



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

PL

Przemówienie

Bruksela, 5 listopada 2014 r.
ECA/14/48

Przemówienie Vítora Caldeiry, Prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Prezentacja sprawozdań rocznych za 2013 r.

przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego

Bruksela, 5 listopada 2014 r.

W przypadku rozbieżności
tekstem właściwym jest wygłoszony tekst przemówienia.

ECA Press

Damijan Fišer – Urzędnik ds. kontaktów z prasą

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luksemburg

Tel.: +352 4398 45410 Tel. kom.: +352 621 55 22 24

E-mail: press@eca.europa.eu @EUAuditorsECA Youtube: [EUAuditorsECA](https://www.youtube.com/EUAuditorsECA) eca.europa.eu

Szanowna Pani Przewodnicząca!

Szanowne Panie Posłanki, szanowni Panowie Posłowie!

To dla mnie zaszczyt móc przedstawić sprawozdanie roczne Trybunału za rok budżetowy 2013 przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego.

Trybunał jest świadomy, że sprawozdanie to ukazuje się w momencie istotnych zmian dla Europy. W Parlamencie Europejskim, w tym również w tej Komisji, zasiadają nowe posłanki i nowi posłowie. Nowe osoby stanęły również na czele Komisji Europejskiej.

Jeśli chodzi o zarządzanie finansami UE, na lata 2014-2020 opracowano nowe programy wydatkowania i ustanowiono nowe przepisy finansowe, które należy teraz prawidłowo realizować i stosować. I nawet jeśli założyć, że apogeum kryzysu finansowego i gospodarczego jest już za nami, nadal konieczne jest jak najlepsze wykorzystanie ograniczonych środków finansowych.

W związku z tym, korzystając z wieloletnich doświadczeń w dziedzinie kontroli, Trybunał przygotowuje obecnie przegląd horyzontalny dotyczący głównych zagrożeń dla zarządzania finansami UE.

Ponadto w tegorocznym sprawozdaniu na temat budżetu UE Trybunał przedstawił szereg wniosków z zarządzania finansami w 2013 r., które będą przydatne w kontekście wyzwań stojących przed nami w latach 2014-2020.

Szanowne Panie Posłanki, szanowni Panowie Posłowie!

Jak wynika ze sprawozdania Trybunału, na początku nowego okresu wydatkowania zarządzanie finansami UE wciąż nie jest zadowalające. Budżet UE jest co prawda wydatkowany, wciąż jednak możliwa jest poprawa sposobu wydatkowania środków.

Zarządzający finansami UE nie tylko powinni dążyć do wykorzystania wszystkich dostępnych środków, lecz jednocześnie są zobowiązani do dopilnowania, by wydatków dokonywano zgodnie z unijnymi przepisami oraz by uzyskiwane rezultaty niosły korzyści dla obywateli.

Zarządzający finansami są zatem odpowiedzialni zarówno za wydatkowanie środków, jak i za przestrzeganie przepisów oraz osiągnięcie oczekiwanych rezultatów.

Zachowanie równowagi między tymi elementami jest niewątpliwie trudnym zadaniem. W tegorocznym sprawozdaniu zwrócono uwagę na zagrożenia w sytuacji, gdy nie przykładana jest odpowiedniej wagi do tych trzech aspektów jednocześnie.

Jak zatem ocenić działalność zarządzających finansami UE na szczeblu unijnym i w innych obszarach w 2013 r.? I jakie wnioski wyciągnąć na przyszłość?

Jeśli chodzi o **wydatkowanie środków finansowych UE**, w sprawozdaniu podkreślono, że w 2013 r. płatności z budżetu UE osiągnęły niemal 99% maksymalnego pułapu ustalonego na ten rok.

Ogólnie wydatki UE wyniosły ponad 148 mld euro. Kwota ta przewyższa roczne wydatki 18 z 28 rządów państw członkowskich. W przeliczeniu na obywatela UE oznacza to około 290 euro.

W 2013 r. z budżetu UE dokonano płatności na rzecz milionów osób fizycznych i organizacji, w tym na rzecz rolników, małych przedsiębiorstw i organów publicznych, zarówno w Europie, jak i na całym świecie.

W sprawozdaniu za 2013 r. Trybunał stwierdza, że transakcje te zostały odpowiednio zaksięgowane i rozliczone zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości memoriałowej. Ocena ta nie zmieniła się od początku okresu programowania w 2007 r.

Innymi słowy, Trybunał wydał opinię bez zastrzeżeń w zakresie wiarygodności sprawozdania finansowego UE za 2013 r. sporządzonego przez Komisję.

Pozwolę sobie jednak na kilka słów przestrogi w odniesieniu do dwóch kwestii dotyczących **zarządzania unijnymi przepływami środków pieniężnych** w nadchodzących latach.

Po pierwsze, pomimo wysokiego poziomu płatności, ze sprawozdania wynika, że w 2013 r. kwota zobowiązań pozostających do spłaty i innych należności w dalszym ciągu rosła. Na koniec roku wynosiła ona 322 mld euro i zapewne będzie rosła nadal, ponieważ w budżecie na 2014 r. przewidziano zaciągnięcie zobowiązań na kwotę przewyższającą płatności.

Te „nadwyżkowe” zobowiązania finansowe budzą szczególne zaniepokojenie, ponieważ po raz pierwszy pułapy środków na płatności mają pozostać zasadniczo niezmienione w ujęciu realnym przez kilka najbliższych lat.

W tym kontekście należy spodziewać się możliwych niedoborów środków finansowych na programy unijne. Z tego względu Trybunał po raz kolejny zalecił m.in., by Komisja opracowała długofalową prognozę przepływów pieniężnych.

Po drugie, znaczną kwotę środków UE przeznaczono do wykorzystania w ramach **instrumentów inżynierii finansowej**, a Komisja zamierza korzystać z nich na jeszcze większą skalę w przyszłości.

Środki unijne udostępnione w ten sposób wykorzystywane są w formie pożyczek, gwarancji lub kapitału w celu wsparcia inwestycji realizowanych w ramach projektów.

Jak jednak wynika z najnowszych danych Komisji, jedynie 37% środków z kwoty 8,4 mld euro udostępnionej w ramach instrumentów inżynierii finansowej od 2007 r. do końca 2012 r. zostało faktycznie wypłaconych beneficjentom końcowym.

Ponadto instrumenty te są złożone i trudno je prawidłowo rozliczyć, co sprawia, że nadzór publiczny nad nimi jest dodatkowo utrudniony.

Z tego względu Trybunał zaleca, by Komisja zadbała o to, żeby środki z budżetu UE przekazywane do wykorzystania w ramach takich instrumentów odzwierciedlały rzeczywiste zapotrzebowanie na przepływy pieniężne i były prawidłowo rozliczane.

Szanowne Panie Posłanki, szanowni Panowie Posłowie!

Środki z budżetu UE są wydatkowane. Dzięki kontrolom przeprowadzonym przez Trybunał po raz kolejny widzimy jednak, jak duża część tych wydatków dokonywana jest **niezgodnie z przepisami**.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu celem kontroli przeprowadzanych co roku przez Trybunał jest wydanie poświadczenia dotyczącego wiarygodności rozliczeń UE, obejmującego również prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych rozliczeń.

Podobnie jak we wszystkich poprzednich latach okresu programowania Trybunał stwierdza, że w ujęciu ogólnym:

- dochody w 2013 r. są prawidłowe;
- zobowiązania finansowe podjęte w 2013 r. są również prawidłowe;
- w płatnościach występuje istotny poziom błędów.

Wnioski te opierają się głównie na wynikach badania reprezentatywnych prób transakcji w zakresie dochodów i wydatków.

Takie podejście umożliwia Trybunałowi przedstawienie wiarygodnych szacunków dotyczących poziomów błędów w płatnościach jako całości, jak również w różnych obszarach wydatków z budżetu.

Trybunał szacuje, że w 2013 r. ogólny poziom błędów w płatnościach wyniósł 4,7%, w porównaniu z 4,8% w 2012 r. Jak Państwo wiedzą, od momentu, kiedy Trybunał rozpoczął kontrolę sprawozdań finansowych UE, szacowany poziom błędów za wszystkie lata utrzymuje się powyżej tzw. progu istotności wynoszącego 2%.

W 2013 r. w niemal wszystkich obszarach wydatków wystąpił istotny poziom błędu. Wyjątek stanowiły wydatki na administrację UE opiewające na kwotę 10,6 mld euro.

Wyniki prac Trybunału pokazują również, że błędy występują nie tylko we wszystkich obszarach wydatków operacyjnych, ale i niezależnie od miejsca, gdzie wydatkowane są fundusze unijne.

Niemniej szacowany poziom błędu jest wyższy w obszarach, gdzie odpowiedzialność za zarządzanie środkami unijnymi ponoszą wspólnie Komisja i państwa członkowskie.

W 2013 r. szacowany poziom błędu w przypadku tych 80% środków UE, które podlegają zarządzaniu dzielonemu, wyniósł 5,2%. W pozostałych obszarach, zarządzanych w głównej mierze bezpośrednio przez Komisję, poziom błędu wyniósł 3,7%.

Podobnie jak w 2012 r. dwa najbardziej narażone na błędy obszary wydatkowania to polityka regionalna i rozwój obszarów wiejskich.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Trybunał pokazują ponadto, jak duże znaczenie ma stosowanie procedur kontroli wewnętrznej.

Jak podkreślono w sprawozdaniu, Komisja i organy krajowe podjęły różnorodne działania naprawcze w odniesieniu do błędów zidentyfikowanych w transakcjach skontrolowanych przez Trybunał. Gdyby nie podjęto tego rodzaju działań, ogólny poziom błędu szacowany przez Trybunał byłby znacznie wyższy i wyniósłby 6,3%, a nie 4,7%.

Skuteczność mechanizmów kontroli wewnętrznej wciąż wymaga jednak poprawy. Podobnie jak w latach poprzednich organy krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami, by skorygować wiele wykrytych przez Trybunał błędów jeszcze przed wystąpieniem do Komisji o zwrot kosztów. Przykładowo w przypadku rozwoju obszarów wiejskich szacuje się, że poziom błędu oszacowany przez Trybunał na 6,7% można było w ten sposób obniżyć do 2,0%.

Zdaniem Trybunału wszystkie państwa członkowskie powinny podjąć działania w celu ograniczenia liczby błędów w wydatkach unijnych dokonywanych na ich terytorium, jak również w celu poprawy jakości przekazywanych informacji na temat funkcjonowania ich systemów kontroli.

Do zadań Trybunału, jako niezależnego kontrolera, nie należy wprowadzić kompensowania braków w sprawozdawczości zarządczej dotyczącej prawidłowości wydatków, jego obowiązkiem jest jednak wydanie opinii, czy dostępne dane zapewniają wiarygodny obraz rzeczywistej sytuacji.

Jak podkreślono w sprawozdaniu, wyniki prac Trybunału wskazują, że kwoty obciążone ryzykiem podawane przez Komisję mogą być w rzeczywistości niedoszacowane.

Jeśli Komisja i państwa członkowskie mają znacznie ograniczyć poziomy błędu, będą musiały dostarczać dokładniejszych informacji na temat błędów w wydatkach oraz podejmowanych działań naprawczych.

Przed wszystkim jednak muszą one uporać się z przyczynami problemu. W swoim sprawozdaniu Trybunał opisał rodzaje błędów, na które organy krajowe powinny zwracać szczególną uwagę. Typowe przykłady dotyczą sytuacji gdy:

- o dofinansowanie dla MŚP występuje podmiot, który w rzeczywistości stanowi własność dużej firmy;
- kierownicy projektu budowy portu lotniczego poszerzają zakres udzielonego już zamówienia publicznego bez umożliwienia innym oferentom przedstawienia swoich ofert;
- rolnik składa wnioski o dopłatę na użytki zielone, które w rzeczywistości były częściowo porośnięte krzewami i drzewami.

Przykłady te ilustrują główne źródła błędów, a mianowicie:

- wnioski o zwrot niekwalifikowalnych kosztów, dotyczące niekwalifikowalnych projektów lub działań bądź składane przez niekwalifikujących się beneficjentów;
- przypadki poważnego naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych;
- nieprawidłowo zadeklarowane powierzchnie użytków rolnych.

Zarządzający finansami na szczeblu unijnym i krajowym powinni skoncentrować się przede wszystkim na zapobieganiu tego rodzaju błędom, a następnie na ich wykrywaniu i korygowaniu. Ponadto powinni oni pamiętać, że spełnianie warunków kwalifikowalności i przestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień odgrywają istotną rolę w zapewnianiu wydajnego i skutecznego wykorzystania środków unijnych do realizacji celów polityki w poszczególnych obszarach.

Szanowne Panie Posłanki, szanowni Panowie Posłowie!

W okresie programowania 2007-2013 zarządzający funduszami unijnymi skupiali się w pierwszej kolejności na wydaniu dostępnych środków unijnych, następnie – na zgodności z przepisami, a dopiero potem, i to w stosunkowo ograniczonym zakresie – na **uzyskaniu rezultatów** i oddziaływaniu.

Na takich właśnie zasadach funkcjonują mechanizmy zarządzania budżetem UE. Urzędnicy na szczeblu państw członkowskich i UE znajdują się pod dużą presją, by wydatkować środki, ponieważ w przeciwnym razie mogą je utracić. Jednocześnie brakuje odpowiednich zachęt, by środki te spożytkować w celu uzyskania konkretnych rezultatów.

Systemy zarządzania na szczeblu unijnym i krajowym zostały utworzone przede wszystkim w celu wykorzystania dostępnych środków finansowych i zapewniania zgodności z odnośnymi przepisami, nie zaś z myślą o osiągnięciu wyników.

Taki stan rzeczy musi się zmienić, jeśli uzyskiwane rezultaty mają się znacznie polepszyć. W rozdziale 10 sprawozdania rocznego można znaleźć wiele przykładów zaczerpniętych z 19 sprawozdań specjalnych przyjętych przez Trybunał w 2013 r., które świadczą, jak wyraźniejsze zorientowanie na rezultaty może przelożyć się na lepsze wyniki.

W tym kontekście Trybunał z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy Komisji na rzecz wspierania kultury nastawionej na osiągnięcie wyników, u której podstaw powinno leżeć autentyczne zaangażowanie – zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym – na rzecz wykorzystania ograniczonych zasobów finansowych UE w celu uzyskania możliwie najlepszych rezultatów.

Niezbędne są również odpowiednie zachęty sprzyjające osiągnięciu wyników.

W swoim sprawozdaniu Trybunał docenia rolę, jaką w tym zakresie odegrać może **rezerwa na wykonanie**. Mimo to należy zwrócić uwagę, że jeżeli rezerwa ta ma stanowić skuteczną zachętę finansową dla państw członkowskich, najpierw trzeba uzgodnić odpowiednie cele dotyczące rezultatów, a także zapewnić wiarygodne informacje na temat stopnia realizacji tych celów.

W opinii Trybunału dokładniejsze informacje na temat osiągniętych rezultatów są niezbędne w celu zapewnienia skuteczniejszej rozliczalności z uzyskanych wyników na poziomie UE.

W minionych latach zaszły istotne zmiany w sprawozdawczości na temat wyników na szczeblu unijnym, polegające w szczególności na tym, że Komisja przygotowuje co roku sprawozdanie oceniające.

Zdaniem Trybunału konieczna jest jednak dalsza poprawa w tym zakresie. Sprawozdawczość jest bowiem zbyt fragmentaryczna i nie uwzględnia w dostatecznym stopniu istotnych elementów, takich jak unijna wartość dodana czy postępy w realizacji celów strategii „Europa 2020”.

W związku z tym Trybunał formułuje trzy zalecenia pod adresem Komisji:

- Po pierwsze, Komisja powinna zaproponować bardziej spójny system sprawozdawczości na temat osiągniętych wyników przy okazji następnego przeglądu rozporządzenia finansowego.

- Po drugie, powinna ona przedstawiać podsumowanie informacji na temat postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020” w corocznym sprawozdaniu oceniającym.
- Po trzecie, Komisja powinna w dalszym ciągu prowadzić prace nad wewnętrznymi rozwiązaniami, które umożliwią wzięcie odpowiedzialności za to, w jakim stopniu wydatki UE przyczyniają się do realizacji celów polityki.

Szanowna Pani Przewodnicząca, szanowne Panie Posłanki, szanowni Panowie Posłowie!

Zarządzanie budżetem UE można – i należy – ulepszyć.

Jak wspomniałem już na początku, nie sprowadza się to do wyboru pomiędzy wydatkowaniem środków, zachowaniem zgodności z przepisami i osiąganiem rezultatów. Sztuka polega na tym, by te trzy cele realizować jednocześnie.

Celem powinno być również ułatwienie zarządzania budżetem UE, co osiągnąć można poprzez wyznaczenie wyraźniejszych celów oraz mniej skomplikowane mechanizmy wydatkowania środków. Oto właśnie główne wnioski płynące z okresu budżetowego 2007-2013, które zostały również przedstawione w opublikowanym dziś przeglądzie Trybunału dotyczącym wydatków na rolnictwo i politykę spójności.

Mam nadzieję, że niniejsza prezentacja sprawozdania rocznego za 2013 r. pokazała, iż Trybunał stara się w pełni korzystać z wyników swoich kontroli w celu wspierania instytucji unijnych, w tym również Parlamentu, oraz państw członkowskich w dążeniu do optymalnego wykorzystania funduszy unijnych w celu osiągnięcia rezultatów, jakich obywatele mają pełne prawo oczekiwać.

Bardzo dziękuję Państwu za uwagę.