadzonym ocenom. Dla przykładu – ocena wsparcia z EFS na rzecz uczenia się przez całe życie, ukończona w lipcu 2012 r., koncentrowała się m.in. na starszych pracownikach. Zdaniem Komisji dane możliwe do uzyskania z takich ocen mają zasadnicze znaczenie i pozwalają na wyciąganie wniosków co do skuteczności interwencji EFS.

Jednocześnie jednak Komisja przyznaje, że istnieje pole do poprawy. Dlatego też w kolejnym okresie programowania 2014–2020 Komisja zamierza uwzględnić w nowym pakiecie legislacyjnym szereg niedociągnięć stwierdzonych w dziedzinie sposobów monitorowania i oceny.

⁽²⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 11/2012 „Pomoc bezpośrednia udzielana na krowy mamki i maciorki oraz kozy w ramach częściowego wdrażania SPJ”, pkt 63 i 64.

⁽²⁸⁾ Sprawozdanie specjalne nr 25/2012 „Czy istnieją narzędzia pozwalające monitorować skuteczność wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego na starszych pracowników?”, pkt 61.

W kilku przypadkach zagrożona była trwałość projektów UE

10.37. Interwencja publiczna w idealnym przypadku powinna charakteryzować się trwałością, tzn. nie powinna koncentrować się na efektach krótkoterminowych, lecz zapewniać rezultaty i oddziaływanie także po zakończeniu finansowania ze źródeł zewnętrznych. Trwałość powinna być zatem istotnym czynnikiem, jaki należy wziąć pod uwagę przy projektowaniu programu lub projektu. W tym kontekście należy uwzględnić m.in. trwałość finansową i techniczną, potencjał instytucjonalny, jak również zależności pomiędzy tymi elementami.

10.38. W 2012 r. kwestia trwałości pojawiła się w ośmiu sprawozdaniach. Pięć z nich dotyczyło pomocy udzielanej krajom i terytoriom spoza UE. W pozostałych trzech zwrócono uwagę na trwałość projektów finansowanych w ramach zarządzania dzielonego, co świadczy, że aspekt ten ma znaczenie nie tylko w kontekście pomocy rozwojowej. W przypadku sześciu z ośmiu wspomnianych sprawozdań stwierdzono ryzyko, że z chwilą ustania finansowania projekty mogą zostać zakończone, a płynące z nich korzyści okażą się nietrwałe ⁽²⁹⁾.

10.39. W ramach zarządzania dzielonego organy państw członkowskich są odpowiedzialne przede wszystkim za wybór projektów trwałych finansowo. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wsparcia UE na rzecz wdrożenia przepisów dotyczących higieny w ubojniach wykazała, że trwałość projektów stanowiła jeden z przyjętych celów: finansowane projekty należało bowiem utrzymać na docelowych poziomach funkcjonowania przez co najmniej pięć lat od zakończenia inwestycji. We wszystkich pięciu państwach członkowskich objętych kontrolą stwierdzono też jednak przypadki, w których nie zachowano minimalnego pięcioletniego okresu funkcjonowania albo nie osiągnięto docelowych poziomów funkcjonowania. Zmniejszyło to skuteczność finansowania mającego na celu ułatwienie spełnienia wymogów w zakresie higieny w ubojniach ⁽³⁰⁾.

10.39. Oddziaływanie inwestycji podlegających finansowaniu na wypełnienie nowych norm w zakresie higieny było przedmiotem przeglądu w ramach sprawozdań z oceny *ex post* programów SAPARD ośmiu państw beneficjentów, które przystąpiły do UE w 2004 r. W sprawozdaniu podsumowującym te oceny, opracowanym przez niezależnych oceniających, zawarto następujące wnioski w rozdziale 4.2.1 „Spełnianie norm UE i wspólnotowego dorobku prawnego”: „Najważniejsze oddziaływanie osiągnięto w dziedzinie higieny, warunków sanitarnych i weterynaryjnych oraz środowiska”. Sprawozdanie zostało opublikowane i można znaleźć je na stronie:

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm

⁽²⁹⁾ Sprawozdania specjalne: nr 1/2012 „Skuteczność pomocy rozwojowej Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce Subsaharyjskiej”, nr 6/2012 „Pomoc Unii Europejskiej dla tureckiej wspólnoty cypryjskiej”, nr 8/2012 „Ukierunkowanie pomocy na modernizację gospodarstw rolnych”, nr 13/2012 „Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej na rzecz dostępu do wody pitnej i podstawowej infrastruktury sanitarnej w krajach Afryki Subsaharyjskiej”, nr 14/2012 „Wdrożenie przepisów UE dotyczących higieny w ubojniach w krajach, które przystąpiły do UE od 2004 r.”, nr 17/2012 „Wkład finansowy z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) na rzecz budowy trwałej sieci dróg w Afryce Subsaharyjskiej”, nr 18/2012 „Pomoc Unii Europejskiej dla Kosowa w zakresie praworządności” i nr 23/2012 „Czy w ramach działań strukturalnych UE skutecznie wspierano rewitalizację zdegradowanych terenów przemysłowych i powojkowych?”.

⁽³⁰⁾ Sprawozdanie specjalne nr 14/2012, pkt 48 i 49.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.40. W trakcie kontroli dotyczącej pomocy rozwojowej na rzecz dostępu do wody pitnej i podstawowej infrastruktury sanitarnej w krajach Afryki Subsaharyjskiej Trybunał stwierdził, że zbadane projekty charakteryzowały się trwałością pod względem technicznym: promowały one wykorzystanie standardowych technologii i materiałów dostępnych lokalnie. W przypadku większości projektów rezultaty i korzyści nie będą jednak trwałe w perspektywie średnio- i długoterminowej, o ile nie zostanie zapewnione finansowanie ze źródeł innych niż opłaty. Mimo kompleksowych procedur zarządzania Komisja nie rozwiązała ważnych kwestii dotyczących trwałości⁽³¹⁾.

10.41. W ramach kontroli dotyczącej rewitalizacji terenów zdegradowanych Trybunał odnotował, że wszystkie skontrolowane projekty miały pewne kluczowe cechy, które uznaje się za najlepsze praktyki dla zapewnienia trwałości tych terenów oraz wyników w perspektywie długoterminowej⁽³²⁾. Przykładowo niektóre tereny były strategicznie ułożone i miały dostęp do trójmodalnej sieci transportowej (transport drogowy, kolejowy i wodny). Wszystkie tereny były odpowiednio połączone z siecią transportową, wodno-kanalizacyjną oraz infrastrukturą informacyjno-komunikacyjną.

10.42. Nawet w przypadku gdy interwencje są trwałe pod względem finansowym i technicznym, ich rezultaty mogą okazać się krótkotrwałe, jeśli beneficjenci nie wykażą się zaangażowaniem i nie będą się czuli odpowiedzialni za projekty lub gdy potencjał instytucjonalny będzie niewystarczający.

10.43. Za pośrednictwem Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE udziela wsparcia Kosowu w celu wzmocnienia praworządności. Aby zapewnić trwałość rezultatów, kluczowym warunkiem jest wsparcie polityczne ze strony władz Kosowa. Zobowiązanie do przestrzegania zasad praworządności przez tamtejsze władze krajowe budzi jednak wątpliwości. Ogólnie trwałości rezultatów osiągniętych dzięki pomocy zagrażają brak woli politycznej, niewielkie możliwości finansowe i ograniczony wpływ społeczeństwa obywatelskiego⁽³³⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.40. W celu rozwiązania kwestii trwałości instytucjonalnej Komisja wspiera szerokie działania w zakresie wzmocnienia potencjału oraz szkoleń, co ma umożliwić stowarzyszeniom użytkowników wody i władzom lokalnym posiadanie własnych instalacji, zarządzanie nimi i ich eksploatację, w niektórych przypadkach przy wsparciu sektora prywatnego. Komisja działa również na szczeblu krajów w ramach programów reform sektorowych, wspierając opracowywanie odpowiednich reform sektorowych i ram instytucjonalnych, co obejmuje tworzenie zdecentralizowanych struktur w celu pomocy lokalnym podmiotom w dłuższej perspektywie czasowej.

Budowanie sektora wody na podstawach trwałych finansowo wymaga ustanowienia odpowiedniej równowagi pomiędzy opłatami, przekazami i podatkami. W większości krajów same opłaty nie wystarczają do pokrycia kosztów operacyjnych. Dotyczy to Europy, a w jeszcze większym stopniu krajów Afryki Subsaharyjskiej, gdzie projekty służą przede wszystkim grupom szczególnie wrażliwym, o bardzo ograniczonych możliwościach finansowych. Dlatego też Komisja wspiera opracowywanie systemu opłat socjalnych przy jednoczesnym zapewnieniu trwałości finansowej całego sektora poprzez dialog sektorowy z państwami beneficjentami.

10.41. Komisja z zadowoleniem przyjmuje analizę Trybunału.

10.43. Komisja i ESDZ zgadzają się z oceną przedstawioną przez Trybunał. Zamierzają one zniwelować stwierdzone niedociągnięcia poprzez szersze stosowanie dialogów politycznych, zgodnie z zaleceniem Trybunału, w tym dialogów ze społeczeństwem obywatelskim, a także poprzez lepszą koordynację i synchronizację celów, narzędzi i pomocy w ramach polityki UE. Powinno to korzystnie wpłynąć na wydajność, skuteczność i trwałość działań UE.

⁽³¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 13/2012, pkt III i 61.

⁽³²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 23/2012, pkt 32.

⁽³³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 18/2012, pkt 62 i 102.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.44. Przypadki, gdy zagrożona była trwałość, stwierdzono również w ramach kontroli dotyczącej pomocy Unii Europejskiej dla tureckiej wspólnoty cypryjskiej. Wynikało to z ograniczonych zdolności administracyjnych, opóźnionego przyjęcia odpowiednich działań oraz niepewności co do finansowania w przyszłości ⁽³⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.44. Komisja uwzględniła odpowiednie działania w programie na 2012 rok i projekcie programu na 2013 rok w celu zapewnienia ukończenia istniejących projektów i ich trwałości. Działania te obejmują dalsze szkolenia oraz pomoc w zakresie uruchomienia systemów operacyjnych i systemów zarządzania, a także inwestycje uzupełniające, które mają zapewnić społeczności Turków cypryjskich odpowiednie możliwości w zakresie przejścia i eksploatacji nowego zakładu. W odniesieniu do nowych inwestycji przyjęto bardzo ostrożne podejście; w niektórych obszarach zawieszono działania w oczekiwaniu na podjęcie przez społeczność Turków cypryjskich działań na rzecz efektywności.

Opóźnienia w przyjęciu przez społeczność Turków cypryjskich odpowiednich procedur i aktów prawnych zostały uznane przez Trybunał Obrachunkowy za zagrożenie dla trwałości. W tych przypadkach Komisja nadal zachęca społeczność Turków cypryjskich do kontynuowania działań, a w stosownych obszarach służy wsparciem.

W celu rozwiązania niepewnych kwestii dotyczących przyszłego finansowania Komisja opracowała wniosek dotyczący perspektywy wieloletniej w kontekście wieloletnich ram finansowych 2014–2020. Powinno to sprzyjać ustabilizowaniu wielkości finansowania działań w ramach rozporządzenia w sprawie pomocy.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

10.45. W przypadku wielu obszarów budżetu UE ramy prawne są złożone, brakuje też ukierunkowania na uzyskiwanie wyników. Wnioski dotyczące nowych rozporządzeń w sprawie wspólnych ram strategicznych oraz w sprawie wspólnej polityki rolnej (WPR) na okres programowania 2014–2020 pozostają jednak w zasadniczym stopniu oparte na wkładach (ukierunkowane na wydatki), a zatem są zorientowane na zachowanie zgodności z wymogami, a nie na uzyskiwanie wyników (zob. pkt 10.3–10.4).

10.45. Komisja podziela stanowisko Trybunału, że bieżące ramy legislacyjne są złożone oraz w niedostatecznym stopniu skupiają się na wynikach. W związku z tym dołożyła wszelkich starań, aby jej wnioski dotyczące nowej generacji programów w obrębie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 zawierały skuteczne ramy wydajności, oparte na jasnej definicji celów SMART, z wykorzystaniem stosownych wskaźników pozwalających na sporządzanie sprawozdań nie tylko dotyczących produktów, lecz również rezultatów oraz oddziaływania programów wydatkowania. Komisja ufa, że – mając na uwadze ostatecznie przyjęcie podstaw prawnych – ramy te zostaną zachowane w toczącym się obecnie procesie legislacyjnym między Parlamentem Europejskim a Radą.

Nowe rozporządzenia w zakresie WPR obejmują pewne ważne nowe elementy, które mają zapewnić zastosowanie podejścia bardziej zorientowanego na rezultaty (zob. odpowiedź na pkt 10.3):

- nowy system płatności bezpośrednich opracowano w taki sposób, aby odpowiadały one konkretnym potrzebom i celom (celom związanym ze środowiskiem naturalnym, młodymi rolnikami, obszarami charakteryzującymi się naturalnymi ograniczeniami itd.),
- w projekcie rozporządzenia w sprawie EFRROW znajduje się wymóg, aby każdy program rozwoju obszarów wiejskich zmierzał do osiągnięcia ilościowych celów, ściśle związanych z celami określonymi w tym rozporządzeniu. Jeżeli w danym programie rozwoju obszarów wiejskich w sposób oczywisty nie uda się osiągnąć wcześniej wyznaczonych celów częściowych, rezerwa na wykonanie nie zostanie uwolniona (zob. odpowiedź do pkt 10.4).

⁽³⁴⁾ Sprawozdanie specjalne nr 6/2012, pkt 45, 47 i 60.

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.46. W kontekście negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych Komisja zaproponowała wspólne podejście ramowe w zakresie wyników, przeznaczone zarówno dla Komisji, jak i dla władz krajowych, oparte na uzgodnionych wskaźnikach produktu i rezultatu. Istotnym warunkiem powodzenia w tym zakresie jest jednak udane wdrożenie tego podejścia przez Komisję i państwa członkowskie (zob. pkt 10.19).

10.47. Analiza rocznych sprawozdań z działalności wspomnianych trzech dyrekcji generalnych wykazała, że w sprawozdawczości na temat osiągnięć polityki przedstawianej w rocznych sprawozdaniach z działalności zachodzą zmiany, ale nadal jest ona użyteczna tylko w ograniczonym zakresie. Za główne kwestie problematyczne Trybunał uznał uchybienia dotyczące celów oraz wskaźniki (zob. pkt 10.9–10.16). Uwagi poczynione w tym roku są podobne do uwag przedstawionych w odnośnych rozdziałach w sprawozdaniach rocznych Trybunału za dwa poprzednie lata.

10.48. Sprawozdanie oceniające sporządzane zgodnie z art. 318 nadal jest niedopracowane i nie nadaje się do wykorzystania zgodnie z założeniami w procedurze udzielania absolutorium. Trybunał docenia zaangażowanie Komisji na rzecz wzmocnienia kultury nastawionej na wyniki w swojej organizacji oraz na rzecz stworzenia wiarygodnego i sprawnego systemu zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie. W tym celu Komisja przedstawi w 2014 r. nowe ramy sprawozdawczości dotyczącej wyników na okres następnych wieloletnich ram finansowych. Komisja podjęła ponadto inicjatywy mające na celu wzmocnienie i usprawnienie swoich służb zajmujących się sprawozdawczością dotyczącą wyników przez pozostałą część obecnego okresu programowania (zob. pkt 10.20–10.24).

Jeżeli chodzi o proponowane rozporządzenia dotyczące europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zorientowanie na rezultaty jest ich fundamentalną cechą. Wymagające i innowacyjne wnioski obejmują:

- wzmocnioną logikę interwencyjną, która łączy cele Unii z precyzyjnymi celami, wiążącymi państwa członkowskie,
- po raz pierwszy ukierunkowane na konkretną interwencję uwarunkowania *ex ante*, mające na celu poprawę skuteczności inwestycji,
- zdecydowanie rozszerzone uwarunkowania makroekonomiczne,
- odnowione podejście do oceny, oparte na planowaniu, obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania każdej części programu oraz wykorzystaniu nowych metod, oraz
- obowiązkowe zastosowanie ram służących zwiększeniu wydajności, włącznie z rezerwą na wykonanie.

10.46. Komisja zwraca uwagę, że w przypadku wszystkich programów w ramach zarządzania dzielonego odpowiedzialność za wspólne ramy dotyczące uzyskiwanych wyników leży w pierwszym rzędzie po stronie państw członkowskich, które są odpowiedzialne za bieżące zarządzanie programami, ich monitorowanie i składanie sprawozdań.

10.47. Komisja uważa, że osiągnęła znaczny postęp w ostatnich latach, jeżeli chodzi o sprawozdawczość dotyczącą osiągnięć politycznych, oraz że szczególnie sprawozdania z rocznej działalności opracowywane przez jej dyrekcje generalne są bogatym źródłem informacji na temat celów politycznych, wyników jej prac i ich oddziaływania na społeczeństwo. Przedstawione wskaźniki ogólnie są źródłem użytecznych informacji na temat postępu w realizacji ogólnych celów politycznych Komisji oraz monitorowania wyników.

10.48. Komisja przyjmuje do wiadomości, że sprawozdanie w dalszym ciągu jest przedmiotem prac, przy czym każdego roku szczególnie nacisk kładzie się na możliwość podjęcia ewentualnych udoskonaleń w roku kolejnym. Komisja wątpi jednak, czy sprawozdanie może w jakikolwiek sposób zostać wykorzystane w procedurze udzielenia absolutorium i stanowić źródło wiarygodnych dowodów dotyczących osiągnięć polityk UE wcześniej niż dopiero na późnym etapie realizacji wieloletnich ram finansowych.

UWAGI TRYBUNAŁU

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.49. Podobnie jak w poprzednich latach, w ramach kontroli wykonania zadań, których wyniki przedstawiono w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2012 r., Trybunał zidentyfikował uchybienia mające wpływ na całość typowego cyklu zarządzania. W trzech szczegółowych obszarach skontrolowanych w tym roku Trybunał wykrył uchybienia dotyczące zasadniczych elementów systemu zarządzania i sprawozdawczości: w programach wydatkowania nie stosowano konsekwentnie celów SMART i odpowiednich wskaźników, stwierdzono uchybienia pod względem jakości i aktualności danych dotyczących osiągniętych wyników, często nie zapewniono też trwałości projektów finansowanych ze środków UE. Aby kolejne programy wydatkowania przyniosły zamierzone rezultaty i oddziaływanie, istotne jest, by zaradzić tym problemom (zob. pkt 10.25–10.44).

Zalecenia

10.50. Wyniki dokonanej przez Trybunał przeglądu realizacji zaleceń sformułowanych w sprawozdaniu rocznym za 2010 r. przedstawiono w **załączniku 10.2**. W sprawozdaniu rocznym za 2010 r. (rozdział 8) Trybunał przedstawił sześć zaleceń. Wszystkie z nich wdrożono częściowo. Taka ocena poczynionych postępów wynika z:

a) pewnych pozytywnych zmian w zakresie wytycznych wydawanych centralnie oraz w zakresie centralnego zarządzania jakością (np. ulepszone instrukcje dotyczące planów zarządzania na 2013 r.; lepsza kontrola jakości w odniesieniu do pierwszej części rocznych sprawozdań z działalności za 2012 r.);

b) utrzymujących się poważnych niedociągnięć w skontrolowanych rocznych sprawozdaniach z działalności;

c) uchybień przedstawionych w sprawozdaniach specjalnych Trybunału.

10.50.

b) Komisja w dalszym ciągu podejmuje starania zmierzające do udoskonalenia sprawozdań z rocznej działalności. Ich celem jest:

- ujęcie większej liczby elementów związanych z zarządzaniem wynikami: określenie celów, wskaźników osiągniętych wyników oraz powiązanych celów na poziomie każdego programu,
- pogłębienie sprawozdawczości dotyczącej wykorzystania zasobów finansowych i ludzkich na potrzeby osiągnięcia celów politycznych wyznaczonych przez kolegium, a także sposobu generowania wartości dodanej UE przez te polityki,
- umocnienie wewnętrznego procesu wzajemnej oceny w zakresie sprawozdań z rocznej działalności, przy zwiększeniu nacisku na informacje dotyczące wyników.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.51. W następstwie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2012 r., Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja i ustawodawca powinni dopilnować, by w nadchodzącym okresie programowania (2014–2020) położono nacisk na osiąganie wyników. Wymaga to ustalenia w przepisach sektorowych lub w inny wiążący sposób pewnej ograniczonej liczby wystarczająco doprecyzowanych celów wraz z odnośnymi wskaźnikami, oczekiwanymi rezultatami i oddziaływaniem.
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna dopilnować, aby istniało wyraźne powiązanie pomiędzy działaniami podejmowanymi przez dyrekcje generalne a ustalonymi celami. Określając te cele, każda DG powinna w stosownych przypadkach wziąć pod uwagę właściwy tryb zarządzania oraz uwzględnić swoją rolę i zadania.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

10.51.

Wnioski Komisji dotyczące programów realizowanych w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych skupiają się na realizacji kluczowych priorytetów politycznych oraz na wynikach. Obejmowały one elementy związane z ulepszonymi ramami wydajności w formie ustaleń dotyczących celów i wskaźników, ustaleń dotyczących monitorowania, oceny oraz wymogów w zakresie sprawozdawczości. Jednak w ramach zwykłej procedury ustawodawczej za przyjęcie podstawowych aktów prawnych ostateczną odpowiedzialność ponoszą zarówno Rada, jak i Parlament Europejski.

Komisja działa w środowisku politycznym. Cele polityczne, jakie realizuje, są zatem podyktowane różnymi przyczynami i często uwarunkowane środowiskiem zewnętrznym, w jakim działają służby Komisji.

Jak stwierdził Trybunał, określanie celów jest najczęściej kształtowane przez politykę, nie zaś przez tryb zarządzania.

Ponadto wnioski Komisji dotyczące kolejnej generacji programów zawierają przepisy określające ich przewidywany wkład w osiągnięcie celów politycznych Unii.

ZAŁĄCZNIK 10.1

SPRAWOZDANIA SPECJALNE PRZYJĘTE PRZEZ TRYBUNAŁ W 2012 R. ⁽¹⁾

- Nr 1/2012 „Skuteczność pomocy rozwojowej Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce Subsaharyjskiej”;
- Nr 2/2012 „Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”;
- Nr 3/2012 „Fundusze strukturalne – czy Komisja skutecznie rozwiązała problem braków, jakie wykryto w systemach zarządzania i kontroli w państwach członkowskich?”;
- Nr 4/2012 „Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do współfinansowania infrastruktury transportowej portów morskich: czy środki są inwestowane skutecznie?”;
- Nr 5/2012 „CRIS – Wspólny system informacyjny RELEX (Common RELEX Information System)”;
- Nr 6/2012 „Pomoc Unii Europejskiej dla tureckiej wspólnoty cypryjskiej”;
- Nr 7/2012 „Reforma wspólnej organizacji rynku wina – dotychczasowe postępy”;
- Nr 8/2012 „Ukierunkowanie pomocy na modernizację gospodarstw rolnych”;
- Nr 9/2012 „Kontrola systemu kontroli produkcji, przetwarzania, dystrybucji i przywozu produktów ekologicznych”;
- Nr 10/2012 „Skuteczność rozwoju pracowników w Komisji Europejskiej”;
- Nr 11/2012 „Pomoc bezpośrednia udzielana na krowy mamki i maciorki oraz kozy w ramach częściowego wdrażania SPJ”;
- Nr 12/2012 „Czy Komisja i Eurostat usprawniły proces tworzenia rzetelnych i wiarygodnych statystyk europejskich?”;
- Nr 13/2012 „Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej na rzecz dostępu do wody pitnej i podstawowej infrastruktury sanitarnej w krajach Afryki Subsaharyjskiej”;
- Nr 14/2012 „Wdrożenie przepisów UE dotyczących higieny w ubojniach w krajach, które przystąpiły do UE od 2004 r.”;
- Nr 15/2012 „Zarządzanie konfliktami interesów w wybranych Agencjach UE”;
- Nr 16/2012 „Skuteczność systemu jednolitej płatności obszarowej jako systemu przejściowego mającego na celu wsparcie rolników w nowych państwach członkowskich”;
- Nr 17/2012 „Wkład finansowy z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) na rzecz budowy trwałej sieci dróg w Afryce Subsaharyjskiej”;
- Nr 18/2012 „Pomoc Unii Europejskiej dla Kosowa w zakresie praworządności”;
- Nr 19/2012 „Sprawozdanie za 2011 r. dotyczące działań następczych związanych ze sprawozdaniami specjalnymi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego”;
- Nr 20/2012 „Czy finansowanie w ramach działań strukturalnych projektów dotyczących infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi skutecznie pomaga państwom członkowskim osiągać cele polityki UE w zakresie gospodarowania odpadami?”;
- Nr 21/2012 „Opłacalność inwestycji w efektywność energetyczną realizowanych w ramach polityki spójności”;
- Nr 22/2012 „Czy Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców skutecznie przyczyniają się do integracji obywateli państw trzecich?”;
- Nr 23/2012 „Czy w ramach działań strukturalnych UE skutecznie wspierano rewitalizację zdegradowanych terenów poprzemysłowych i powojkowych?”;
- Nr 24/2012 „Pomoc z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej udzielona w związku z trzęsieniem ziemi w Abruzji z 2009 r.: adekwatność i koszt działań”;
- Nr 25/2012 „Czy istnieją narzędzia pozwalające monitorować skuteczność wydatków z Europejskiego Funduszu Społecznego na starszych pracowników?”.

⁽¹⁾ Sprawozdania specjalne ETO są dostępne na stronie internetowej Trybunału:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – BUDŻET UE A UZYSKIWANE REZULTATY

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	Zalecenie 1: W rocznych sprawozdaniach z działalności dyrekcji generalnych należy poświęcić więcej miejsca wynikom, poprzez analizę różnic pomiędzy ustalonymi założeniami a osiągnięciami, oraz należy przedstawiać informacje na temat aspektów dotyczących oszczędności i wydajności wydatkowania UE (zob. pkt 8.53).			x				Począwszy od rocznego sprawozdania z działalności za 2012 r., służby mają obowiązek stosować w części 3 tych sprawozdań kluczowe wskaźniki należytego zarządzania finansami (skuteczność, wydajność, oszczędność) pochodzącymi z funduszy UE oraz corocznie składać sprawozdania z rezultatów w zakresie tych wskaźników. Wskaźniki te można oprzeć odpowiednio na – przykładowo – rezultatach jakościowych procesów selekcji (odsetek zaskarżonych decyzji), statystykach dotyczących czasu, jaki upływa do momentu wypłaty, a także oszczędnościach finansowych poczynionych w procesie zawierania umów.
	Zalecenie 2: W przypadku założeń wieloletnich Komisja powinna zdefiniować odpowiednie etapy pośrednie, tak aby możliwa była odpowiednia ocena postępu (zob. pkt 8.54).			X				Jeżeli chodzi o wskaźniki dotyczące produktu, wyników oraz, w stosownych przypadkach, oddziaływania, można byłoby w istocie określić tymczasowe etapy pośrednie (np. przynajmniej poprzez sprawdzenie „tendencji”). W przypadku wskaźników produktu możliwe jest określenie etapów pośrednich dla wieloletnich założeń przynajmniej na poziomie programu. Ponadto w ramach prac przygotowawczych do kolejnych ram finansowych Komisja wprowadziła do wszystkich swoich wniosków legislacyjnych pewne dalsze wymogi na rzecz poprawy jakości fazy planowania: definicję celów ogólnych i szczegółowych oraz powiązane wskaźniki.
	Zalecenie 3: Komisja oraz państwa członkowskie, w kontekście ich zobowiązań w ramach zarządzania dzielonego, powinny uzgodnić spójne wskaźniki wyników oraz zapewnić wiarygodność danych dotyczących ustalonych założeń oraz osiągniętych rezultatów (zob. pkt 8.56).			X				Komisja podejmuje zalecane działania i zapoczątkowała już realizację odpowiedniego procesu wraz z państwami członkowskimi. Zalecenie będzie wdrażane do momentu rozpoczęcia kolejnego okresu programowania.
	Zalecenie 4: Podczas planowania programów wydatków UE Komisja i państwa członkowskie powinny poświęcać więcej uwagi na definiowanie celów SMART, a także na rozpoznawanie oraz ograniczanie rodzajów ryzyka, które mogą wystąpić podczas realizacji (zob. pkt 8.57).			X				Komisja nieustannie dokłada starań na rzecz definiowania celów SMART. Niektóre z kryteriów SMART mogą być spełnione tylko wówczas, gdy są analizowane wraz z powiązanymi wskaźnikami lub innymi informacjami zawartymi w planach zarządzania. Komisja podjęła konkretne starania, takie jak sporządzenie wskazówek odnośnie do określania celów i wskaźników, które załączone zostają do instrukcji.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni wdrożone	na etapie wdrażania		niewdrożone	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			wdrożone w przeważającej mierze	częściowo wdrożone				
2010	Zalecenie 5: Odpowiedzialność kierownictwa powinna być również rozumiana jako odpowiedzialność obejmująca sprawozdawczość z rezultatów, która ukazuje związek pomiędzy oczekiwanymi osiągnięciami określonymi w planie zarządzania a tymi przedstawionymi w rocznym sprawozdaniu z działalności (zob. pkt 8.58).			X				Stała instrukcja dotycząca planów zarządzania oraz rocznych sprawozdań z działalności została zaktualizowana, tak aby podkreślić powiązania między oczekiwaniami opartymi na celach oraz osiągnięciami, a także wyjaśnić wszelkie rozbieżności (por. „analiza luk”). Instrukcja dotycząca planów zarządzania na rok 2013 zaleca określenie poziomu odniesienia na etapie definiowania celów ogólnych (zob. część 3; „sytuacja bieżąca”) oraz celów szczegółowych (zob. część 4: „najnowsze dostępne rezultaty”). W procesie wzajemnej oceny rocznych sprawozdań z działalności dotyczących rocznych sprawozdań z działalności za rok 2012 służby centralne udostępniły każdej grupie dyrekcji generalnych tabelę ukazującą związki między celami a wskaźnikami przedstawionymi w planach zarządzania na rok 2012.
	Zalecenie 6: Komisja i państwa członkowskie, w kontekście zarządzania dzielonego, powinny zaprojektować i stosować systemy monitorowania i kontroli, tak aby możliwe było uzyskanie pełnych i dokładnych informacji dotyczących rezultatów (zob. pkt 8.58).			X				W odniesieniu do programów w ramach zarządzania dzielonego Komisja zaproponowała organowi ustawodawczemu uwzględnienie w przyszłych rozporządzeniach, które będą obowiązywać po 2013 r., pewnych zasadniczych wymogów w zakresie projektowania systemów zapewniających informacje na temat rezultatów. Odpowiedzialność za działanie tych systemów w celu dostarczania pełnych i dokładnych informacji na temat rezultatów będzie spoczywać na państwach członkowskich zgodnie z podziałem kompetencji w ramach zarządzania dzielonego. Za przykład może posłużyć dokument COM(2011) 615 final z dnia 14 marca 2012 r. – wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, w szczególności art. 9 dotyczący celów tematycznych, art. 47 dotyczący oceny i załącznik 1 dotyczący metod ustalania podstaw oceny wykonania.