

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 4 września 2014 r. przyjął

SPRAWOZDANIA ROCZNE

za rok budżetowy 2013.

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), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS.

SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA BUDŻETU

(2014/C 398/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
Wstęp	7
Rozdział 1 – Poświadczenie wiarygodności oraz informacje leżące u jego podstaw	9
Rozdział 2 – Dochody	53
Rozdział 3 – Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	77
Rozdział 4 – Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	105
Rozdział 5 – Polityka regionalna, transport i energia	137
Rozdział 6 – Zatrudnienie i sprawy społeczne	173
Rozdział 7 – Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	199
Rozdział 8 – Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	215
Rozdział 9 – Wydatki administracyjne i pochodne	235
Rozdział 10 – Budżet UE a uzyskiwane rezultaty	253

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 37. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu UE i dotyczy roku budżetowego 2013. 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, przegląd sprawozdania podsumowującego i rocznych sprawozdań z działalności oraz sprawozdanie podsumowujące na temat zarządzania budżetem i finansami. W załączniku 1.3 do rozdziału 1 przedstawiono wyciąg ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego za rok 2013. Bardziej szczegółowe informacje finansowe doty-

czące roku 2013 przedstawiono w opublikowanym skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym oraz w raporcie finansowym. Oba dokumenty, sporządzone przez Komisję Europejską, dostępne są na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_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 polityki, 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 zawarto analizę uzyskiwanych wyników i omówiono przepisy budżetowe UE oraz ich ukierunkowanie na uzyskiwanie wyników, a także przedstawiono uwagi Trybunału dotyczące niektórych aspektów sprawozdawczości Komisji na temat uzyskiwanych wyników, w tym przygotowywanych przez nią sprawozdań dla Parlamentu Europejskiego i Rady, czwartego sprawozdania oceniającego oraz rocznych sprawozdań z działalności sporządzonych przez dyrektorów generalnych Komisji. W rozdziale tym zwrócono także uwagę na niektóre z głównych kwestii poruszonych w opublikowanych w 2013 r. sprawozdaniach specjalnych Trybunału dotyczących kontroli wykonania zadań.

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. 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	1.1–1.8
Ustalenia kontroli dotyczące roku budżetowego 2013	1.9–1.40
Wiarygodność rozliczeń	1.9–1.15
Przegląd wyników kontroli w zakresie prawidłowości transakcji	1.16–1.24
Przegląd sprawozdania podsumowującego i rocznych sprawozdań z działalności	1.25–1.40
Zarządzanie budżetem i finansami	1.41–1.50
Budżety korygujące przyczyniły się do znacznego wzrostu łącznej kwoty płatności, jakich mogła dokonać Komisja	1.42
Ogólny poziom wydatków był zbliżony do maksymalnej kwoty dozwolonej na mocy przepisów budżetowych	1.43
Pomimo wysokiego poziomu płatności w dalszym ciągu zwiększała się kwota zobowiązań, które należy uregulować w przyszłości	1.44–1.45
Uporczywie utrzymujący się wydłużony okres między zaciągnięciem zobowiązania a zatwierdzeniem wydatków w niektórych obszarach wydatkowania	1.46–1.47
Znaczna ilość środków, którymi obciążono budżet, a których nie wypłacono odbiorcom końcowym	1.48
Księgowanie dochodów budżetowych z opóźnieniem	1.49
Potrzeba długotrwałej prognozy przepływów pieniężnych	1.50
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 2013 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:
- 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 2013 r., zatwierdzonych przez Komisję w dniu 30 lipca 2014 r., jak również
 - 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 legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. 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. 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 2013 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową Unii na dzień 31 grudnia 2013 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 2013 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 2013 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. We wszystkich grupach polityk obejmujących wydatki operacyjne wystąpił istotny poziom błędów. Według szacunków Trybunału najbardziej prawdopodobny poziom błędów w zakresie płatności za zrealizowane wydatki leżących u podstaw rozliczeń wynosi 4,7 %. Zbadane systemy nadzoru i kontroli były częściowo skuteczne pod względem zapewniania legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń.

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 2013 r. występuje istotny poziom błędu.

4 września 2014 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

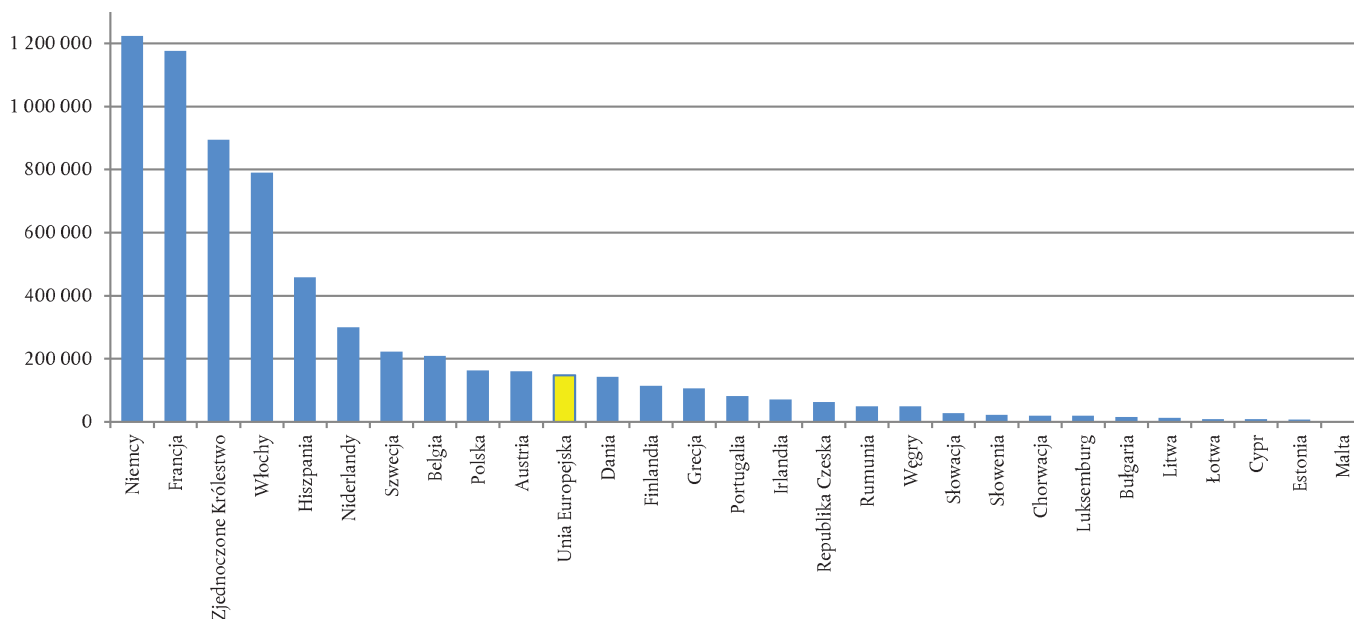
Europejski Trybunał Obrachunkowy
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luksemburg, LUKSEMBURG

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1.1. Budżet Unii Europejskiej (UE) to instrument, z którego finansowane są cele polityki unijnej. Wydatki UE stanowią około 1 % unijnego dochodu narodowego brutto (DNB), co w 2013 r. przekładało się na kwotę około 290 euro na obywatela UE. Odpowiada to w przybliżeniu 2 % wydatków publicznych państw członkowskich UE ogółem. Na **wykrucie 1.1** porównano łączne wydatki z budżetu UE na 2013 r. z wydatkami publicznymi⁽³⁾ państw członkowskich UE w tym samym roku.

Wykres 1.1 – Wydatki publiczne państw członkowskich Unii Europejskiej ogółem a wydatki UE w 2013 r. (w mln euro)



Źródło: Unia Europejska: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013 – Wyniki wykonania budżetu UE – Tabela 1.1 Płatności (zob. załącznik 1.3 – tabela 5).

Państwa członkowskie: Eurostat – Statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych – Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz główne dane zagregowane – Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. ogółem

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database)

⁽³⁾ Zdefiniowanymi jako „wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem”, zgodnie z definicją stosowaną przez Eurostat (Europejski System Rachunków (ESA 95), pkt 8.99).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.2. Środki UE są wydatkowane głównie za pośrednictwem:

- a) programów opartych na uprawnieniach do płatności, w ramach których płatności są uzależnione od spełnienia określonych warunków (np. pomoc bezpośrednia dla rolników (rozdział 3) czy bezpośrednie wsparcie budżetowe (rozdział 7));
- b) programów zwrotu poniesionych wydatków, w ramach których ze środków unijnych zwracane są koszty kwalifikowalne poniesione w związku z realizacją działań kwalifikowalnych (np. działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego (rozdziały 4 i 5), programów szkoleń (rozdział 6), projektów rozwojowych (rozdział 7) i projektów badawczych (rozdział 8)).

1.3. Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego polega m.in. na:

- ocenie, czy budżet UE jest wykorzystywany zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi,
- wyrażaniu opinii na temat wiarygodności sprawozdania finansowego Unii Europejskiej,
- prowadzeniu sprawozdawczości na temat wyników badania wydatków UE pod kątem oszczędności, wydajności i skuteczności,
- przedstawianiu opinii w sprawie wniosków legislacyjnych mających wpływ na zarządzanie zasobami.

Trybunał realizuje pierwsze dwa z powyższych zadań, wydając poświadczenie wiarygodności⁽⁴⁾ (zob. pkt 1.5).

1.4. W niniejszym rozdziale sprawozdania rocznego:

- przedstawiono ogólne informacje na temat wydawanego przez Trybunał poświadczenia wiarygodności (DAS) oraz podsumowanie ustaleń i wniosków z kontroli, leżących u podstaw tego poświadczenia,
- przedstawiono informacje na temat zarządzania budżetem UE,
- objaśniono, w jaki sposób Trybunał przeprowadza kontrolę wiarygodności rozliczeń i prawidłowości transakcji (zob. **załącznik 1.1**),
- opisano działania podjęte przez Komisję w związku z wcześniejszymi ustaleniami i zaleceniami Trybunału dotyczącymi wiarygodności rozliczeń, sformułowanymi w poprzednich sprawozdaniach rocznych (zob. **załącznik 1.2**).

⁽⁴⁾ Zob. art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.5. 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 dotyczącymi każdego z głównych obszarów działalności UE. Oceny te nie mają charakteru opinii pokontrolnych. Dostarczają one informacji na temat istotnych kwestii w poszczególnych grupach polityk. Wnioski sformułowane na podstawie ocen szczegółowych oparte są na ogólnych dowodach kontroli zgromadzonych na poziomie danej grupy polityk.

1.6. Celem badania wiarygodności rozliczeń Unii Europejskiej jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów, które pozwolą na określenie, w jakim stopniu dochody, wydatki, aktywa i pasywa zostały właściwie zaksięgowane oraz czy skonsolidowane sprawozdanie finansowe (zob. wyciąg w **załączniku 1.3**) rzetelnie przedstawia sytuację finansową na dzień 31 grudnia 2013 r. oraz dochody, wydatki, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za kończący się tego dnia rok (zob. pkt 1.9 i 1.11).

1.7. Celem badania prawidłowości transakcji leżących u podstaw skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2013 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 1.16–1.24; więcej informacji można znaleźć w rozdziałach 2–9).

1.8. 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. Wyniki tego badania pomagają sformułować opinię na temat wiarygodności rozliczeń UE oraz prawidłowości dochodów i wydatków (zob. pkt 1.25–1.40 oraz ustalenia w tym zakresie przedstawione w sekcji „Badanie wybranych systemów kontroli” w rozdziałach 2–9⁽⁵⁾).

⁽⁵⁾ W rozdziale 10 roczne sprawozdania z działalności przeanalizowano pod kątem oszczędności, wydajności i skuteczności wydatkowania środków UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

USTALENIA KONTROLI DOTYCZĄCE ROKU BUDŻETOWEGO 2013**Wiarygodność rozliczeń**

1.9. Uwagi Trybunału dotyczą skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013, sporządzonego przez księgowego Komisji, zatwierdzonego przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym⁽⁶⁾ i przekazanego Trybunałowi, wraz z oświadczeniem księgowego, w dniu 31 lipca 2014 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) zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu obejmujące dochody i wydatki w danym roku oraz informacje dodatkowe.

1.10. W ramach kontroli sprawozdania finansowego za 2013 r. Trybunał skorzystał z usług niezależnego aktuarusza, który skontrolował wyliczenie i sposób wykazania świadczeń pracowniczych objętych systemem emerytalno-rentowym urzędników europejskich. Wyniki przeprowadzonych prac potwierdzają co prawda ogólne wnioski Trybunału na temat skonsolidowanego sprawozdania finansowego za 2013 r., lecz jednocześnie wskazują, że Komisja powinna zapewnić większą wiarygodność danych źródłowych oraz odpowiednie zasoby techniczne niezbędne w celu oszacowania tych należności.

1.11. W wyniku kontroli skonsolidowanego sprawozdania finansowego za rok 2013 Trybunał stwierdził, że nie wystąpiły w nim istotne zniekształcenia (zob. też **załącznik 1.2**).

1.10. Komisja przyjmuje do wiadomości pozytywną ocenę i nadal będzie dążyła do udoskonalenia swoich metod w tym obszarze.

⁽⁶⁾ 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 musi zostać przekazane do 31 lipca kolejnego roku budżetowego (zob. art. 148).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przedstawianie wiarygodnych informacji finansowych – nowe wyzwania

1.12. W obszarze zarządzania finansami UE w coraz większym zakresie stosowane są korekty netto oraz instrumenty finansowe. Oznacza to, że Komisja będzie musiała sprostać poważnym wyzwaniom, jeśli chodzi o przedstawianie wiarygodnych informacji finansowych. Wyzwania te dotyczyć będą:

- a) uwzględnienia w sprawozdaniu finansowym większego wykorzystania korekt finansowych netto w obszarze spójności, odróżnienia ich od innych mechanizmów korygujących oraz przedstawienia informacji na temat różnego wpływu poszczególnych mechanizmów w corocznym komunikacie dotyczącym ochrony budżetu UE ⁽⁷⁾ (zob. pkt 1.13);
- b) wprowadzenia nowych procedur księgowania operacji dotyczących wszystkich mechanizmów korygujących przedstawionych w nocie 6 w ramach konwencjonalnych systemów rachunkowości oraz uzyskiwania wiarygodnych informacji na temat ram czasowych, pochodzenia oraz charakteru tych mechanizmów od właściwych organów (zob. pkt 1.14);
- c) zakończenia procesu księgowania i pomiaru instrumentów finansowych i instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego (jak przewidziano w art. 140 ust. 11 rozporządzenia finansowego), w szczególności za pomocą wiarygodnych procedur identyfikowania i księgowania utraty wartości;
- d) uzyskania informacji na temat środków pieniężnych oczekujących na pierwotne wykorzystanie (zob. pkt 1.48);

1.12. Na okres programowania 2014–2020 w obszarze spójności systematycznie stosowane będą korekty finansowe netto, używane we wspólnej polityce rolnej od 1976 r.

- a) Kwoty wynikające z większego wykorzystania korekt finansowych netto w obszarze spójności zostaną uwzględnione w sprawozdaniu finansowym z zastosowaniem wspólnych procedur księgowych.

W odpowiedzi na wniosek Parlamentu Europejskiego Komisja umieści rozdział dotyczący korekt finansowych netto w swoim corocznym komunikacie dotyczącym ochrony budżetu UE.

- b) Komisja dokona przeglądu stosowanych procedur, uwzględniając nowe wymagania w zakresie sprawozdawczości, ale uważa, że transakcje związane z wymianą projektów/wydatków niekwalifikowalnych na kwalifikowalne przez państwa członkowskie muszą być przede wszystkim księgowane w krajowych systemach rachunkowości. Jeśli chodzi o nowe ramy regulacyjne dla korekt finansowych netto, informacje są zawarte w odpowiedzi na pkt 1.12 lit. a).

- c) Proces sprawozdawczy Komisji dla instrumentów finansowych opiera się na zasadzie rachunkowości UE nr 11, która jest zgodna z MSRSP. Komisja wydała wytyczne dotyczące rachunków powierniczych oraz szczegółowe wytyczne dla sprawozdawczości na koniec roku w ramowych umowach finansowo-administracyjnych z EBI i EFI.

Komisja jest w trakcie analizowania sytuacji instrumentów finansowych sprzed 2014 r.

Komisja zaznacza, że art. 140 rozporządzenia finansowego ma zastosowanie wyłącznie do instrumentów finansowych zarządzanych bezpośrednio i pośrednio. Instrumenty inżynierii finansowej w ramach zarządzania dzielonego podlegają rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i ujmuje się je jako zaliczki dla państw członkowskich zgodnie z zasadami rachunkowości UE.

- d) Komisja przeanalizuje z państwami członkowskimi proponowany przez Trybunał sposób dalszego udoskonalenia procesu informacyjnego, mając na uwadze kwestie dotyczące kosztów i korzyści.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie na temat ochrony budżetu UE, przesyłane władzy budżetowej we wrześniu każdego roku zgodnie z art. 150 ust. 4 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 (rok 2012: zob. COM(2013) 682 final/2).

 UWAGI TRYBUNAŁU

- e) dopilnowania, by wszystkie służby Komisji rozliczały zaliczki wyłącznie na podstawie faktycznie poniesionych wydatków, udokumentowanych w wiarygodny sposób przez odbiorców płatności (zob. rozdział 7, pkt 7.25, zalecenie 1).

Zapewnienie lepszych informacji na temat mechanizmów korygujących

1.13. Zbiorcze dane dotyczące korekt finansowych przedstawiane są w nocie 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE. Ich bardziej szczegółowa analiza znajduje się w corocznym komunikacie Komisji na temat ochrony budżetu UE. Obecnie ani w nocie 6, ani w corocznym komunikacie Komisji nie przedstawiono zróżnicowanego wpływu następujących rodzajów korekt:

- a) — odrzucenie wydatków zadeklarowanych przez państwo członkowskie przed ich zaakceptowaniem przez Komisję, **lub**
- korekty zaakceptowanych wydatków dokonywane po tym, jak Komisja dokona zwrotu kosztów;
- b) — korekty na poziomie projektu, **lub**
- korekty jedynie na poziomie programu;
- c) — korekty uszczuplające pulę środków dla poszczególnych państw członkowskich (korekty finansowe netto), **lub**
- porozumienia umożliwiające zadeklarowanie nowych wydatków w miejsce wydatków, które uznano za nieprawidłowe.

1.14. W nocie 6 skupiono się na zadaniach nadzorczych Komisji i uwzględniono dane zarówno w ujęciu rocznym, jak i skumulowanym⁽⁸⁾. Niemniej jednak mechanizmy korygujące przedstawione zbiorczo w nocie:

- a) realizowane są z udziałem wielu podmiotów z organów krajowych i służb Komisji;
- b) charakteryzują się kilkuletnim okresem realizacji (zwłaszcza jeśli chodzi o wydatki w obszarze spójności, w przypadku których około cztery piąte korekt dokonanych w latach 2007–2013 dotyczyło programów operacyjnych z wcześniejszych okresów, zob. **wykręś 1.2**);
- c) w większości przypadków w obszarze spójności nie są księgowane w systemie rachunkowości Komisji.

 ODPOWIEDZI KOMISJI

- e) Obowiązujące zasady rachunkowości i wytyczne przekazane dyrekcjom generalnym zawierają objaśnienia dotyczące prawidłowego postępowania w przypadku rozliczeń.

DG ds. Rozszerzenia wprowadzi nową procedurę zgodnie z obowiązującymi zasadami i przepisami.

1.13. Komisja rozważy możliwość przedstawiania tych informacji, mając na uwadze zarówno koszty takiego podejścia, jak i wynikające z niego korzyści.

- c) Zob. odpowiedź na pkt 1.12 lit. a).

1.14.

- a) Taki jest charakter/konstrukcja systemu zarządzania dzielonego.

- b) Zob. odpowiedź na pkt 1.18.

- c) Komisja pragnie zaznaczyć, że zgodnie z podstawą prawną informacje te są częściowo księgowane poza systemem rachunkowości Komisji; Komisja chciałaby również zwrócić uwagę na fakt, że są to transakcje państw członkowskich, a nie Komisji.

Zob. odpowiedź na pkt 1.12 lit. b).

⁽⁸⁾ W nocie 6 Komisja przedstawia dane obejmujące kilka lat w ujęciu skumulowanym. Jest to wyraźna różnica w stosunku do pozostałych not wyjaśniających do skonsolidowanego sprawozdania finansowego, w których nacisk położony jest na informacje za dany rok budżetowy i – dla porównania – za rok poprzedni.

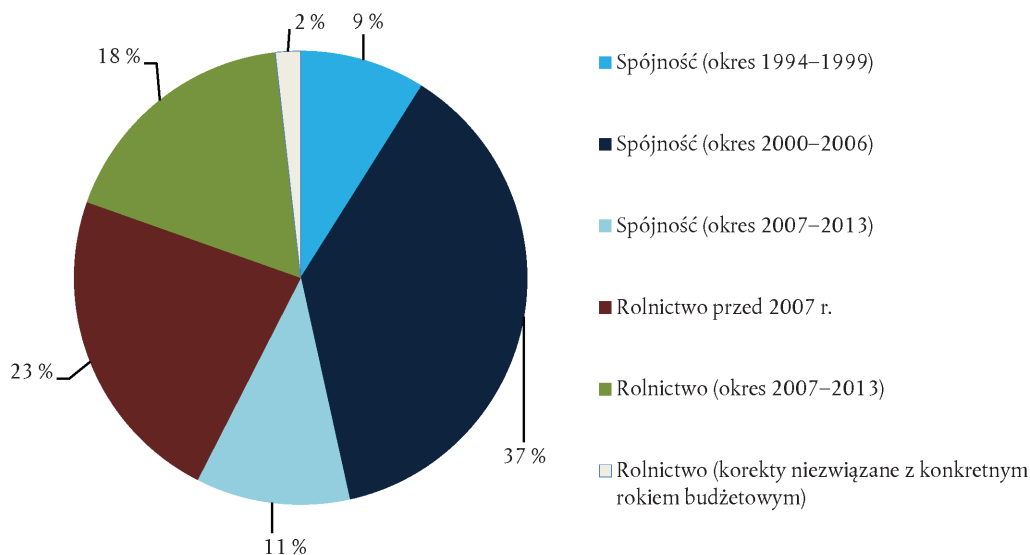
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.15. Z tego względu istotne jest, by Komisja ustanowiła należyte procedury w celu uzyskiwania wiarygodnych informacji od państw członkowskich na temat ram czasowych, pochodzenia oraz charakteru tych działań korygujących, tak aby uzyskać większą pewność co do poprawności danych przedstawianych w sprawozdaniu finansowym i corocznym komunikacie na temat ochrony budżetu UE.

1.15. Komisja przeanalizuje z państwami członkowskimi możliwość udoskonalenia systemów informacyjnych w sposób proponowany przez Trybunał.

Wykres 1.2 – Korekty finansowe w obszarze rolnictwa i spójności zgłoszone przez Komisję w latach 2007–2013 według okresów programowania



UWAGI TRYBUNAŁU

Przegląd wyników kontroli w zakresie prawidłowości transakcji

1.16. Trybunał przedstawia wyniki swoich kontroli w zakresie dochodów w rozdziale 2, a w zakresie wydatków – w rozdziałach 3–9 (zob. **tabela 1.1**).

Tabela 1.1 – Transakcje objęte kontrolą na potrzeby rozdziałów 3–9 sprawozdania rocznego

(w mln EUR)

Rozdział sprawozdania rocznego		Płatności dokonane w 2013 r.	Transakcje podlegające kontroli w 2013 r.
		(A)	(B)
Rozdział 3	Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	45 004	45 016
Rozdział 4	Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	14 780	15 581
Rozdział 5	Polityka regionalna, transport i energia	45 084	45 477
Rozdział 6	Zatrudnienie i sprawy społeczne	14 017	16 200
Rozdział 7	Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	6 180	6 019
Rozdział 8	Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	13 156	10 431
Rozdział 9	Wydatki administracyjne i pochodne ⁽¹⁾	10 248	10 600
Razem		148 469	149 324

Na „transakcje podlegające kontroli w 2013 r.” (B) składają się „płatności dokonane w 2013 r.” (A) z wyjątkiem zaliczek wypłaconych w 2013 r. (16 763 mln euro) oraz z uwzględnieniem rozliczenia zaliczek w 2013 r. (15 842 mln euro) i wypłat na rzecz odbiorców końcowych z instrumentów inżynierii finansowej (1 776 mln euro).

⁽¹⁾ Ten rozdział obejmuje również wydatki ujęte w budżecie ogólnym jako wydatki operacyjne – w przypadku gdy mają one charakter administracyjny (np. koszty związane z budynkami i koszty wynagrodzeń w operacyjnych dyrekcjach generalnych).

UWAGI TRYBUNAŁU

1.17. Wyniki kontroli przeprowadzonych w odniesieniu do 2013 r. wskazują, że w dochodach (149 504 mln euro) oraz w transakcjach w grupie polityk „Wydatki administracyjne i pochodne” (10 600 mln euro) nie wystąpił istotny poziom błędu oraz że zbadane systemy nadzoru i kontroli były skuteczne (zob. **tabela 1.2** oraz pkt 2.27 i 9.18). We wszystkich grupach polityk obejmujących wydatki operacyjne wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 3.44, 4.35, 5.61–5.62, 6.39–6.40, 7.22–7.23 i 8.33–8.34). W zobowiązaniach nie wystąpił istotny poziom błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.17. Komisja rozumie, że poziom błędu wskazany przez Trybunał to szacowany poziom w skali roku, uwzględniający korekty wydatków na projekty lub zwroty kosztów, których dotyczą wykryte błędy i które zaksięgowano przed kontrolą Trybunału.

Komisja zaznacza, że zobowiązana jest przestrzegać przepisów rozporządzenia finansowego, którego art. 32 lit. e) stanowi, iż system kontroli wewnętrznej musi gwarantować wystarczającą pewność co do osiągnięcia między innymi następującego celu: „odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru danych płatności”.

Komisja nadal będzie sprawowała rolę nadzorczą, zwłaszcza dokonując korekt finansowych i odzyskując środki na poziomie odpowiadającym poziomowi stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Z uwagi na ramy prawne chroniące interesy finansowe Unii, złożoność powiązanych procedur oraz liczbę poziomów kontroli w wielu obszarach, błędy koryguje się dopiero kilka lat po ich wystąpieniu.

Ponadto rozporządzenie finansowe (art. 80 ust. 4) przewiduje zastosowanie ekstrapolacji korekty lub korekty ryczałtowej zgodnie z przepisami sektorowymi, jeżeli nie można ustalić wydatków dokonanych z naruszeniem mających zastosowanie przepisów, co często się zdarza. Komisja działała w ramach swoich kompetencji, w pełni przestrzegając obowiązujących przepisów z myślą o ochronie budżetu UE. Zgodnie z podejściem kontrolnym Trybunału korekt dokonuje się w zakresie, w jakim stwierdzono związek z poszczególnymi operacjami.

Komisja uważa, że wskazany przez Trybunał reprezentatywny poziom błędu w skali roku należy rozpatrywać w kontekście wieloletniego charakteru interwencji UE (zob. też pkt 3.7, 3.44 tiret pierwsze, 4.6, 4.36 tiret pierwsze, 5.20, 5.21, 6.13).

Komisja zgadza się z oceną Trybunału w kwestii zgłoszonych błędów, z wyjątkiem nielicznych przypadków wyszczególnionych w pkt 3.6 lit. b), 3.7, 3.13, 4.5 lit. b), 4.7, 4.15, 6.13.

Tabela 1.2 – Podsumowanie wyników kontroli w zakresie prawidłowości transakcji w 2013 r.

Rozdział sprawozdania rocznego	Transakcje podlegające kontroli (w mln EUR)	Najbardziej prawdopodobny poziom błędów (NPPB) 2013 (%)	Przedział ufności		Najbardziej prawdopodobny poziom błędów (NPPB) 2012 (%)
			Najniższy poziom błędów (NNPB)	Najwyższy poziom błędów (NWPB)	
Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	45 016	3,6	1,7	5,5	3,8
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	15 581	6,7	3,5	9,9	7,9
Polityka regionalna, transport i energia	45 477	6,9	3,7	10,1	6,8
Zatrudnienie i sprawy społeczne	16 200	3,1	1,5	4,7	3,2
Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	6 019	2,6	1,2	4,0	3,3
Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne	10 431	4,6	2,6	6,6	3,9
Wydatki administracyjne i pochodne	10 600	1,0	0,0	2,3	0
Razem	149 324	4,7	3,5	5,9	4,8
Dochody	149 504⁽¹⁾	0	0	0	0

⁽¹⁾ W ramach kontroli zbadano na poziomie Komisji próbę nakazów odzyskania środków obejmującą wszystkie rodzaje dochodów (zob. pkt 2.4).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.18. Trybunał uznał, że ogólnie w płatnościach⁽⁹⁾ wystąpił istotny poziom błędu oraz że skontrolowane systemy nadzoru i kontroli w ujęciu ogólnym były częściowo skuteczne (zob. **tabela 1.2**).

1.18. Komisja przyznaje, że badane systemy są częściowo skuteczne, co odzwierciedla wskazany przez Trybunał szacowany poziom błędu na poziomie odbiorców końcowych. Wskutek zastosowania swoich systemów nadzoru i kontroli wartość dokonanych w 2013 r. przez Komisję korekt finansowych, korekt finansowych netto i odzyskanych środków wyniosła 3 334 mln EUR (kwota wstępna), co stanowi 2,4 % dokonanych płatności (zob. tabela 1.1). Dane liczbowe w podziale na obszary polityki:

- rozdział 3 – Rolnictwo – wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia: korekty finansowe i odzyskane środki na kwotę 637 mln EUR (1,4 % dokonanych płatności),
- rozdział 4 – Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie: korekty finansowe i odzyskane środki na kwotę 476 mln EUR (3,2 % dokonanych płatności),
- rozdział 5 – Polityka regionalna, energia i transport: korekty finansowe i odzyskane środki na kwotę 1 029 mln EUR (2,3 % dokonanych płatności),
- rozdział 6 – Zatrudnienie i sprawy społeczne: 898 mln EUR (6,4 % dokonanych płatności ogółem),
- rozdział 7 – Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie: 93 mln EUR (1,5 % dokonanych płatności ogółem),
- rozdział 8 – Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne: 197 mln EUR (1,5 % dokonanych płatności ogółem) oraz
- rozdział 9 – Wydatki administracyjne: 3 mln EUR (0 % dokonanych płatności).

Nie oznacza to, że wszystkie odzyskane środki, korekty finansowe i korekty finansowe netto dokonane w roku T można odjąć od błędów wskazanych dla roku T. Niemniej oznacza to, iż dokonując oceny skuteczności całego systemu kontroli wewnętrznej pod względem wieloletniej ochrony budżetu UE, trzeba mieć na uwadze zarówno poziomy błędów, jak i wysokość odzyskanych środków/korekt finansowych/korekt finansowych netto (zob. odpowiedź na pkt 1.17).

Analiza wyników kontroli

1.19. Rezultaty tegorocznych kontroli wykazują w większości obszarów budżetu istotny poziom błędu, zbliżony do zanotowanego w roku 2012. Ogólnie szacowany poziom błędu w 2013 r. wyniósł 4,7 %, co oznacza spadek o 0,1 punktu procentowego. Istotnym czynnikiem w 2013 r. był większy wpływ środków naprawczych zastosowanych przez państwa członkowskie i Komisję. Gdyby środków tych nie zastosowano w odniesieniu do próby transakcji zbadanych przez Trybunał, ogólny szacowany poziom błędu byłby wyższy o 1,6 punktu procentowego.

1.19. Zob. odpowiedzi na pkt 1.17 i 1.18.

⁽⁹⁾ Trybunał bada płatności po tym, jak wydatki zostały poniesione, ujęte i zatwierdzone.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.20. Te stosunkowo stabilne rezultaty udało się osiągnąć w roku, w którym znacznie wzrosły wydatki w najbardziej podatnym na błędy obszarze wydatkowania, tj. w obszarze spójności.

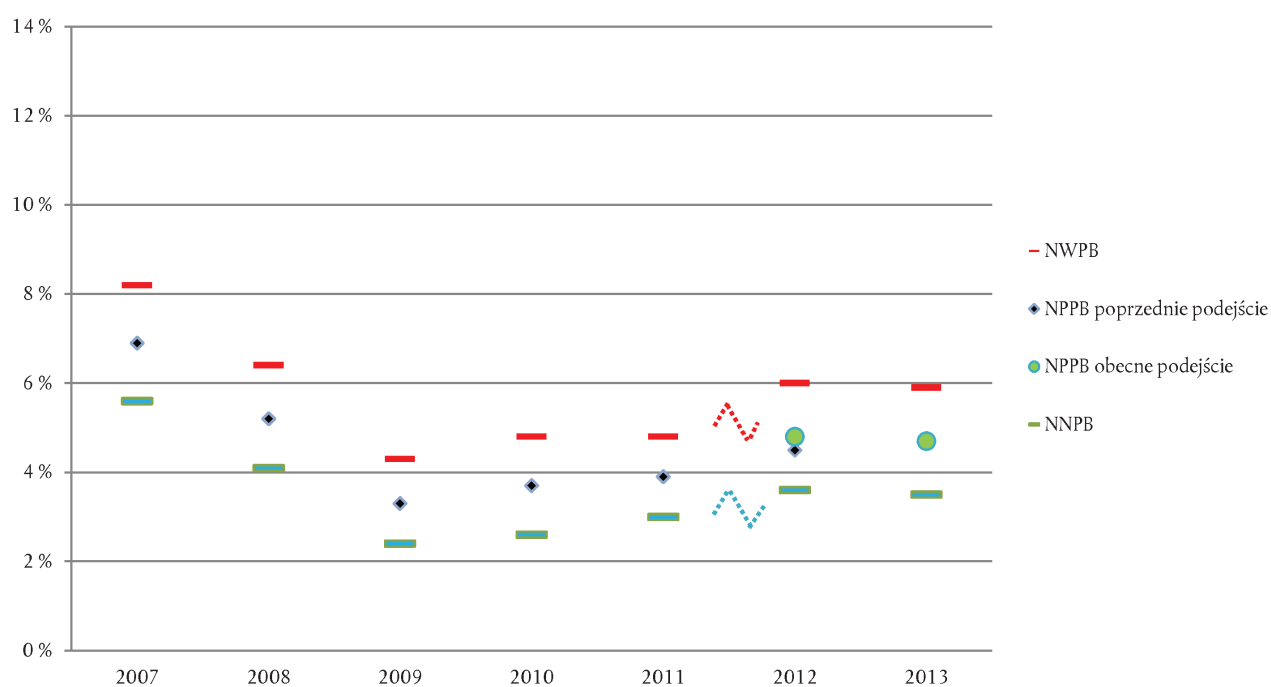
1.21. Na szacowany poziom błędu w 2013 r. wpłynęły również inne czynniki:

- spadła liczba błędów w zakresie udzielania zamówień publicznych (choć nadal składają się one na jedną piątą szacowanego poziomu błędu; zob. pkt 1.22 oraz **wykres 1.4**),
- jeśli chodzi o wymogi wzajemnej zgodności, duża liczba błędów (ponad jedna czwarta rolników skontrolowanych na miejscu nie przestrzegała co najmniej jednego z wymogów wzajemnej zgodności, którym podlegała) oraz szerszy zakres kontroli przestrzegania tych wymogów oznaczały, że udział tej kategorii w ogólnym poziomie błędu wyniósł 0,2 punktu procentowego (wobec 0,1 punktu procentowego w 2012 r.).

1.21.

Przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikującego do płatności w ramach WPR, w związku z czym kontrole spełniania tych wymogów nie mają związku z legalnością i prawidłowością transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Zob. odpowiedzi na pkt 3.6 lit. b), 3.7, 3.13, 4.5 lit. b), 4.7 i 4.15.

Wykres 1.3 – Szacowany przez Trybunał najbardziej prawdopodobny poziom błędu (2007-2013) ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Dwie wartości w odniesieniu do 2012 r. to najbardziej prawdopodobny poziom błędu (NPPB) oszacowany przez Trybunał w 2012 r. (4,8 %, zob. **tabela 1.2** w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2012 r.) 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. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 1.14 i 1.15). Wartości najwyższego i najniższego poziomu błędu (NNPB i NWPB) za 2012 r. opierały się na metodzie doboru próby, którą wprowadzono w tym właśnie roku.

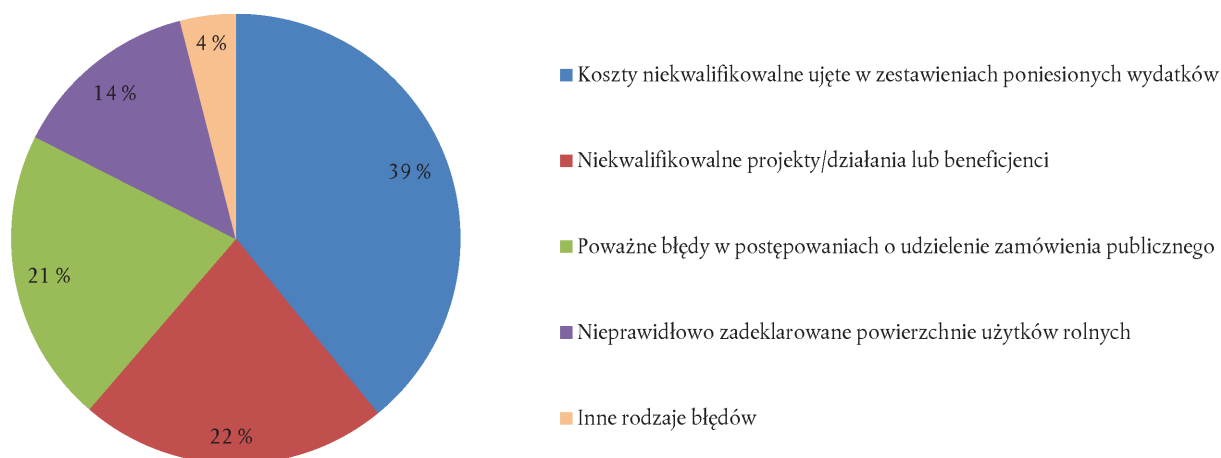
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.22. Wśród błędów wykrytych przez Trybunał w 2013 r. dominują błędy kwalifikowalności w wydatkach z tytułu zwrotu kosztów. Na ogólny poziom błędówłożyły się: niekwalifikowalne koszty uwzględnione we wnioskach o płatność (1,8 punktu procentowego wobec 1,0 w 2012 r.), niekwalifikowalne projekty, działania i beneficjenci (1,1 punktu procentowego wobec 1,1 w 2012 r.) oraz poważne naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, głównie w zakresie wydatków z tytułu zwrotu kosztów, ale również w odniesieniu do niektórych wydatków administracyjnych (1,0 punktu procentowego wobec 1,4 w 2012 r.). Głównym źródłem błędów w przypadku wydatków z tytułu uprawnień były natomiast niepoprawne deklaracje składane przez rolników, których udział w ogólnym poziomie błędów wyniósł 0,6 punktu procentowego w porównaniu z 0,8 p.p. w 2012 r. (zob. **wykres 1.4**).

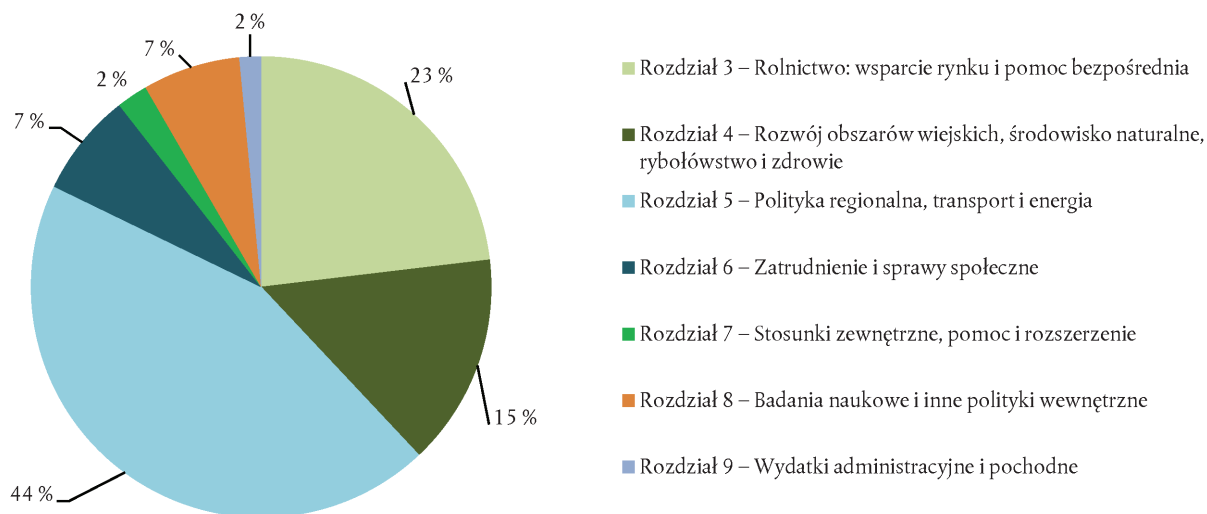
1.22. Komisja stwierdziła podobne problemy podczas swoich kontroli. Komisja poczyniła ostatnio znaczne starania, aby ustalić podstawową przyczynę problemów i podjąć w razie konieczności działania naprawcze.

Wykres 1.4 – Udział poszczególnych rodzajów błędów w ogólnie szacowanym poziomie błędów



1.23. Z rozbicia ogólnego szacowanego błędów na rozdziały wynika, że „Polityka regionalna, transport i energia” (rozdział 5) składa się na około dwie piąte ogólnego szacowanego poziomu błędów, „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia” (rozdział 3) składa się na około jedną czwartą tego błędów, a „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie” (rozdział 4) – na około jedną siódmą ogólnego szacowanego poziomu błędów (zob. **wykres 1.5**). Jeśli chodzi o udział poszczególnych rozdziałów, w porównaniu z rokiem 2012 nie zaszły znaczące zmiany.

Wykres 1.5 – Udział w ogólnym szacowanym poziomie błędów według rozdziałów sprawozdania rocznego



UWAGI TRYBUNAŁU

1.24. Trybunał obliczył, że szacowany poziom błędów w wydatkach podlegających zarządzaniu dzielonemu jako całości wynosi 5,2 % (wobec 5,3 % w 2012 r.), zaś w przypadku wszystkich pozostałych form wydatków operacyjnych⁽¹⁰⁾ – 3,7 % (wobec 4,3 % w 2012 r.). Szacowany poziom błędów w wydatkach administracyjnych w 2013 r. wynosi 1 % (wobec 0 % w 2012 r.).

⁽¹⁰⁾ Głównie wydatki przedstawione w rozdziałach 7 i 8, ale po części również wydatki uwzględnione w rozdziałach 4, 5 i 6. W przypadku wydatków podlegających zarządzaniu dzielonemu ekstrapolowany błąd oparty jest na badaniu 699 transakcji (dobranych z populacji 119,6 mld euro), natomiast w przypadku pozostałych form wydatków operacyjnych ekstrapolacja oparta jest na badaniu 342 transakcji (dobranych z populacji 19 mld euro).

UWAGI TRYBUNAŁU

Przegląd sprawozdania podsumowującego i rocznych sprawozdań z działalności*Roczne sprawozdania z działalności***Dyrektorzy generalni składają co roku sprawozdania dotyczące prawidłowości...**

1.25. Komisja wymaga, by dyrektorzy generalni ⁽¹¹⁾ w rocznych sprawozdaniach z działalności ⁽¹²⁾ przedstawiali oświadczenia dotyczące legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń (sprawozdawczość na temat uzyskiwanych wyników w ramach rocznych sprawozdań z działalności omówiono w rozdziale 10). W sytuacji gdy nie są oni w stanie uzyskać pewności co do istotnej części wydatków, zgłaszają zastrzeżenie. Dyrektorzy generalni powinni opatrzyć swoje oświadczenie zastrzeżeniem, w sytuacji gdy:

- a) wystąpiło zdarzenie, które ma poważne implikacje dla wizerunku Komisji; lub
- b) wpływ szacunkowych poziomów błędu po uwzględnieniu korekt finansowych oraz odzyskanych środków pozostaje istotny.

1.26. W 2013 r. Sekretariat Generalny i DG ds. Budżetu zaktualizowały wytyczne ⁽¹³⁾ dotyczące opracowywania i przedstawiania informacji w rocznych sprawozdaniach z działalności oraz podstaw do zgłaszania zastrzeżeń. Obecnie sprawozdania te mają zapewniać spójny przekaz na trzech poziomach informacji obejmujących: 1) podsumowanie; 2) opis osiągnięć, zarządzania i ocen; 3) szczegółowe załączniki. W wytycznych po raz pierwszy nałożono na dyrektorów generalnych obowiązek wskazania obszarów, w których utrzymuje się wysoki poziom błędu. Tym samym wytyczne te stanowią odpowiedź na przewidziany w rozporządzeniu finansowym wymóg, który stanowi, że Komisja powinna podejmować lub proponować stosowne działania w obszarach, w których utrzymuje się wysoki poziom błędu ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Pojęcie „dyrektor generalny” odnosi się tu do wszystkich osób podpisujących oświadczenia. Oświadczenia te zostały podpisane przez sekretarza generalnego Komisji, 36 dyrektorów generalnych, ośmiu dyrektorów i czterech szefów służb oraz przez dyrektora ds. operacyjnych Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

⁽¹²⁾ Roczne sprawozdania z działalności służb Komisji są dostępne na stronie internetowej Komisji: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽¹³⁾ Stałe instrukcje dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2013 r. (SEC/2013/SEC(2013) 584).

⁽¹⁴⁾ Art. 32 ust. 5 rozporządzenia finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

... przy czym liczba odnotowanych zastrzeżeń spadła w związku z niższym poziomem płatności w niektórych programach charakteryzujących się podwyższonym ryzykiem.

1.27. W 2013 r. dyrektorzy generalni zgłosili łącznie 17 skwantyfikowanych zastrzeżeń, co oznacza spadek w porównaniu z 23 zastrzeżeniami w 2012 r. (zob. *tabela 1.3*). Najważniejszą przyczyną tego spadku był niższy poziom płatności w ramach szóstego programu ramowego (6PR) i programów operacyjnych w obszarze spójności na lata 2000–2006⁽¹⁵⁾ (w odniesieniu do których w 2012 r. zgłoszono pięć zastrzeżeń skwantyfikowanych⁽¹⁶⁾, natomiast w 2013 r. – żadnego). Właściwe dyrekcje generalne wciąż muszą rozliczyć wnioski o zwrot kosztów dotyczące tych programów⁽¹⁷⁾.

1.28. W kontekście uwag Trybunału⁽¹⁸⁾ i Służby Audytu Wewnętrznego Dyrektor Generalny ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zgłosił dwa nowe zastrzeżenia. Te dodatkowe zastrzeżenia, jak również skorygowana kwantyfikacja zastrzeżeń podtrzymanych w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zapewniają bardziej realistyczny obraz sytuacji w tym obszarze polityki w porównaniu z rokiem ubiegłym. Trybunał odnotowuje jednak ograniczenia w przyjętym podejściu (pkt 3.39–3.43).

1.28. DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich przyjęła wielopoziomowe podejście do zapewnienia wiarygodności, ponieważ uznała, że poświadczenie wiarygodności na każdym poziomie oddzielnie może być niewystarczające. W związku z tym Komisja połączyła wszystkie dostępne informacje, aby w maksymalnie wiarygodny sposób oszacować poziom błędów resztowego i tym samym ustalić, gdzie są konieczne zastrzeżenia.

⁽¹⁵⁾ Programy operacyjne realizowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

⁽¹⁶⁾ Dyrektorzy Generalni ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, jak również szef Służby ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej zdecydowali się nie podtrzymywać zastrzeżenia zgłoszonego w 2012 r., dotyczącego wydatków za ten sam rok w wysokości odpowiednio 58,5 mln euro, 2,4 mln euro i 25,9 mln euro.

⁽¹⁷⁾ Ryzyko związane z zamknięciem programów operacyjnych na lata 2000–2006 jest obecnie przedmiotem dwóch nieskwantyfikowanych zastrzeżeń (o charakterze reputacyjnym), zgłoszonych przez dyrektorów generalnych DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego. Pozostałe dwa zastrzeżenia nieskwantyfikowane zostały zgłoszone przez dyrektorów generalnych DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu (w odniesieniu do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji) i DG ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa (w odniesieniu do potencjalnego nadużycia finansowego w jednej ze Szkół Europejskich).

⁽¹⁸⁾ Sprawozdanie roczne Trybunału za 2012 r., pkt 4.38 i 4.44 (zalecenie 3).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdania z działalności wciąż są modyfikowane, w związku z czym trudno je porównywać na przestrzeni lat.

1.29. Wprowadzone w 2013 r. zmiany w sposobie przedstawiania informacji spowodowały, że w rocznych sprawozdaniach z działalności podawanych jest kilka szacunków „kwot obciążonych ryzykiem” (przy czym już samo pojęcie „kwoty obciążonej ryzykiem” jest skomplikowane; zob. pkt 1.31 i 1.32). Poziom błędu, na którym opiera się to wyliczenie, znajduje się jednak w dolnym zakresie przedziału szacowanego przez Trybunał. Chociaż poziomy ryzyka w kluczowym obszarze spójności są podawane dla całego szeregu możliwych wyników⁽¹⁹⁾, w streszczeniu skoncentrowano się na niższej wartości⁽²⁰⁾ (zob. rozdział 3, pkt 3.42, rozdział 5, pkt 5.46, 5.47, 5.51, 5.52, 5.57 oraz rozdział 6, pkt 6.34–6.38).

1.30. Służba Audytu Wewnętrznego Komisji przeprowadziła „ograniczony przegląd” w dwóch dyrekcjach generalnych⁽²¹⁾, w trzech kolejnych⁽²²⁾ dokonała natomiast przeglądu działań następczych. W wyniku ograniczonego przeglądu poziomu błędów resztowego w DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej ustalono, że choć system weryfikacji i korygowania poziomów błędów w państwach członkowskich był stosunkowo dobrze zaplanowany, podane wartości liczbowe były obciążone w istotnym stopniu niepewnością i występowały w nich uchybienia. W przypadku DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Służba Audytu Wewnętrznego stwierdziła, że dyrektor generalny ma co prawda bardziej solidne podstawy do uzyskania pewności w porównaniu z rokiem 2012, lecz mechanizmy gromadzenia i przetwarzania danych oraz sprawozdawczość w dalszym ciągu wymagają ulepszenia.

1.29. Komisja podjęła prace nad harmonizacją i uproszczeniem struktury rocznych sprawozdań z działalności w celu zwiększenia ich przejrzystości i spójności.

Komisja uważa, że jej wartości szacunkowe w dużym stopniu pokrywają się z wartościami szacunkowymi Trybunału. Ponadto szacowany poziom błędów resztowego dla rozdziału 3 jest bardziej zbliżony do mediany niż do niższej wartości przedziału ufności.

1.30. Działania już zapoczątkowane przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w 2012 r. są kontynuowane z myślą o automatycznym gromadzeniu i przetwarzaniu danych, przynosząc kolejne usprawnienia zalecone przez IAS.

⁽¹⁹⁾ DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO), roczne sprawozdanie z działalności (s. 6): „szacowany średni poziom ryzyka w odniesieniu do płatności za 2013 r. z EFRR i Funduszu Spójności znajduje się w przedziale 2,8 %–5,3 %”; DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL), roczne sprawozdanie z działalności (s. 44): „średni poziom błędów w programach operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013 z EFS wynosi między 2,6 % a 3,5 %”.

⁽²⁰⁾ Kluczowy wskaźnik wykonania zadań nr 5 w przypadku DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) wynosi odpowiednio 1,2 % i 1,1 %.

⁽²¹⁾ DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) i DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CNECT).

⁽²²⁾ DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), DG ds. DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid (DG DEVCO) i DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja podaje obecnie dwie miary „kwot obciążonych ryzykiem”.

1.31. W **tabeli 1.3** przedstawiono dwie „kwoty obciążone ryzykiem” pochodzące z rocznych sprawozdań z działalności. Wyższa z nich, wynosząca 4 179 mln euro⁽²³⁾, to kwota podana w sekcji 4.1 sprawozdania podsumowującego (zob. pkt 1.35). Jej uwzględnienie stanowi krok w dobrym kierunku w porównaniu z rokiem 2012 (zob. pkt 1.36). Niższa kwota (2 437 mln euro) wynika z kwantyfikacji zastrzeżeń zgłoszonych przez dyrektorów generalnych w rocznych sprawozdaniach z działalności.

1.32. Trybunał jest zdania, że kwoty obciążone ryzykiem podawane w niektórych rocznych sprawozdaniach z działalności mogą być zaniżone. W związku z tym dokonywana przez Komisję ocena poszczególnych obszarów wydatkowania oraz identyfikacja obszarów, w których utrzymuje się wysoki poziom błędów, może nie być wystarczająco wiarygodna (zob. pkt 1.29).

1.31. Komisja zwraca uwagę, że sprawozdanie podsumowujące zawiera definicję „kwoty obciążonej ryzykiem”, tabelę zastrzeżeń skwantyfikowanych oraz szacunkową kwotę obciążoną ryzykiem dla wydatków niepodlegających zastrzeżeniom.

Chociaż podejście „klasyczne” (w oparciu o kwoty objęte ryzykiem z działań podlegających zastrzeżeniom) nadal było główną metodą szacowania kwot objętych ryzykiem, dyrekcje generalne w ramach zarządzania dzielonego przedstawiły jednak w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności metodę alternatywną (scenariusz maksymalistyczny), obejmującą obszary o stosunkowo niższym poziomie błędów i niepodlegające zastrzeżeniom.

1.32. Komisja uważa, że – wskutek wdrożenia środków mających wyeliminować stwierdzone uprzednio uchybienia – dokonywana przez nią ocena poszczególnych obszarów wydatkowania oraz identyfikacja obszarów, w których utrzymuje się wysoki poziom błędów, jest wystarczająco solidna.

⁽²³⁾ „Kwoty obciążone ryzykiem” w załączniku I do sprawozdania podsumowującego (3 807 mln euro) oraz dodatkowo 372 mln euro na wydatki nieobjęte zastrzeżeniem (sekcja 4.1 sprawozdania podsumowującego).

Tabela 1.3 – Zastrzeżenia skwantyfikowane w rocznych sprawozdaniach z działalności Komisji

(w mln EUR)

Rozdział	DG/służba ⁽¹⁾	Powód zastrzeżenia	Łączne płatności na odpowiednie działania w 2013 r.	Łączna kwota obarczona ryzykiem	Łączne płatności na rzecz podmiotów objętych zastrzeżeniami na odpowiednie działania w 2013 r.	Kwota obarczona ryzykiem (zastrzeżenia)
3	AGRI	Uchybienia dotyczące legalności i prawidłowości płatności w ramach działań interwencyjnych na rynkach rolnych w dziewięciu państwach członkowskich	3 193,2	237,4	670,8	198,3
		Uchybienia dotyczące legalności i prawidłowości płatności bezpośrednich dla rolników w sześciu państwach członkowskich	41 658,3	973,9	18 997,5	652,2
4	AGRI	W planach działania 31 agencji płatniczych w 19 państwach członkowskich nie uwzględniono wszystkich wykrytych uchybień dotyczących legalności i prawidłowości transakcji.	13 151,8	673,90	9 591,5	598,8
		Uchybienia dotyczące oceny racjonalności kosztów działań inwestycyjnych w jednym kraju kandydującym do członkostwa w UE	47,6	2,60	26,0	2,6
	MARE	W krajowych sprawozdaniach z kontroli wykazano poziomy błędę przekraczające 2% zadeklarowanych wydatków (cztery państwa członkowskie), zaś dwa państwa członkowskie przedstawiły niewiarygodne sprawozdanie lub nie przedstawiły go wcale.	566,4	10,8	91,3	7,6
	SANCO	Zastrzeżenie dotyczące poziomu błędę resztowego w kontekście poprawności zestawień poniesionych wydatków przedstawianych przez państwa członkowskie w ramach programów zwalczania i monitorowania chorób zwierząt, realizowanych w obszarze żywności i pasz (programy roczne)	229,1	4,5	229,1	4,5

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

(w mln EUR)

Rozdział	DG/służba ⁽¹⁾	Powód zastrzeżenia	Łączne płatności na odpowiednie działania w 2013 r.	Łączna kwota obarczona ryzykiem	Łączne płatności na rzecz podmiotów objętych zastrzeżeniami na odpowiednie działania w 2013 r.	Kwota obarczona ryzykiem (zastrzeżenia)
5	REGIO	Poważne uchybienia w systemach zarządzania i kontroli w 73 programach operacyjnych realizowanych w 15 państwach członkowskich ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (2007–2013) oraz w dwóch programach realizowanych w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej	43 392,8	1 152,7	5 636,0	440,2
6	EMPL	Poważne uchybienia w systemach zarządzania i kontroli ustanowionych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (2007–2013) w 36 programach operacyjnych realizowanych w 11 państwach członkowskich	13 763,8	330,3	2 159,4	123,2
7	DEVCO ⁽²⁾	Częste błędy w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń (dane całościowe dla dyrekcji generalnej)	6 730,8	225,5	225,5	225,5
8	RTD CNET ENTR ENER MOVE	Błędy w zestawieniach poniesionych wydatków dotyczących dotacji przyznanych w ramach 7. programu ramowego (7PR)	3 664,4	107,5	3 664,4	107,5
			1 533,0	31,8	1 533,0	31,8
			403,2	1,2	403,2	1,2
			143,7	5,3	143,7	5,3
			65,3	0,8	65,3	0,8
REA	Błędy w zestawieniach poniesionych wydatków w ramach 7PR w zakresie przestrzeni kosmicznej i bezpieczeństwa	250,8	6,3	250,8	6,3	
		230,4	27,1	230,4	27,1	
EACEA	Błąd w płatności dotacji w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” (2007–2013)	124,4	3,7	124,4	3,7	
Łączna kwantyfikacja zastrzeżeń			129 149,0	3 795,3	50 547,6	2 436,6
	HOME	„Kwota obarczona ryzykiem” w obszarach „Solidarność” i „Przepływy migracyjne”		11,7		
Łączne „kwoty obarczone ryzykiem” w załączniku I do sprawozdania podsumowującego			129 149,0	3 807,0	50 547,6	2 436,6

⁽¹⁾ Pełny wykaz DG i służb Komisji znajduje się na stronie internetowej: <http://publications.europa.eu/code/pl/pl-390600.htm>⁽²⁾ W przypadku Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid (DG DEVCO) w odpowiednich kolumnach uwzględniono kwoty 2 963,0 mln euro i 99,3 mln euro dotyczące Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR).

Źródło: Roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych, służb i agencji wykonawczych oraz sprawozdanie podsumowujące.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Sprawozdanie podsumowujące***Sprawozdanie podsumowujące stanowi instrument rozliczalności zewnętrznej i wewnętrznej**

1.33. Komisja przyjęła sprawozdanie podsumowujące⁽²⁴⁾ w dniu 11 czerwca 2014 r. Początkowo sprawozdanie to miało stanowić element wewnętrznych mechanizmów rozliczalności Komisji, jest ono jednak przesyłane również Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oraz podawane do wiadomości publicznej⁽²⁵⁾.

1.34. Jak wskazano w sprawozdaniu rocznym za 2012 r.⁽²⁶⁾, sprawozdanie podsumowujące nie podlega kontroli Trybunału. Prace nad nim finalizowane są zgodnie z harmonogramem określonym w rozporządzeniu finansowym, lecz ma to miejsce zbyt późno, by sprawozdanie mogło stanowić znaczący wkład w prace Trybunału. Poniższe uwagi dotyczą ustaleń Trybunału przedstawionych w sprawozdaniu rocznym za 2012 r. oraz opłacalności procedur kontroli.

W sprawozdaniu podsumowującym Komisja przyznaje, że w wydatkach wystąpił istotny poziom błędu

1.35. Sprawozdanie podsumowujące za 2013 r. zawiera opis i zestawienie kwot obarczonych ryzykiem (analogiczne do **tabeli 1.3**). Odnotowano w nim również, że zakres finansowy zastrzeżeń dokonanych przez dyrektorów generalnych wzrósł w stosunku do roku 2012. Kwoty obciążone ryzykiem (zob. pkt 1.29–1.32) odpowiadają 2,8%⁽²⁷⁾ wszystkich wypłat dokonanych zarówno z budżetu UE, jak i za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju. Komisja przyznaje zatem, że w wydatkach występuje istotny poziom błędu. W kluczowych obszarach wydatkowania ocena Komisji opiera się na szacunkach dokonanych przez dyrektorów generalnych, które są niższe niż poziom oszacowany przez Trybunał. Zdaniem Trybunału jedną z głównych przyczyn rozbieżności pomiędzy poziomem błędu szacowanym przez Trybunał a kwotami obciążonymi ryzykiem podanymi przez Komisję są różnice w poziomie wykrytych błędów.

1.35. *Roczną kwotę objętą ryzykiem Komisja z zasady uzupełnia wieloletnim poziomem błędu resztowego, uwzględniającym korekty finansowe i odzyskane środki.*

Komisja uważa, że wieloletni poziom błędu resztowego w jasny sposób wskazuje, w jakim stopniu wydatki poniesione wskutek naruszenia prawa wpływają na budżet UE po zastosowaniu systemów nadzoru i kontroli.

⁽²⁴⁾ Pełny tytuł tego dokumentu to: „Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2013”. W skrócie określany jest on mianem sprawozdania podsumowującego.

⁽²⁵⁾ Podsumowanie zostało opublikowane na stronie internetowej Komisji: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_en.pdf, wraz z załącznikiem http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie roczne Trybunału za 2012 r., pkt 1.45.

⁽²⁷⁾ Sprawozdanie podsumowujące, pkt 4.1, s. 14.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W sprawozdaniu podsumowującym wyjaśniono stosowaną przez Komisję koncepcję „kwot obciążonych ryzykiem”.

1.36. Do sprawozdania podsumowującego Komisja dołączyła jednostronnicowy załącznik dotyczący obliczania kwot obciążonych ryzykiem. Zgodnie z podaną w nim definicją kwota obciążona ryzykiem to „wartość szacunkowego odsetka transakcji, które – po zastosowaniu wszystkich kontroli (środków naprawczych) mających ograniczyć ryzyko niezgodności – nie są w pełni zgodne z obowiązującymi wymogami regulacyjnymi i umownymi”. Dla czytelników przydatna byłaby informacja na temat charakteru i wpływu finansowego tych środków naprawczych. Trybunał rozważy dalszą analizę obliczania kwot obciążonych ryzykiem w ramach przyszłych prac kontrolnych z uwzględnieniem wyników prac Służby Audytu Wewnętrznego Komisji.

W sprawozdaniu podsumowującym po raz pierwszy uwzględniono opłacalność procedur kontroli.

1.37. Kwestię opłacalności systemów kontroli przeanalizowano w pkt 3.4 sprawozdania podsumowującego, zgodnie z nowym wymogiem przewidzianym w rozporządzeniu finansowym przyjętym w 2012 r. Podczas gdy analiza w głównej części sprawozdania ma charakter wstępny⁽²⁸⁾, a leżąca u jej podstaw metoda będzie podlegać dalszym modyfikacjom, bardziej konkretne wnioski przedstawiono w streszczeniu. W odniesieniu do obszaru bezpośredniego zarządzania funduszami Komisja stwierdziła, że „bardziej szczegółowe kontrole są (...) kosztowne”, a „dodatkowe kontrole powinny być przeprowadzane tylko w przypadku, gdy zostanie wykazane, że potencjalne korzyści przewyższają koszty dla Komisji i beneficjentów”. W przypadku zarządzania dzielonego Komisja uznała z kolei, że państwa członkowskie „powinny maksymalnie wykorzystać wszelkie dostępne instrumenty, aby uniknąć błędów”.

1.38. W sprawozdaniu podsumowującym nie zawarto informacji dotyczących kosztów na poparcie tych wniosków odnoszących się do zarządzania bezpośredniego (gdzie „bardziej szczegółowe kontrole są kosztowne”) czy do zarządzania dzielonego (gdzie państwa członkowskie wzywa się do tego, by maksymalnie wykorzystały „wszelkie dostępne instrumenty”). W sprawozdaniu nie przeanalizowano wyzwań, z jakimi wiąże się programy, w których utrzymuje się wysoki poziom błędów (zob. pkt 1.26).

1.36. Komisja przedstawi informacje na temat charakteru i wpływu finansowego tych środków naprawczych w uaktualnionym komunikacie w sprawie ochrony budżetu UE.

1.37. Zgodnie z nowym rozporządzeniem finansowym liczba i zakres kontroli muszą być dostosowane do poziomu ryzyka, z uwzględnieniem efektywności kosztowej takich kontroli. Ocena efektywności kosztowej kontroli ma na celu przede wszystkim wsparcie procesu decyzyjnego w zakresie zarządzania, w sprawach dotyczących konstrukcji systemów kontroli oraz wynikającego z tego podziału zasobów. Ma to zastosowanie również do kontroli związanych z funduszami UE, przeprowadzanych w państwach członkowskich. W 2013 r. dyrekcje generalne Komisji zobowiązane były dokonać przeglądu strategii i systemów kontroli, by zapewnić ich efektywność kosztową i proporcjonalność do ryzyka. Może to skutkować dużymi zmianami strukturalnymi w procesie zarządzania finansami. Komisja jest zaangażowana w skuteczne wdrożenie nowych wymogów.

⁽²⁸⁾ W sekcji 3.4 sprawozdania podsumowującego (s. 12) stwierdzono, że „konieczne jest jednak prowadzenie dalszych prac, by lepiej wykorzystać te informacje do dostosowania intensywności i częstotliwości kontroli do ryzyka. W zakresie ustalania wskaźników skuteczności kontroli widać wyraźne różnice”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ocena ogólna

1.39. Trybunał oczekuje dalszej poprawy jakości sprawozdania podsumowującego w nadchodzących latach. Komisja powinna w szczególności rozważyć doprecyzowanie metod obliczania kwot obciążonych ryzykiem oraz objaśnić szacunkowy wpływ mechanizmów naprawczych na te kwoty. Wyjaśnienie tych kwestii ułatwi Komisji formułowanie wniosków na temat obszarów, w których utrzymują się wysokie poziomy błędu i które wymagają bardziej gruntownego przeanalizowania (zob. pkt 1.26).

1.40. Niektóre z pozostałych obszarów wskazanych przez Trybunał w 2012 r. w dalszym ciągu wymagają poprawy. Fakt, że sprawozdanie podsumowujące przedstawiane jest zgodnie z harmonogramem określonym w art. 66 rozporządzenia finansowego, oznacza, że jego publikacja ma miejsce zbyt późno, by mogło mieć ono znaczący wpływ na wnioski formułowane przez Trybunał. Ponadto sprawozdanie to, w którym obecnie przedstawia się co prawda jaśniejsze informacje na temat istotnego wpływu nieprawidłowości, nie musi zawierać – i nie zawiera – wyraźnego oświadczenia⁽²⁹⁾ analogicznego do tych, jakie składane są w innych obszarach.

ZARZĄDZANIE BUDŻETEM I FINANSAMI

1.41. Najważniejsze aspekty zarządzania budżetem i finansami w 2013 r. to:

- a) duży wzrost łącznej kwoty płatności, jakich mogła dokonać Komisja;
- b) ogólny poziom wydatków zbliżony do maksymalnej kwoty dozwolonej na mocy obowiązujących przepisów dotyczących budżetu;
- c) dalszy wzrost kwoty zobowiązań, które wymagają uregulowania w przyszłości;

1.39. Komisja przeanalizuje możliwości dalszej poprawy sprawozdania podsumowującego, zwłaszcza w zakresie rocznych kwot obciążonych ryzykiem oraz szacunkowego wpływu mechanizmu korygującego na wieloletnie poziomy błędu resztowego. Szczegółowe informacje można znaleźć w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Komisja zamierza wykorzystać te informacje w kontekście art. 32 ust. 5 rozporządzenia finansowego, zobowiązującego ją do podjęcia lub zaproponowania stosownych działań w przypadku utrzymywania się wysokiego poziomu błędów.

1.40. Zdaniem Komisji sprawozdanie podsumowujące znacznie wykracza poza wymogi rozporządzenia finansowego, 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 to podsumowanie rocznych sprawozdań z działalności i zarazem dokument, na podstawie którego kolegium przyjmuje polityczną odpowiedzialność na podstawie art. 317 TFUE. Zawiera ono analizę zastrzeżeń i ich przyczyn oraz dostarcza służbom wskazówek co do sposobu wyeliminowania uchybień.

Zdaniem Komisji roczne sprawozdania z działalności w połączeniu ze sprawozdaniem podsumowującym spełniają określone przez Trybunał wymogi w zakresie rozliczalności wewnętrznej i zewnętrznej. Roczne sprawozdania z działalności są kończone w odpowiednim czasie, by mogły być uwzględnione przez Trybunał, i zawierają jednoznaczną deklarację, zbliżoną do deklaracji składanych w innych obszarach.

⁽²⁹⁾ 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).

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) uporczywie utrzymujący się wydłużony okres między zaciągnięciem zobowiązania a zatwierdzeniem wydatków w niektórych obszarach wydatkowania;
- e) znaczna ilość środków, którymi obciążono budżet, a których nie wypłacono odbiorcom końcowym;
- f) księgowanie zwrotów po stronie dochodów budżetowych z opóźnieniem.

Budżety korygujące przyczyniły się do znacznego wzrostu łącznej kwoty płatności, jakich mogła dokonać Komisja.

1.42. W pierwotnej wersji budżetu na 2013 r. ustalono pułap środków na płatności na poziomie 132,8 mld euro. W ciągu roku zatwierdzono dziewięć budżetów korygujących. Kwota dozwolonych wydatków zwiększyła się o 11,2 mld euro zwłaszcza za sprawą budżetów korygujących nr 2 i 8⁽³⁰⁾. Ogólnie w następstwie budżetów korygujących i korekt z tytułu przeniesienia środków kwota środków na pokrycie płatności w budżecie rocznym wzrosła do 145,5 mld euro⁽³¹⁾ (6,3 % więcej niż w 2012 r.). Dodatkowy budżet przeznaczony na spójność (dział 1b, 9,2 mld euro) sprawił, że kwota na ten cel wzrosła o 17 % w stosunku do roku poprzedniego.

Ogólny poziom wydatków był zbliżony do maksymalnej kwoty dozwolonej na mocy przepisów budżetowych.

1.43. W wieloletnich ramach finansowych wyznaczono maksymalny poziom zobowiązań, które mogły zostać zapisane w budżecie na 2013 r., na kwotę 153,3 mld euro oraz maksymalny poziom płatności na kwotę 144,6 mld euro⁽³²⁾. Pułapy przyjęte w ostatecznym budżecie były zbliżone do tych maksymalnych poziomów (99,3 % maksymalnej kwoty zobowiązań i 99,9 % maksymalnej kwoty płatności). Ostateczny wynik zarówno w przypadku zobowiązań, jak i płatności, był z kolei zbliżony do pułapów przyjętych w budżecie rocznym, a co za tym idzie – do maksymalnych poziomów określonych w ramach finansowych, przy czym płatności sięgnęły 98,8 % poziomu przewidzianego w ramach finansowych.

⁽³⁰⁾ Budżet korygujący nr 2 (Dz.U. L 327 z 6.12.2013, s. 1) i budżet korygujący nr 8 (Dz.U. L 49 z 19.2.2014, s. 13).

⁽³¹⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe UE, tabela 3.1, kolumny (7) + (8) oraz kwoty przeniesione w wysokości 1 mld euro w kolumnie (9).

⁽³²⁾ Kwoty te obejmują 0,8 mld euro na środki na zobowiązania i 0,3 mld euro na środki na płatności w ramach czterech funduszy, które nie są objęte pułapami przewidzianymi w wieloletnich ramach finansowych (rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, instrument elastyczności, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji).

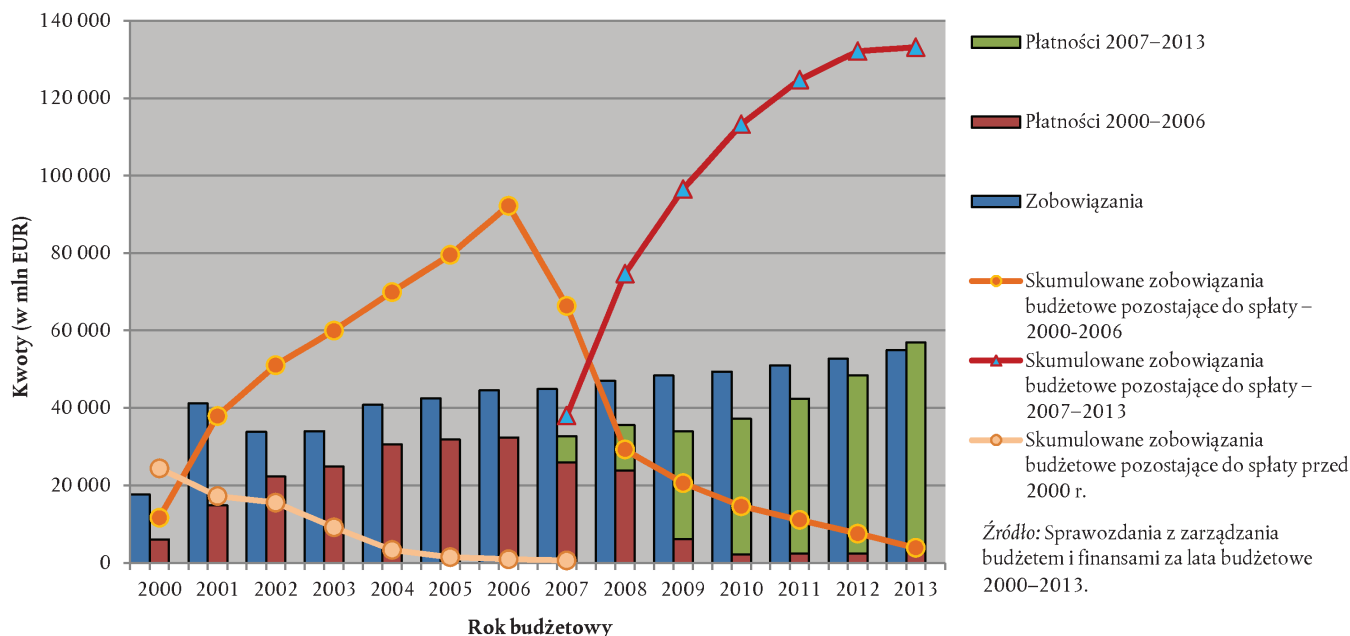
UWAGI TRYBUNAŁU

Pomimo wysokiego poziomu płatności w dalszym ciągu zwiększała się kwota zobowiązań, które należy uregulować w przyszłości.

1.44. Wynik budżetu za rok 2013 r. był dodatni, ponieważ dochody (głównie zasoby własne przekazane przez państwa członkowskie) przewyższyły płatności o 1,0 mld euro (podobnie jak w 2012 r.). Ta nadwyżka budżetowa zostanie uwzględniona w procesie pobierania zasobów własnych od państw członkowskich w 2014 r. Wynik ekonomiczny (obliczony metodą memoriałową) jest jednak ujemny, co wynika ze wzrostu należności netto o 5,4 mld euro (zob. **załącznik 1.3**, tabele 1 i 6). Kluczową rolę odegrał tu wzrost biernych rozliczeń międzyokresowych kosztów i rezerw.

1.45. Uwzględniając łącznie zobowiązania pozostające do spłaty i należności pozostające do spłaty, kwota, która wymaga pokrycia z budżetów na kolejne lata, wzrosła z 313 mld euro na dzień 31 grudnia 2012 r. do 322 mld euro na dzień 31 grudnia 2013 r., przy czym 222 mld euro stanowią zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty, zaś 99 mld euro⁽³³⁾ dotyczy należności bilansowych nieobjętych zobowiązaniami pozostającymi do spłaty. Zobowiązania pozostające do spłaty w obszarze spójności (dział 1b) stanowią 61,6 % zobowiązań ogółem (zob. **wykras 1.6**).

Wykras 1.6 – Kształtowanie się skumulowanych zobowiązań pozostających do spłaty w obszarze spójności



⁽³³⁾ Z wyjątkiem pożyczek większość należności wykazanych w bilansie ostatecznie przełoży się na wniosek o płatność z budżetu. Ze 143 mld euro należności, które nie odzwierciedlają pożyczek, jedynie kwota 44 mld euro jest już objęta zobowiązaniami.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Uporczywie utrzymujący się wydłużony okres między zaciągnięciem zobowiązania a zatwierdzeniem wydatków w niektórych obszarach wydatkowania.

1.46. Nim zobowiązanie przerodzi się w płatność, mijają średnio ponad dwa lata. Uregulowanie zobowiązania w drodze płatności nie zawsze oznacza koniec procesu rejestrowania wydatków. Komisja księguje wydatki ostateczne w drodze rozliczenia zaliczek. Następuje to dopiero wtedy, gdy działania zostały podjęte, zgłoszone do Komisji i zatwierdzone. W **tabeli 1.4** przedstawiono poziom wypłaconych zaliczek, w odniesieniu do których Komisja jeszcze nie zaakceptowała i nie zatwierdziła ostatecznego wykorzystania przez beneficjentów. Zaliczki brutto na koniec 2013 roku wyniosły 79,4 mld euro.

1.46. *Służby Komisji poinstruowano, aby zaliczki rozliczane były wyłącznie na podstawie faktycznie poniesionych wydatków, udokumentowanych w wiarygodny sposób przez odbiorców płatności, zweryfikowanych i zatwierdzonych (zob. pkt 1.12 lit. e)).*

Tabela 1.4 – Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty przez Komisję i prefinansowanie według działań ram finansowych

(w mln EUR)

Dział	< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem	Okres zobowiązań (w latach) ⁽²⁾
Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty ⁽¹⁾										
1	4 097	337	859	3 760	12 112	28 399	51 867	65 263	166 694	2,3
2	479	46	95	139	219	2 571	9 496	15 383	28 428	1,7
3	6	16	50	144	214	398	728	1 522	3 078	1,1
4	956	415	823	1 237	2 375	3 845	5 923	7 738	23 312	2,5
5	—	—	—	—	—	1	3	339	343	0,0
Razem	5 538	814	1 827	5 280	14 920	35 214	68 017	90 245	221 855 ⁽⁴⁾	2,2
Prefinansowanie ⁽⁵⁾										
Dział	< 2007 ⁽⁶⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem	Okres płatności (w latach) ⁽⁷⁾
1	1 776	6 947	11 888	12 476	3 710	4 743	6 867	8 746	57 153	0,8
2	805	3 826	2 723	158	93	121	205	346	8 277	0,1
3	3	2	69	154	224	697	1 421	1 455	4 025	2,4
4	214	128	174	591	908	1 488	2 409	3 982	9 894	1,5
5	—	—	—	—	—	—	1	5	6	0,0
Razem (prefinansowanie brutto)	2 798	10 903	14 854	13 379	4 935	7 049	10 903	14 534	79 355	0,6

Uwaga: Przy porównywaniu tych danych z danymi z 2012 r. należy wziąć pod uwagę zwiększenie budżetu, które spowodowało skrócenie okresu płatności podanego w ostatniej kolumnie.

⁽¹⁾ Źródło: Roczne sprawozdanie finansowe Komisji Europejskiej za rok budżetowy 2013, tabela 3.5.

⁽²⁾ Źródło: Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami – rok budżetowy 2013 – część A.6.3.

⁽³⁾ Dział 1 – „Zrównoważony rozwój” składa się z działań 1a – „Konkurencyjność dla wzrostu i zatrudnienia” i 1b – „Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

⁽⁴⁾ Zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty nie obejmują kwoty 557 mln euro z innych instytucji.

⁽⁵⁾ Prefinansowanie przez inne instytucje i agencje wynosi 257 mln euro.

⁽⁶⁾ Ponieważ w systemie informacyjnym Komisji nie było informacji dotyczących tej linii budżetowej, część prefinansowania wypłaconego przed 2007 r. przydzielono do odpowiedniego działu ram finansowych w odniesieniu do właściwej DG.

⁽⁷⁾ Prefinansowanie na dzień 31.12.2013 r. z podziałem na płatności dokonane ze zobowiązań rocznych.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

1.47. Jak wynika z **tabeli 1.4**, najdłuższy średni okres między zaciągnięciem zobowiązania a zatwierdzeniem wydatków dotyczy działu 4 („UE jako partner na arenie międzynarodowej”), w którym w przypadku typowej operacji pomiędzy zaciągnięciem zobowiązania a zarejestrowaniem przez Komisję ostatecznych związków z nią wydatków upływają cztery lata.

Znaczna ilość środków, którymi obciążono budżet, a których nie wypłacono odbiorcom końcowym

1.48. Jak wynika z najnowszego sprawozdania Komisji⁽³⁴⁾ dotyczącego instrumentów inżynierii finansowej w systemie funduszy strukturalnych (opublikowanego we wrześniu 2013 r.), w którym opisano sytuację na koniec 2012 r., zaledwie 37 % środków udostępnionych w ramach instrumentów inżynierii finansowej zostało wypłaconych beneficjentom końcowym. Według stanu na koniec 2012 r. UE przekazała 8,4 mld euro na rzecz tych funduszy. Zważywszy na obciążenie budżetu na płatności oraz biorąc po uwagę art. 140 ust. 7 rozporządzenia finansowego stanowiący, że należy unikać nadwyżek na saldzie instrumentów finansowych, Komisja powinna krytycznie przeanalizować przepływ płatności na rzecz tych instrumentów. Komisja powinna również utrzymywać salda na rachunkach powierniczych na jak najniższym poziomie odpowiadającym oczekiwanemu zapotrzebowaniu na środki pieniężne w następnym roku.

1.48. Komisja jest świadoma ograniczeń ram prawnych w okresie WRF 2007–2013: zgodnie z art. 78 ust. 6 rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Spójności na lata 2007–2013 (rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006) państwa członkowskie mogą niezwłocznie zażądać od Komisji 100 % kwot, które wpłaciły na instrumenty finansowe na lata 2007–2013. Tak jak w przypadku innych roszczeń, Komisja zobowiązana jest wypłacić te kwoty w terminie dwóch miesięcy, z zastrzeżeniem dostępności środków (art. 87).

Komisja zaznacza, iż podjęła działania mające na celu rozwiązanie problemu nadmiernych sald. Obejmują one dodatkowe kontrole i oceny oraz zapewnienie szczegółowych wytycznych i struktur pomocniczych. Ponadto, aby uniknąć problemu zamrożenia funduszy, znacznie umocniono aktualne ramy prawne, zarówno w odniesieniu do zarządzania bezpośredniego i pośredniego (art. 140 ust. 7 rozporządzenia finansowego), jak i zarządzania dzielonego (art. 41 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013).

W szczególności art. 41 stanowi, że w latach 2014–2020 państwa członkowskie w kierowanych do Komisji wnioskach mogą uwzględniać płatności na rzecz instrumentów inżynierii finansowej wyłącznie w kilku transzach procentowych (nieprzekraczających 25 % i zależnie od skutecznego wydatkowania). Jak zauważa Trybunał, w nowym rozporządzeniu odpowiednio uwzględniono doświadczenia z poprzedniego okresu.

Komisja zwracała już uwagę na niski poziom realizacji na początku okresu programowania w swoich różnych sprawozdaniach dla Parlamentu i Rady. Komisja nie koncentruje się jednak wyłącznie na absorpcji funduszy, lecz również na osiągniętych rezultatach współfinansowanych inwestycji. Dlatego w przypadku inwestycji o zapewnionej jakości może zgodzić się na mniejszą absorpcję.

Ponadto Komisja zwraca uwagę na fakt, że pod koniec 2012 r. średni wskaźnik wydatkowania w ramach instrumentów inżynierii finansowej wyniósł 40 %. Średnia ta wynika z faktu, że większość instrumentów inżynierii finansowej utworzono w 2009 r. lub później. W latach 2011–2012 liczba instrumentów finansowych zwiększyła się o 60 %, a kwota wkładu programów na rzecz instrumentów inżynierii finansowej wzrosła o 14 %. Dowodzi to utworzenia znacznej liczby nowych instrumentów inżynierii finansowej również w 2012 r., co wpłynęło na średnie wskaźniki wydatkowania (zob. odpowiedź na pkt 5.35).

⁽³⁴⁾ Dokument referencyjny: COCOF_13-0093-00-EN.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Księgowanie dochodów budżetowych z opóźnieniem

1.49. Na dzień 31 grudnia 2013 r. na rachunku powierniczym EBI doszło do skumulowania środków powracających⁽³⁵⁾ z pożyczek i operacji związanych z kapitałem wysokiego ryzyka w ramach MEDA⁽³⁶⁾ w kwocie 259 mln euro. Kwota ta nie została ujęta jako dochody budżetowe. Początkowo środki powracające były systematycznie przekazywane przez EBI Komisji. Na wniosek Komisji⁽³⁷⁾ w 2008 r. transfer tych środków do budżetu został jednak zawieszony. W konsekwencji środki powracające po tym terminie nie wracały do budżetu UE w postaci dochodów.

Potrzeba długotrwałej prognozy przepływów pieniężnych

1.50. Fakt, że mimo wyższego poziomu płatności w 2013 r. kwota wymagająca pokrycia z budżetów na kolejne lata stale się zwiększa (zob. pkt 1.45), potwierdza opinię Trybunału wyrażoną w sprawozdaniu rocznym za 2012 r. Trybunał w dalszym ciągu jest zdania, że Komisja powinna co roku sporządzać i publikować długotrwałą prognozę przepływów pieniężnych⁽³⁸⁾. Ułatwiłaby ona zainteresowanym stronom ocenę przyszłego zapotrzebowania na płatności oraz ustalenie priorytetów budżetowych. Pomocna byłaby także Komisji przy podejmowaniu decyzji niezbędnych w celu zagwarantowania, że w zatwierdzanych budżetach rocznych przewidziane będą wystarczające środki na pokrycie podstawowych płatności.

1.49. Opóźnienia spowodowane były toczącą się dyskusją w sprawie ponownego wykorzystania tych funduszy w najlepszy sposób. Sprawa ta została obecnie uregulowana decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielenia gwarancji UE dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pokrycie strat poniesionych w związku z działaniami z zakresu finansowania wspierającymi projekty inwestycyjne poza granicami Unii (Dz.U. L 135 z 8.5.2014, s. 1), zgodnie z którą:

- 110 mln EUR zostanie wykorzystanych na umocnienie Funduszu Gwarancyjnego DG ds. Gospodarczych i Finansowych (na rzecz EBI). Aktualnie EBI zwrócił się o zwrot tych funduszy do Komisji,
- pozostałą kwotę funduszy powracających (151 mln EUR) EBI już zwrócił i ponownie zasilila ona budżet ogólny.

1.50. Komisja przyjmuje to zalecenie i przedstawi taką prognozę w sprawozdaniu księgowego (art. 150 ust. 4 rozporządzenia finansowego) dla organu udzielającego absolutorium we wrześniu 2014 r. Komisja pragnie jednak zaznaczyć, że jest już w posiadaniu szczegółowych informacji na temat swoich długoterminowych potrzeb budżetowych, wykorzystywanych w związku z procesem opracowywania budżetu rocznego oraz monitorowaniem WRF.

⁽³⁵⁾ Płatności odsetkowe i spłata pożyczek, dywidendy oraz zwrot kapitału.

⁽³⁶⁾ Główny instrument współpracy gospodarczej i finansowej w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego.

⁽³⁷⁾ Na podstawie wniosku ustawodawczego w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1638/2006, który nie został przyjęty.

⁽³⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2012 r., pkt 1.58 i 1.59.

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 kontroli nie zapobiegną 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

2. Aby ocenić, czy skonsolidowane sprawozdanie, składające się ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego i zagregowanych sprawozdań z wykonania budżetu, we wszystkich istotnych aspektach rzetelnie przedstawia sytuację finansową Unii Europejskiej na koniec roku oraz wyniki jej transakcji i przepływów pieniężnych i zmiany w aktywach netto za kończący się rok, kontrola obejmuje:

- 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;
- f) wykorzystanie, w miarę możliwości i zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, wyników prac innych kontrolerów. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kontroli działalności Komisji w zakresie zaciągania i udzielania pożyczek, Funduszu Gwarancyjnego dla Działań Zewnętrznych oraz funduszu BUFI (obejmującego tymczasowo zainkasowane grzywny), w odniesieniu do których dostępne są poświadczenia z kontroli zewnętrznej.

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

3. Kontrola prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń obejmuje:

- g) bezpośrednie badanie transakcji (zob. **tabele 1.1** i **1.2**) w celu ustalenia, czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami;
- h) badanie wybranych systemów kontroli. 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⁾. Wynikiem tego badania jest oszacowanie 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 obowiązującymi przepisami oraz czy zostały wydatkowane na cele zatwierdzone w budżecie i określone w odpowiednich 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 obowiązującymi przepisami.

6. Jeśli chodzi o dochody, do celów przeprowadzanej przez Trybunał kontroli zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej i dochodzie narodowym brutto za punkt wyjścia przyjmuje się odpowiednie zagregowane dane makroekonomiczne wykorzystywane do obliczania tych zasobów oraz bada się systemy kontroli stosowane w Komisji w celu 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 i przepływ opłat celnych do momentu otrzymania tych kwot przez Komisję i ich ujęcia w sprawozdaniu finansowym.

7. Jeśli chodzi o wydatki, Trybunał bada płatności po tym, jak wydatki zostały poniesione, ujęte i zatwierdzone („płatności za zrealizowane 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 tym, jak końcowy odbiorca środków UE (np. rolnik, instytut naukowy, przedsiębiorstwo wykonujące roboty lub usługi, na które udzielono zamówienia publicznego) przedstawi uzasadnienie ich właściwego wykorzystania, a Komisja (lub inna instytucja lub organ zarządzający środkami UE) zaakceptuje to uzasadnienie poprzez rozliczenie danej zaliczki.

8. 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 wystąpiły gdzie indziej. Przykłady przytoczone w niniejszym sprawozdaniu nie stanowią podstawy do sformułowania wniosków dotyczących danych państw członkowskich, krajów lub regionów, które otrzymały wsparcie ⁽¹⁾.

W jaki sposób Trybunał ocenia i przedstawia wyniki badania transakcji

9. **Błędy** w transakcjach występują z różnych powodów i przybierają różne formy, w zależności od charakteru naruszenia i konkretnego przepisu lub warunku umownego, których ono dotyczy. Błąd może dotyczyć całej transakcji bądź ich części. Błędy wykryte i skorygowane przed kontrolami przeprowadzonymi przez Trybunał w sposób niezależny od nich nie są uwzględniane w obliczeniach ani w częstości błędów, gdyż świadczą one o skuteczności systemów kontroli. Trybunał analizuje, czy poszczególne błędy są kwantyfikowalne czy też niekwantyfikowalne, biorąc pod uwagę, w jakim stopniu można zmierzyć, jakiej części skontrolowanej kwoty dotyczył błąd.

10. Wiele błędów pojawia się w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Aby zapewnić poszanowanie podstawowych zasad konkurencji przewidzianych w prawodawstwie UE, istotne ogłoszenia o zamówieniach muszą być publikowane, oferty muszą być oceniane na podstawie ustalonych kryteriów, zamówienia nie mogą być sztucznie dzielone w celu nieprzekroczenia obowiązujących progów itp.

11. Do celów prowadzonej przez siebie kontroli Trybunał przypisuje określoną wagę każdemu uchybieniu wymogom przepisów dotyczących udzielania zamówień. Trybunał:

- i) ocenia (i w stosownych przypadkach ekstrapoluje) wpływ poważnych naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych ⁽²⁾ jako obejmujący całą wartość płatności związanej z zamówieniem (100 % błąd kwantyfikowalny) ⁽³⁾;
- j) nie kwantyfikuje mniej poważnych błędów, które nie mają wpływu na wynik postępowania przetargowego (błędy niekwantyfikowalne) ⁽⁴⁾.

12. 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.

⁽¹⁾ 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.

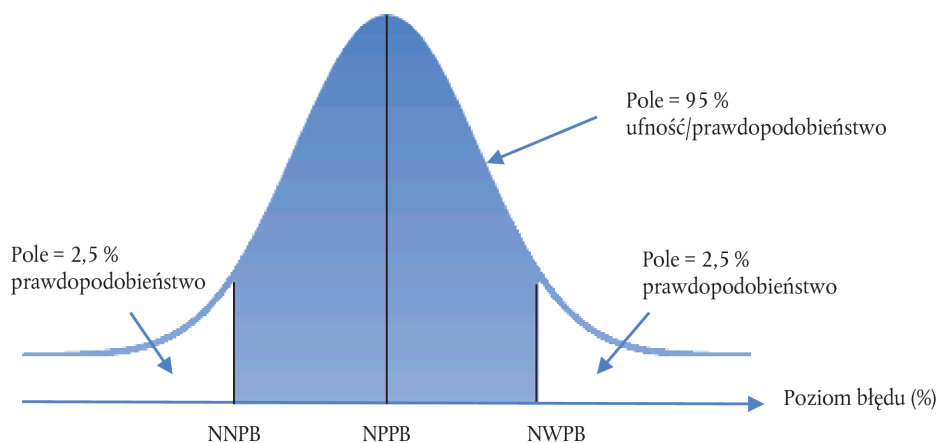
⁽²⁾ Trybunał uznaje za poważne takie błędy, które stanowią przeszkodę w realizacji celów, jakim służą zasady udzielania zamówień publicznych: uczciwej konkurencji oraz udzielenia zamówienia najodpowiedniejszemu oferentowi. Zamówień zazwyczaj udziela się, wybierając ofertę o najniższej cenie lub ofertę najkorzystniejszą.

⁽³⁾ 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, tak aby projekty znajdowały się poniżej progu, który wymaga zastosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

⁽⁴⁾ 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)

13. Na podstawie skwantyfikowanych przez siebie błędów Trybunał oszacowuje **najbardziej prawdopodobny poziom błędu** (NPPB) na potrzeby każdej oceny szczegółowej oraz dla całości wydatków budżetowych. Wyrażony procentowo NPPB jest statystycznym szacunkiem prawdopodobnego odsetka błędu (tj. kwantyfikowalnych naruszeń obowiązujących przepisów, zasad oraz warunków zamówienia lub dofinansowania) w danej populacji ⁽¹⁾. Trybunał szacuje także najniższy poziom błędu (NNPB) i najwyższy poziom błędu (NWPB) (zob. rysunek poniżej).



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

15. W fazie planowania kontroli Trybunał stara się wybierać takie procedury, które umożliwią mu porównanie szacowanego poziomu błędu dla danej populacji z założonym **progmem 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

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

W jaki sposób Trybunał bada systemy kontroli i przedstawia wyniki tego badania

17. Systemy kontroli są ustanawiane przez Komisję, inne instytucje i organy UE, władze państw członkowskich i kraje lub regiony otrzymujące wsparcie w celu zarządzania ryzykiem dla budżetu, dotyczącym m.in. prawidłowości transakcji. Badanie systemów kontroli jest szczególnie przydatne przy formułowaniu zaleceń mających na celu poprawę sytuacji.

18. W każdej grupie polityk, także w „Dochodach”, funkcjonuje wiele osobnych systemów. Co roku Trybunał typuje do zbadania próbę systemów. Wyniki oceny systemów nadzoru i kontroli przedstawiono w postaci tabeli w załącznikach x.2 do rozdziałów 2–9. Zbadane systemy klasyfikuje się jako *skuteczne* w ograniczaniu ryzyka błędu w transakcjach, *częściowo skuteczne* (gdy występują w nich uchybienia ograniczające ich skuteczność operacyjną) lub *nieskuteczne* (gdy uchybienia mają szeroki zasięg i z tego względu całkowicie niweczą skuteczność operacyjną systemów).

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

Na jakiej podstawie Trybunał formułuje swoje opinie wyrażone w poświadczeniu wiarygodności

19. 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 błędu. Przeprowadzone prace umożliwiają Trybunałowi ocenę, czy błędy w populacji przekraczają granice istotności, czy też się w nich mieszczą. Oszacowany przez Trybunał poziom błędu w odniesieniu do całości wydatków w 2013 r. wynosi 4,7 %. Trybunał stwierdził z ponad 95 % ufnością, że poziom błędu w zbadanej populacji jest istotny. Szacowany poziom błędu w poszczególnych obszarach polityki 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.

Nadużycia finansowe

20. 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

21. Zgodnie z postanowieniami art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Trybunał przedstawia:

- k) opinię na temat skonsolidowanego sprawozdania finansowego Unii Europejskiej za zakończony rok budżetowy;
- l) opinię na temat prawidłowości dochodów, płatności oraz zobowiązań leżących u podstaw tego sprawozdania.

22. 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.

23. 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 naruszeniem przepisów w zakresie wydatków, którymi obciążany jest budżet UE. Trybunał zdecydował zatem, że wystąpienie istotnego poziomu błędu mającego wpływ na prawidłowość nie jest samo w sobie powodem uzasadniającym zmodyfikowanie odrębnej opinii na temat wiarygodności rozliczeń.

ZAŁĄCZNIK I.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W ZWIĄZKU Z WCZEŚNIEJSZYMI UWAGAMI NA TEMAT WIARYGODNOŚCI ROZLICZEŃ

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
<p>1. Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych</p> <p>W odniesieniu do zaliczek, stanu zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych 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.</p> <p>W odniesieniu do księgowania kwot zaliczek Trybunał stwierdził, że kilka dyrekcji generalnych w dalszym ciągu rejestrowało wartości szacunkowe w rozliczeniach, nawet wtedy, gdy dysponowały one wystarczającymi podstawami, aby rozliczyć odpowiednio zaliczki. W niektórych przypadkach opóźnienia w księgowaniu poniesionych wydatków związane były z utratą ścieżki audytu. Trybunał uznał, że w niektórych dyrekcjach generalnych należy znacznie usprawnić procedury.</p> <p>Komisja ujęła instrumenty inżynierii finansowej po raz pierwszy w sprawozdaniu finansowym za 2010 r., a zaliczki w ramach innych programów pomocy po raz pierwszy 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.</p>	<p>1. Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych</p> <p>Trybunał wykrył przypadki rejestrowania wartości szacunkowych w rozliczeniach (choć w niektórych przypadkach istniały właściwe podstawy, aby rozliczyć odpowiednie zaliczki). Trybunał stwierdził również, że w kilku dyrekcjach generalnych należy usprawnić, ujednolicić i zautomatyzować procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych.</p> <p>Pozostałe salda w dalszym ciągu są szacowane w oparciu o założenie, że środki są wykorzystywane równomiernie przez cały okres realizacji operacji.</p>	<p>1. Zaliczki, stan zobowiązań i procedury rozdzielania okresów rozliczeniowych</p> <p>W istniejących regulach rachunkowości i wskazówkach już przekazanych dyrekcjom generalnym wyjaśniono właściwy sposób postępowania w przypadku rozliczeń. Zainteresowane DG wprowadzą nową procedurę zgodnie z obowiązującymi zasadami i przepisami.</p> <p>Komisja pragnie zaznaczyć, że jest to sytuacja normalna, i wie, że zawsze będzie możliwość dalszej poprawy, gdyż jest to proces ciągły. Komisja zwraca jedna uwagę na fakt, że przez ostatnie siedem lat zaliczki oraz faktury księgowano prawidłowo.</p> <p>Na okres 2014–2020 planuje się ulepszenia w oparciu o obowiązujące obecnie wymogi prawne.</p>
<p>2. Pozycje dotyczące korekt finansowych i odzyskiwania środków</p> <p>Księgowy udoskonalił sposób przedstawiania informacji na temat odzyskania środków i korekt finansowych w nocie 6 do sprawozdania finansowego, która jest obecnie bardziej konkretna i mniej obszerna. Zawiera ona także informacje pozafinansowe, które należałoby raczej przedstawić w sprawozdaniu na temat ochrony budżetu UE; przesyłanym władzy budżetowej we wrześniu każdego roku zgodnie z art. 150 ust. 4 rozporządzenia finansowego (UE, Euratom, nr 966/2012).</p>	<p>2. Pozycje dotyczące korekt finansowych i odzyskiwania środków</p> <p>Sposób prezentacji danych w nocie 6 został ulepszony, lecz w dalszym ciągu zawiera ona informacje, które nie pochodzą z systemu rachunkowości.</p> <p>Nowe wyzwania w zakresie przedstawiania wiarygodnych informacji finansowych omówiono w pkt 1.12–1.14.</p>	<p>2. Pozycje dotyczące korekt finansowych i odzyskiwania środków</p> <p>Komisja przeanalizuje wraz z państwami członkowskimi, w jaki sposób można poprawić jakość informacji w sposób zasugerowany przez Trybunał, uwzględniając stosunek kosztów do korzyści.</p>

Uwagi przedstawione w latach ubiegłych	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału	Odpowiedź Komisji
<p>3. Przekazanie aktywów Galileo</p> <p>W sprawozdaniu rocznym za 2010 r. i sprawozdaniach rocznych za kolejne lata Trybunał zwrócił uwagę na zastrzeżenia właściciwego dyrektora generalnego zgłoszone w jego rocznych sprawozdaniach z działalności, dotyczące wiarygodności sprawozdań finansowych Europejskiej Agencji Kosmicznej.</p>	<p>3. Przekazanie aktywów Galileo</p> <p>Dyrektor generalny w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. zdecydował się znieść zastrzeżenia dotyczące wiarygodności sprawozdań finansowych Europejskiej Agencji Kosmicznej.</p>	<p>3. Przekazanie aktywów Galileo</p>

ZAŁĄCZNIK 1.3

WYCIĄG ZE SKONSOLIDOWANEGO SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO ZA 2013 R.⁽¹⁾

Tabela 1 – Bilans (*)

	(w mln EUR)	
	31.12.2013	31.12.2012
Aktywa trwałe		
Wartości niematerialne i prawne	237	188
Rzeczowe aktywa trwałe	6 104	5 978
Inwestycje rozliczane zgodnie z metodą praw własności	349	392
Aktywa finansowe	59 844	62 311
Należności i należności ściągalne	498	564
Zaliczkowanie	38 072	44 505
	105 104	113 938
Aktywa obrotowe		
Zapasy	128	138
Aktywa finansowe	5 571	1 981
Należności i należności ściągalne	13 182	14 039
Zaliczkowanie	21 367	13 238
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty	9 510	10 674
	49 758	40 070
Aktywa ogółem	154 862	154 008
Zobowiązania długoterminowe		
Świadczenia emerytalno-rentowe oraz inne świadczenia pracownicze	(46 818)	(42 503)
Rezerwy	(1 323)	(1 258)
Zobowiązania finansowe	(54 153)	(57 232)
Inne zobowiązania	(2 216)	(2 527)
	(104 510)	(103 520)
Zobowiązania krótkoterminowe		
Rezerwy	(545)	(806)
Zobowiązania finansowe	(3 065)	(15)
Zobowiązania	(92 594)	(90 083)
	(96 204)	(90 904)
Zobowiązania ogółem	(200 714)	(194 424)
Aktywa netto	(45 852)	(40 416)
Kapitały rezerwowe	4 073	4 061
Kwoty, do wniesienia których należy wezwać państwa członkowskie (**)	(49 925)	(44 477)
Aktywa netto	(45 852)	(40 416)

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

(**) W dniu 20 listopada 2013 r. Parlament Europejski przyjął budżet, który zapewnia zapłatę zobowiązań krótkoterminowych UE z zasobów własnych, które zostaną pobrane przez państwa członkowskie lub do których wniesienia państwa członkowskie zostaną wezwane w 2014 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 2013 r., obejmującego zarówno skonsolidowane sprawozdanie finansowe i noty wyjaśniające, jak i zagregowane sprawozdania z wykonania budżetu i informacje dodatkowe.

Tabela 2 – Sprawozdanie z finansowych wyników działalności (*)

	(w mln EUR)	
	2013	2012
Przychody operacyjne		
Przychody z tytułu zasobów własnych i wkładów	141 241	130 919
Pozostałe przychody operacyjne	8 414	6 826
	149 655	137 745
Koszty operacyjne		
Koszty administracyjne	(9 269)	(9 320)
Koszty operacyjne	(138 571)	(124 633)
	(147 840)	(133 953)
Nadwyżka z działalności operacyjnej	1 815	3 792
Przychody finansowe	2 038	2 157
Koszty finansowe	(2 045)	(1 942)
Zmiana stanu zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych	(5 565)	(8 846)
Udział w deficycie netto wspólnych przedsiębiorstw i jednostek stowarzyszonych	(608)	(490)
Wynik ekonomiczny za rok	(4 365)	(5 329)

(*) 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)	
	2013	2012
Wynik ekonomiczny za rok	(4 365)	(5 329)
Działalność operacyjna		
Amortyzacja wartości niematerialnych i prawnych	48	39
Amortyzacja	401	405
Zmiana stanu pożyczek	20	(16 062)
Zmiana stanu należności	923	(4 837)
Zmiana stanu zaliczkowania	(1 695)	(2 013)
Zmiana stanu zapasów	10	(44)
Zmiana stanu rezerw	(196)	299
Zmiana stanu zobowiązań finansowych	(29)	16 017
Zmiana stanu innych zobowiązań	(311)	468
Zmiana stanu zobowiązań	2 511	(1 390)
Nadwyżka budżetowa za poprzedni rok ujęta jako przychód niepieniężny	(1 023)	(1 497)
Pozostałe przepływy niepieniężne	(50)	260
Zmiana stanu zobowiązań z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych oraz innych świadczeń pracowniczych	4 315	7 668
Działalność inwestycyjna		
Zmiana stanu wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych	(624)	(1 390)
Zmiana stanu inwestycji rozliczanych zgodnie z metodą praw własności	(43)	(18)
Zmiana stanu aktywów finansowych dostępnych do sprzedaży	(1 142)	(837)
Przepływy pieniężne netto	(1 164)	(8 261)
Zmiana netto stanu środków pieniężnych i ich ekwiwalentów	(1 164)	(8 261)
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty na początek roku	10 674	18 935
Środki pieniężne i ich ekwiwalenty na koniec roku	9 510	10 674

(*) 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)

	Kapitały rezerwowe (A)		Kwoty, do których wniesienia należy wezwać państwa członkowskie (B)		Aktywa netto = (A) + (B)
	Kapitał rezerwowy według wartości godziwej	Inne kapitały rezerwowe	Skumulowana nadwyżka/ (deficyt)	Wynik ekonomiczny za rok	
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	—	—	—	(5 329)	(5 329)
Stan na dzień 31 grudnia 2012 r.	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Zmiany kapitału rezerwowego Funduszu Gwarancyjnego	—	46	(46)	—	0
Zmiany wartości godziwej	(51)	—	—	—	(51)
Inne	—	12	(9)	—	3
Alokacja wyniku ekonomicznego za 2012 r.	—	5	(5 334)	5 329	0
Wynik budżetowy za 2012 r. przypisany państwom członkowskim	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Wynik ekonomiczny za rok	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Stan na dzień 31 grudnia 2013 r.	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)

(*) 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	2013	2012
Dochody za rok budżetowy	149 504	139 541
Płatności ze środków na bieżący rok	(147 567)	(137 738)
Środki na płatności przeniesione na rok N+1	(1 329)	(936)
Anulowanie niewykorzystanych środków na płatności przeniesionych z roku N-1	437	92
Różnice kursowe w roku budżetowym	(42)	60
Wynik budżetu (**)	1 002	1 019

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

(**) Z czego wynik EFTA wynosi ogółem (4) mln euro w 2013 r. i (4) mln euro w 2012 r.

Tabela 6 – Uzgodnienie wyniku ekonomicznego z wynikiem budżetu (*)

(w mln EUR)		
	2013	2012
Wynik ekonomiczny za rok	(4 365)	(5 329)
Przychody		
Należności ustalone w bieżącym roku, ale jeszcze niepobrałe	(2 071)	(2 000)
Należności ustalone w poprzednich latach i pobrane w bieżącym roku	3 357	4 582
Naliczone przychody (netto)	(134)	(38)
Koszty		
Bierne rozliczenia międzyokresowe kosztów (netto)	3 216	(1 544)
Wydatki roku poprzedniego poniesione w bieżącym roku	(1 123)	(2 695)
Efekt netto zaliczkowania	(902)	820
Środki na płatności przeniesione na następny rok	(1 528)	(4 666)
Płatności dokonane z przeniesionych środków i anulowane niewykorzystane środki na płatności	1 538	4 768
Zmiany stanu rezerw	4 136	7 805
Inne	(1 028)	(670)
Wynik ekonomiczny agencji i EWWiS	(93)	(15)
Wynik budżetu za rok	1 002	1 019

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

ROZDZIAŁ 2

Dochody

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	2.1–2.4
Charakterystyka dochodów	2.2–2.3
Zakres kontroli i podejście kontrolne	2.4
Prawidłowość transakcji	2.5
Badanie wybranych systemów kontroli	2.6–2.26
Zasoby własne oparte na DNB	2.7–2.12
Tradycyjne zasoby własne	2.13–2.19
Zasoby własne oparte na VAT	2.20–2.22
Grzywny i kary	2.23–2.24
Pozostałe kwestie związane z dochodami ogólnymi	2.25
Roczne sprawozdania z działalności	2.26
Wnioski i zalecenia	2.27–2.29
Wnioski dotyczące 2013 r.	2.27
Zalecenia	2.28–2.29
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 2013 r. przedstawiono w **tabeli 2.1**.

Tabela 2.1 – Dochody – najważniejsze informacje za 2013 r.

Rodzaj dochodów	Opis	Dochody w 2013 r. (w mln EUR)
Zasoby własne oparte na DNB	Zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB) za bieżący rok budżetowy	110 032
Tradycyjne zasoby własne (TZW)	Cła i opłaty wyrównawcze od cukru	15 366
Zasoby własne oparte na VAT	Zasoby własne z tytułu podatku podatku od wartości dodanej (VAT) za bieżący rok budżetowy	14 542
Korekta nierównowagi budżetowej	Rabat brytyjski	166
Obniżka brutto rocznego wkładu opartego na DNB	Przyznana Niderlandom i Szwecji	-6
	ZASOBY WŁASNE OGÓŁEM	140 100
Składki i zwroty związane z realizacją porozumień i programów unijnych/wspólnotowych		3 897
Odsetki od zaległych płatności i grzywny		2 973
Dochody pochodzące od osób pracujących w instytucjach i innych organach Unii		1 199
Nadwyżki, salda oraz dostosowania		698
Dochody pochodzące z działalności administracyjnej instytucji		611
Dochody różne		24
Operacje zaciągania i udzielania pożyczek		2
	INNE DOCHODY OGÓŁEM	9 404
DOCHODY ZA ROK BUDŻETOWY OGÓŁEM		149 504

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka dochodów

2.2. Większość dochodów (93,7 %) ⁽¹⁾ pochodzi z zasobów własnych. Zasoby własne dzielą się na trzy kategorie:

- zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB) wynikają z zastosowania jednolitej stawki do DNB państw członkowskich (110 032 mln euro, 73,6 % dochodów). Wkład państw członkowskich obliczany jest na podstawie prognoz DNB ⁽²⁾. Dane te mogą zostać skorygowane ⁽³⁾ w okresie wynoszącym cztery lata – po upływie przewidzianego terminu wygasa możliwość dokonania korekty ⁽⁴⁾. Po uwzględnieniu wszystkich pozostałych źródeł dochodów zasoby własne oparte na DNB wykorzystywane są do zrównoważenia budżetu UE ⁽⁵⁾. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości polega na tym, że statystyki leżące u podstaw tych wyliczeń mogą nie zostać skompilowane lub przetworzone przez Komisję zgodnie z zasadami unijnymi,
- na tradycyjne zasoby własne (TZW) składają się cła pobierane od przywozu towarów i opłaty produkcyjne od cukru. Wysokość TZW obliczają państwa członkowskie. One też pobierają należne kwoty. Trzy czwarte tych kwot trafia do budżetu UE (15 366 mln euro, 10,3 % dochodów), a pozostała jedna czwarta jest zatrzymywana przez państwa na pokrycie kosztów związanych z poborem należności. Główne rodzaje ryzyka związane z TZW dotyczą kompletności, poprawności i terminowości zasobów udostępnianych Unii,

⁽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⁾ Korekty te są uwzględniane do celów obliczania sald oraz dostosowań DNB państw członkowskich za lata poprzednie, które również mają wpływ na roczny budżet dochodów. W poszczególnych państwach korekty mogą mieć wartość dodatnią albo ujemną. W przypadku 2013 r. salda i dostosowania DNB netto wyniosły 162 mln euro, tj. 0,1 % dochodów (dostosowania o wartości dodatniej wyniosły 1 177 mln euro, tj. 0,8 % dochodów, a dostosowania o wartości ujemnej – 1 015 mln euro, tj. 0,7 % dochodów).

⁽⁴⁾ Jeżeli nie zgłoszono zastrzeżeń (zob. pkt 2.7).

⁽⁵⁾ 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 pozostałe państwa członkowskie aż do momentu, kiedy dane dotyczące DNB zostaną skorygowane.

UWAGI TRYBUNAŁU

— zasoby własne z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT) wynikają z zastosowania jednolitej stawki do hipotetycznie ujednoliconych podstaw wymiaru podatku VAT państw członkowskich⁽⁶⁾ (14 542 mln euro, tj. 9,7 % dochodów). Główne ryzyko w tym zakresie wiąże się z kompletnością i poprawnością informacji dostarczonych przez państwa członkowskie, poprawnością obliczeń Komisji dotyczących należnych kwot wkładów oraz terminowością płatności uiszczanych przez państwa członkowskie.

2.3. Główne ryzyko w przypadku innych dochodów wiąże się z nakładaniem przez Komisję grzywien oraz błędami w obliczaniu składek wynikających z realizacji porozumień unijnych lub wspólnotowych.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

2.4. 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⁽⁷⁾ zgodnie z metodyką przedstawioną w pkt 6, **załącznik 1.1**. Próbę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów nakazów odzyskania środków, stosowanych w ramach dochodów;
- b) ocena systemów kontroli obejmowała:
 - (i) systemy Komisji mające zapewnić, by dostarczane przez państwa członkowskie dane dotyczące DNB stanowiły odpowiednią podstawę obliczania zasobów własnych, oraz systemy Komisji stosowane do obliczania i pobierania składek opartych na DNB⁽⁸⁾;
 - (ii) systemy Komisji w zakresie TZW, w tym monitorowanie przez Komisję audytów po odprawie celnej przeprowadzanych przez państwa członkowskie;
 - (iii) systemy rachunkowości w zakresie TZW w trzech państwach członkowskich (w Niemczech, Niderlandach i Rumunii)⁽⁹⁾ i przegląd ich systemów wykonywanych na potrzeby audytów po odprawie celnej;

⁽⁶⁾ W latach 2007–2013 cztery państwa członkowskie (Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja) korzystają z obniżonej stawki poboru.

⁽⁷⁾ Nakaz odzyskania środków jest procedurą, za pomocą której urzędnik zatwierdzający rejestruje prawo Komisji do odzyskania należnej kwoty.

⁽⁸⁾ Punktem wyjścia do oceny były uzgodnione prognozy DNB. Trybunał nie może wypowiedzieć się co do jakości danych uzgodnionych przez Komisję i państwa członkowskie.

⁽⁹⁾ Prowadzona przez Trybunał kontrola nie może uwzględnić przywozów niezgłoszonych lub pominiętych w ramach dozoru celnego.

UWAGI TRYBUNAŁU

- (iv) systemy Komisji mające zapewnić, by wysokość zasobów własnych opartych na VAT została poprawnie obliczona i pobrana we właściwy sposób⁽¹⁰⁾;
- (v) nakładanie grzywien i kar przez Komisję;
- (vi) roczne sprawozdania z działalności za 2013 r. Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu i Eurostatu.

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

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

- W ramach kontroli Trybunał nie stwierdził błędów w dokonanych przez Komisję wyliczeniach wkładów państw członkowskich na podstawie danych dotyczących VAT i DNB oraz ich płatności.
- Trybunał ustalił, że co do zasady nakazy odzyskania środków wystawione przez Komisję pokrywają się z przekazanymi przez państwa członkowskie deklaracjami dotyczącymi TZW.
- W ramach kontroli Trybunał nie stwierdził błędów w wyliczeniach ani w płatnościach związanych z transakcjami w zakresie innych dochodów.

Badanie wybranych systemów kontroli

2.6. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów przedstawiono w **załączniku 2.2**.

Zasoby własne oparte na DNB

2.7. Zastrzeżenie⁽¹¹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ Punktem wyjścia do kontroli Trybunału była ujednoczona podstawa podatku VAT przygotowana przez państwa członkowskie. W ramach kontroli nie badano bezpośrednio statystyk ani danych przedstawionych przez państwa członkowskie.

⁽¹¹⁾ Zastrzeżenia mogą być ogólne lub szczegółowe. Zastrzeżenia ogólne obejmują wszystkie pozycje w wykazie DNB. Zastrzeżenia szczegółowe dotyczą poszczególnych pozycji tego wykazu (PNB do 2001 r., DNB po tym roku).

UWAGI TRYBUNAŁU

2.8. Na koniec roku 2013 zgłoszonych było 114 zastrzeżeń szczegółowych (zob. **tabela 2.2**). W ciągu roku 2013 zgłoszono 21 zastrzeżeń szczegółowych⁽¹²⁾ i zniesiono 12 zastrzeżeń tego typu. Wciąż istnieje jedno zastrzeżenie szczegółowe dotyczące PNB odnoszące się do lat 1995–2001. Jak wynika z obliczeń Trybunału⁽¹³⁾, wpływ finansowy zastrzeżeń dotyczących DNB i PKB zniesionych w 2013 r. jest równy zmniejszeniu netto wkładów odnośnych państw członkowskich w wysokości 583,5 mln euro⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ 19 z 21 zastrzeżeń zostało zgłoszonych po zakończeniu cyklu weryfikacyjnego w odniesieniu do Bułgarii i Rumunii. Jedno zastrzeżenie zgłoszono w odniesieniu do Austrii w następstwie wizyty konsultacyjnej przeprowadzonej w ramach procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, a jedno zgłoszono w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa na podstawie ustaleń w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 11/2013 pt. „Jak uzyskać wiarygodne dane dotyczące dochodu narodowego brutto (DNB) – bardziej usystematyzowane i lepiej ukierunkowane podejście zwiększyłoby skuteczność weryfikacji przeprowadzanych przez Komisję w tym zakresie”.

⁽¹³⁾ Trybunał ustalił wymiar wpływu finansowego, uwzględniając wszelkie zmiany w podstawie DNB spowodowane wpływem zniesienia w 2013 r. zastrzeżeń dotyczących lat objętych przedawnieniem.

⁽¹⁴⁾ Saldo wynikające ze wzrostu w wysokości 0,4 mln euro i zmniejszenia w wysokości 583,9 mln euro.

Tabela 2.2 – Zastrzeżenia szczegółowe dotyczące DNB/PNB państw członkowskich według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. ⁽¹⁾

Państwo członkowskie	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2012	Zastrzeżenia zgłoszone w 2013 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2013 r.	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2013	Najbardziej odległy rok, którego dotyczą zastrzeżenia
Belgia	3	0	0	3	2002
Bułgaria	—	8	0	8	2007
Republika Czeska	2	0	0	2	2004
Dania	1	0	0	1	2002
Niemcy	2	0	0	2	2002
Estonia	2	0	0	2	2004
Irlandia	1	0	1	0	—
Grecja	9	0	0	9	1995
Hiszpania	3	0	0	3	2002
Francja	2	0	0	2	2002
Włochy	3	0	0	3	2002
Cypr	5	0	0	5	2004
Łotwa	10	0	0	10	2004
Litwa	2	0	0	2	2004
Luksemburg	2	0	1	1	2002
Węgry	10	0	0	10	2004
Malta	8	0	1	7	2004
Niderlandy	4	0	4	0	—
Austria	1	1	1	1	2009
Polska	11	0	0	11	2004
Portugalia	3	0	0	3	2002
Rumunia	—	11	0	11	2007
Słowenia	3	0	1	2	2004
Słowacja	2	0	0	2	2004
Finlandia	1	0	0	1	2002
Szwecja	4	0	0	4	2002
Zjednoczone Królestwo	11	1	3	9	2002
OGÓLEM	105	21	12	114	

– Nie dotyczy lub brak danych.

⁽¹⁾ W tabeli nie uwzględniono szczegółowych zastrzeżeń horyzontalnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.9. Poza zastrzeżeniami szczegółowymi dotyczącymi DNB Komisja zgłosiła szczegółowe zastrzeżenia horyzontalne. Zastrzeżenia te Komisja zdefiniowała jako kwestie podane do wiadomości wszystkich państw członkowskich, co ma umożliwić Komisji porównanie stosownych kompilacji danych. W 2013 r. zgłoszono dwa nowe zastrzeżenia horyzontalne⁽¹⁵⁾ (zwiększając tym samym liczbę nierozstrzygniętych zastrzeżeń horyzontalnych do ośmiu). W odniesieniu do sześciu już istniejących zastrzeżeń horyzontalnych Komisja rozpoczęła proces ich znoszenia (w przypadku trzech z tych zastrzeżeń doprowadziło to do ich zniesienia w niektórych państwach członkowskich⁽¹⁶⁾).

2.10. Jedynym nierozstrzygniętym zastrzeżeniem ogólnym na koniec 2013 r. było zastrzeżenie w sprawie greckich danych dotyczących DNB w odniesieniu do lat 2008–2009. Zastrzeżenie odnoszące się do 2008 r. zgłoszono w 2012 r., ponieważ dane za ten rok były oparte na wstępnych szacunkach. Nie mogło ono zostać zniesione w 2013 r., ponieważ Grecja nie dostarczyła Komisji żadnych nowych informacji. Zastrzeżenie to zostało rozszerzone na rok 2009, tak aby uniknąć przedawnienia (zob. pkt 2.2 tiret pierwsze), ponieważ dane za ten rok w dalszym ciągu były oparte na wstępnym oszacowaniu.

2.11. Komisja uważnie śledzi problemy związane z kompilacją rachunków narodowych w Grecji, odbywając m.in. regularne wizyty kontrolne. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zgłasza zastrzeżenia ogólne w związku z danymi dotyczącymi DNB Grecji, chroniąc tym samym interesy finansowe UE. Przedłużone stosowanie zastrzeżeń ogólnych może jednak prowadzić do niepewności budżetowej.

2.12. Podczas posiedzeń Komitetu DNB w 2013 r. dyskutowano na temat kwestii gospodarki nieobserwowalnej. Komisja przyznała, że poziom harmonizacji danych nie spełnia zwyczajowych norm statystyki europejskiej. Trybunał zwracał już wcześniej uwagę na tę kwestię i w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 11/2013 sformułował odnośne zalecenie.

2.9. W dalszym ciągu podejmowano działania w celu rozwiązania kwestii będących przedmiotem zastrzeżeń horyzontalnych. Proces ten nabrał tempa w 2014 r. i w samym pierwszym kwartale zniesiono kolejne 25 takich zastrzeżeń.

2.10. Począwszy od projektu wsparcia, którego realizację rozpoczęto niedawno, przewiduje się krótkoterminowy plan działania w celu poprawy jakości danych w greckich rachunkach narodowych.

2.11. Obecnie istnieje tylko jedno zastrzeżenie ogólne.

2.12. Wyczerpujący charakter danych był od początku ważną kwestią w procesie weryfikacji PKB/DNB i tak będzie w dalszym ciągu.

Od państw członkowskich nie wymaga się sporządzania odrębnych szacunków dla poszczególnych elementów gospodarki nieobserwowalnej, o ile zapewniony jest ogólnie wyczerpujący charakter wartości DNB ogółem wykorzystanych do celów zasobów własnych.

⁽¹⁵⁾ „Księgowanie podatku od rejestracji pojazdu” i „Obliczanie zużycia pośredniego w zakresie czynszów rzeczywistych i kalkulacyjnych w ramach oszacowywania wielkości produkcji usług mieszkaniowych” – oba zastrzeżenia sformułowano na podstawie ustaleń przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 11/2013.

⁽¹⁶⁾ Zastrzeżenie horyzontalne III (postępowanie z podmiotami, których obecność fizyczna w danym kraju jest niewielka lub które nie są w tym kraju obecne) zniesiono w 19 krajach, zastrzeżenie horyzontalne IV (postępowanie z programami złomowania samochodów) zniesiono w 17 krajach, a zastrzeżenie horyzontalne V (postępowanie z mieszkaniami spółdzielczymi) zniesiono w 11 krajach.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Tradycyjne zasoby własne

2.13. Po zwolnieniu towarów organy celne mogą, w celu upewnienia się o poprawności danych zawartych w zgłoszeniu, przystąpić do kontroli dokumentów i danych handlowych objętych zgłoszeniem⁽¹⁷⁾. Kontrole te, które obejmują audyty po odprawie celnej⁽¹⁸⁾, określa się jako kontrole po odprawie celnej. Powinny one się odbywać na podstawie analizy ryzyka opartej na kryteriach ustalonych na poziomie krajowym, wspólnotowym i, jeśli takie są dostępne, międzynarodowym⁽¹⁹⁾.

2.14. W ramach przeprowadzonej przez Trybunał kontroli w trzech państwach członkowskich stwierdzono znaczne różnice pod względem jakości, zakresu i rezultatów audytów po odprawie celnej⁽²⁰⁾. W zakresie identyfikacji, wyboru i kontroli importerów po odprawie celnej dopuszczającej towary do swobodnego obrotu wykryto następujące uchybienia:

- a) identyfikacja i wybór importerów:
- (i) nie ustanowiono wiążących prawnie norm unijnych dotyczących analizy ryzyka w zakresie audytów po odprawie celnej;
 - (ii) metodyki państw członkowskich stosowane w celu wyboru importerów, którzy mają zostać poddani kontroli, nie są zharmonizowane;
 - (iii) nie utworzono unijnej bazy danych na temat przywożonych towarów zawierającej informacje, które mogłyby zostać wykorzystane do identyfikacji i wyboru importerów, którzy mają zostać poddani audytom po odprawie celnej⁽²¹⁾.

2.14. Ustalenia Trybunału będą przedmiotem dalszych działań Komisji. W przypadku stwierdzenia uchybień Komisja zwróci się do państw członkowskich o podjęcie działań naprawczych.

- a)
- (i) Wprawdzie wymiana informacji na temat ryzyka jest obowiązkiem prawnym, ale kryteria określające poziom ryzyka, zdefiniowane w najnowszej wersji „Przewodnika dotyczącego audytu celnego” (marzec 2014 r.), nie są prawnie wiążące. Komisja dostarcza państwom członkowskim informacji na temat ryzyka w postaci zawiadomień w ramach systemu wzajemnej pomocy i Formularza Informacji o Ryzyku, tak by mogły one wykorzystać te informacje przy przeprowadzaniu własnej oceny ryzyka. Komisja bada wykorzystanie tych informacji przez państwa członkowskie podczas kontroli, które przeprowadza w 2014 r.
 - (ii) W nowym „Przewodniku dotyczącym audytu celnego” (opartym na odpowiednim programie „Cla”) opisano wspólną zharmonizowaną metodę przeprowadzania audytów po odprawie celnej.
 - (iii) Komisja zarządza bazą danych o przywozach w państwach członkowskich (Surveillance II), która nie zawiera nazw importerów. Baza danych Surveillance III powinna zapewnić więcej informacji i umożliwić określenie importerów, ale nie będzie funkcjonować w pełnym zakresie przed 2018 r.

⁽¹⁷⁾ Art. 78 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 302 z 19.10.1992, s. 1).

⁽¹⁸⁾ „Audyty po odprawie celnej to metoda kontrolowania podmiotów gospodarczych przez analizę ich rachunków, dokumentów i systemów”. Źródło: Przewodnik dotyczący audytu celnego.

⁽¹⁹⁾ Art. 13 ust. 2 Wspólnotowego kodeksu celnego.

⁽²⁰⁾ Porównanie sytuacji w Niemczech, Niderlandach i Rumunii wskazuje, że najbardziej usystematyzowane podejście w zakresie analizy ryzyka oraz wdrażania i wykonywania audytów po odprawie celnej odnotowano w Niemczech.

⁽²¹⁾ Komisja zarządza bazą danych na temat towarów przywożonych do państw członkowskich utworzoną ze względów bezpieczeństwa, ale wobec faktu, że nie są w niej rejestrowane nazwy importerów, dane nie mogą zostać wykorzystane na potrzeby audytów po odprawie celnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Te trzy aspekty ograniczają skuteczność identyfikacji i wyboru importerów, którzy mają zostać poddani audytom po odprawie celnej. Powodują one, że importerzy reprezentujący najwyższy poziom ryzyka mogą nie zostać wybrani do kontroli, a niektórzy importerzy mogą nigdy nie zostać poddani kontroli. Przykładowo importerzy, którzy przywożą towary o znacznej wartości całkowitej podlegające odprawie celnej w kilku państwach członkowskich nie zostaną nigdy poddani kontroli, jeżeli wartość towarów w każdym z państw członkowskich zostanie uznana za nieistotną przez krajowe organy celne;

b) kontrola importerów:

- (i) nie podjęto działań legislacyjnych w celu określenia minimalnych norm unijnych dotyczących audytów po odprawie celnej, pozostawiając w gestii państw członkowskich ustanowienie własnych ram w tym zakresie⁽²²⁾. Chociaż Komisja opracowała niewiążący przewodnik dotyczący audytu celnego⁽²³⁾, nie był on wykorzystywany w państwach członkowskich objętych kontrolą, a stosowana przez nie metodyka kontroli znacznie się różniła. W ostatnich latach Komisja nie prowadziła monitorowania w tej dziedzinie;
- (ii) kiedy towary zostają poddane odprawie celnej w państwie członkowskim (A) innym niż państwo siedziby importera (B), zarówno przeprowadzenie audytów po odprawie celnej, jak i późniejsze procedury odzyskiwania środków wszczynane przez państwo członkowskie (A) są bardziej skomplikowane, ponieważ importer podlega jurysdykcji innego państwa członkowskiego (B) (zob. przykład w ramce 2.1). Chociaż Komitet Kodeksu Celnego już w 2000 r. przyznał, że istnieje tego rodzaju problem, jak dotąd nie podjęto żadnych działań w tym zakresie;

ODPOWIEDZI KOMISJI

b)

- (i) W ramach swoich corocznych kontroli w państwach członkowskich Komisja sprawdza różne aspekty kontroli celnych, w tym audytów po odprawie celnej.

Komisja przekazała „Przewodnik dotyczący audytu celnego” organom celnym wszystkich państw członkowskich, aby zagwarantować pełną harmonizację podejścia do audytu do celów kontroli celnej i rozpowszechniania uznanych metod audytowych w UE. Komisja z przykrością przyjmuje do wiadomości, że państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził kontrolę, nie korzystały z przewodnika i zaapeluje do wszystkich państw członkowskich o faktyczne korzystanie z „Przewodnika dotyczącego audytu celnego”.

- (ii) Wprawdzie zgodnie z dobrą praktyką audytową państwa członkowskie powinny przekazywać sobie nawzajem informacje, zwłaszcza w przypadku, gdy jakieś przedsiębiorstwo dokonało przywozu dużej ilości towaru do państwa członkowskiego innego niż to, w który znajduje się jego siedziba, ale unijne prawo celne nie nakłada na państwo członkowskie przywozu prawnego obowiązku podjęcia takich działań. Każde państwo członkowskie może jednak zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) 515/97 skorzystać z narzędzia wzajemnej pomocy, by zwrócić się o pomoc do organu celnego innego państwa członkowskiego. W nowym przewodniku dotyczącym audytu celnego jest wzmianka o takiej możliwości.

⁽²²⁾ W związku ze stosowaniem art. 13 i 78 Wspólnotowego kodeksu celnego.

⁽²³⁾ Przewodnik jest wynikiem współpracy państw członkowskich i Komisji w ramach grupy projektowej „Cła 2007” zajmującej się systemami audytów po odprawie celnej. Państwa członkowskie nie są jednak zobowiązane do korzystania z przewodnika.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 2.1 – Słabe wyniki w zakresie odzyskania środków, kiedy siedziba importera znajduje się w innym państwie członkowskim niż to, w którym towary zostały dopuszczone do swobodnego obrotu

Po otrzymaniu informacji od urzędu OLAF organy celne Niderlandów zidentyfikowały w Rotterdamie (Niderlandy) zgłoszenie przywozu tkanin z Chin o niezwykle niskiej wartości.

W rezultacie niderlandzkie organy celne przeprowadziły kontrole w siedzibie zgłaszających na terenie Niderlandów. W wyniku tych kontroli wystawiono zawiadomienia o wszczęciu procedury odzyskiwania środków na całkowitą kwotę około 50 mln euro. Większość tych zawiadomień skierowanych było do przedsiębiorstw, których siedziby znajdowały się w innych państwach członkowskich.

Jeśli chodzi o poziom odzyskania środków, osiągnięto bardzo słabe wyniki: w momencie przeprowadzenia kontroli do spłaty pozostawało ponad 45 mln euro na koncie B, a niderlandzkie organy celne uważały odzyskanie nieuregulowanych należności za nieprawdopodobne.

W jednym przypadku niderlandzkie organy celne wykryły, że towary zostały rozładowane w Hamburgu (Niemcy) i przewiezione do Rotterdamu (Niderlandy), gdzie zostały dopuszczone do swobodnego obrotu, a następnie przewiezione do ostatecznego miejsca przeznaczenia w Polsce. W tym konkretnym przypadku można przypuszczać – wobec faktu, że trasa przewozu nie miała żadnego gospodarczego ani logistycznego uzasadnienia – że importer poddał towary odprawie celnej w innym państwie członkowskim, aby zmniejszyć prawdopodobieństwo ich skontrolowania i aby utrudnić ewentualną procedurę odzyskania środków.

- (iii) Trybunał stwierdził, że dwa z państw członkowskich objętych kontrolą (Niderlandy i Rumunia) podczas audytów po odprawie celnej w siedzibie importera nie badały towarów odprawionych w innym państwie członkowskim. W Niemczech natomiast kontrolerzy poszerzają zakres audytu poprzez sprawdzenie, czy towary zostały poddane procedurze celnej w innym państwie członkowskim i w razie wykrycia niezgodności informują o nich dane państwa członkowskie⁽²⁴⁾ (zob. ramka 2.2);

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 2.1 – Słabe wyniki w zakresie odzyskania środków, kiedy siedziba importera znajduje się w innym państwie członkowskim niż to, w którym towary zostały dopuszczone do swobodnego obrotu

Komisja zajmie się tą kwestią wraz z niderlandzkimi organami celnymi. Komisja systematycznie podejmuje działania następcze w odniesieniu do działań państw członkowskich mających na celu odzyskanie kwot powyżej 50 000 EUR, które odpisano z konta B i zgłoszono jej zgodnie z wymogami zawartymi w odpowiednich przepisach. Kiedy odpowiedzialność za nieodzyskanie środków można przypisać państwu członkowskiemu, Komisja wystąpi o udostępnienie danej kwoty.

- (iii) Ustalenia Trybunału będą przedmiotem dalszych działań Komisji. W przypadku stwierdzenia uchybień Komisja zwróci się do państw członkowskich o podjęcie działań naprawczych.

⁽²⁴⁾ W ramach systemu wzajemnej pomocy (rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1)).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 2.2 – Wymiana informacji dotyczących niezgodności wykrytych u importera w jednym państwie członkowskim, które dotyczyły również innego państwa członkowskiego

Niemieckie organy celne wykryły błąd dotyczący klasyfikacji taryfowej, który odnosił się również do przywiezionych towarów poddanych odprawie celnej w dwóch innych państwach członkowskich (Francja i Zjednoczone Królestwo). Niemieckie organy celne poinformowały właściwe państwa członkowskie o niezgodnościach. Mimo to do maja 2014 r., czyli 15 miesięcy później, władze niemieckie wciąż nie otrzymały żadnych informacji od tych państw na temat działań podjętych w celu odzyskania należności.

(iv) poziom realizacji planów kontroli na 2012 r. w Rumunii i Niderlandach był niski.

2.15. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji miesięczną deklarację ustalonych należności (wyciąg z konta A) oraz kwartalną deklarację ustalonych należności nieujętych na koncie A (wyciąg z konta B) ⁽²⁵⁾.

2.16. W ramach kontroli przeprowadzonych w tych trzech państwach członkowskich Trybunał stwierdził niedociągnięcia w zarządzaniu kontem B. Przykładowo kwoty uznane za nieściągalne ⁽²⁶⁾ były zaniżone ⁽²⁷⁾ lub wykryto duże opóźnienia w procedurach egzekucyjnych i działaniach następczych.

2.17. Ponadto Trybunał stwierdził niedociągnięcia w zarządzaniu kontem A w Niderlandach, ponieważ przy przygotowywaniu wyciągu z konta A wciąż niezbędne jest ręczne wprowadzanie poprawek, co stwarza ryzyko wystąpienia błędów ⁽²⁸⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 2.2 – Wymiana informacji dotyczących niezgodności wykrytych u importera w jednym państwie członkowskim, które dotyczyły również innego państwa członkowskiego

Komisja wraz z państwami członkowskimi zajmuje się wszystkimi kwestiami wymienionymi w sprawozdaniach z kontroli oraz wskazanymi przez Trybunał, a w przypadku stwierdzenia uchybień zwraca się do państw członkowskich o podjęcie odpowiednich działań naprawczych.

2.17. Komisja zajmie się tą kwestią wraz z władzami niderlandzkimi w ramach zwykłych działań następczych podejmowanych w kwestiach, na które Trybunał zwrócił uwagę.

⁽²⁵⁾ 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.

⁽²⁶⁾ Zgodnie z art. 6 ust. 4 lit. b) rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

⁽²⁷⁾ Przypadki te nie miały wpływu na wiarygodność ogólnej kwoty zapisanej na osobnym koncie i na związany z nią odpis ujęty w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej.

⁽²⁸⁾ Przykładowo Niderlandy popełniły błędy w księgowaniu kwot nieściągalnych na kontach A i B za okres od stycznia 2005 r. do kwietnia 2012 r. Na skutek tych błędów władze Niderlandów zostały zobowiązane do przekazania TZW w wysokości 12,3 mln euro (po potrąceniu kosztów związanych z poborem należności w wysokości 25 %) i dodatkowo odsetek w wysokości 6,5 mln euro w odpowiednio 2012 i 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

2.18. W ramach kontroli przeprowadzonych w 2013 r. Komisja wykryła również niedociągnięcia w zarządzaniu kontem B w większości skontrolowanych państw członkowskich⁽²⁹⁾. Podczas dwóch kontroli w Grecji wykryto istotne problemy w tym zakresie⁽³⁰⁾.

2.19. Skutkiem kontroli przeprowadzonych przez Komisję w państwach członkowskich są tzw. punkty otwarte⁽³¹⁾. Owe punkty mogą mieć wpływ finansowy i zostają zamknięte w momencie, gdy państwa członkowskie rozwiążą je we właściwy sposób. Na koniec roku otwartych było łącznie 341 punktów, z czego 35 było otwartych przez ponad pięć lat (zob. **tabela 2.3**).

2.18. Kontrole przeprowadzone przez Komisję obejmują kontrolę konta B dla skontrolowanego(-nych) urzędu(-ów) państw członkowskich, a ustalenia mają zasadniczo charakter jednorazowy, który wskazuje na jednostkowe problemy w procedurze poboru tradycyjnych zasobów własnych. Problemy te mają rzadko charakter systemowy, który miałby wpływ na zarządzanie tym kontem. W przypadku tego rodzaju konta (nagromadzenie trudnych przypadków i spraw spornych, które mogą prowadzić do różnych interpretacji prawnych) nie da się uniknąć ustaleń o charakterze jednorazowym. Sytuacja w Grecji jest wyjątkowa i podlega szczególnym działaniom następczym.

2.19. Służby Komisji nieustannie pracują z państwami członkowskimi nad rozwiązaniem tzw. punktów otwartych. Wprawdzie niektóre punkty, na które zwrócono uwagę podczas kontroli Komisji lub Trybunału, mogą być stosunkowo proste, a ich rozwiązanie i zamknięcie może wymagać niewiele czasu, ale inne punkty wskazane państwom członkowskim są bardziej złożone i mogą wymagać zmian ustawodawczych/organizacyjnych lub wszczęcia postępowania sądowego. W tych przypadkach służby Komisji nie mogą zamknąć otwartych punktów w krótkim czasie. Z 341 punktów wykazanych przez Trybunał jako otwarte 313 pozostaje otwartych na koniec maja 2014 r. 27 spośród nich jest otwartych od ponad pięciu lat.

⁽²⁹⁾ Komisja uwzględniła w swoich kontrolach konta B w 22 państwach członkowskich. W przypadku 17 z nich wykryto problemy.

⁽³⁰⁾ Jak wynika ze sprawozdania Komisji, badanie kont B potwierdza, że Grecja nie przestrzega zobowiązań prawnych na mocy art. 17 ust. 2 i 3 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

⁽³¹⁾ W 2013 r. opublikowano łącznie 29 sprawozdań z kontroli, w wyniku czego sformułowano 98 nowych punktów otwartych.

Tabela 2.3 – Punkty otwarte w zakresie TZW na dzień 31 grudnia 2013 r.

Państwo członkowskie	Punkty otwarte na dzień 31.12.2012	Punkty zgłoszone w 2013 r.	Punkty zniesione w 2013 r.	Punkty otwarte na dzień 31.12.2013	Otwarte od ponad pięciu lat	Najbardziej odległy rok, w którym sformułowano punkt otwarty
Belgia	14	6	9	11	0	2009
Bułgaria	14	4	8	10	0	2009
Republika Czeska	8	3	5	6	0	2012
Dania	15	3	1	17	0	2009
Niemcy	28	1	12	17	9	2001
Estonia	4	0	3	1	0	2012
Irlandia	10	6	6	10	0	2011
Grecja	33	4	3	34	5	2002
Hiszpania	17	4	1	20	0	2009
Francja	40	5	11	34	7	2003
Włochy	23	3	11	15	0	2009
Cypr	6	2	0	8	0	2011
Łotwa	6	0	3	3	0	2011
Litwa	5	0	0	5	0	2011
Luksemburg	7	1	3	5	0	2011
Węgry	12	4	9	7	0	2011
Malta	2	4	2	4	0	2013
Niderlandy	29	13	6	36	4	2005
Austria	3	2	0	5	0	2009
Polska	11	2	3	10	4	2006
Portugalia	16	2	3	15	5	2002
Rumunia	11	4	2	13	0	2011
Słowenia	5	0	5	0	0	—
Słowacja	4	1	4	1	0	2013
Finlandia	7	5	2	10	1	1998
Szwecja	11	10	1	20	0	2009
Zjednoczone Królestwo	19	9	4	24	0	2009
OGÓŁEM	360	98	117	341	35	

– Nie dotyczy lub brak danych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zasoby własne oparte na VAT

2.20. Na koniec roku zgłoszone były łącznie 103 zastrzeżenia⁽³²⁾ (zob. **tabela 2.4**). W 2013 r. Komisja wniosła 81 zastrzeżeń (wobec 57 w roku poprzednim). 21 z tych zastrzeżeń dotyczyło naruszeń, z czego osiem zostało zniesionych, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że przepisy państw członkowskich były zgodne z dyrektywą w sprawie VAT. W pozostałych 13 przypadkach naliczono kompensaty w sytuacjach, gdy naruszenie miało wpływ na podstawę zasobów własnych opartych na VAT.

2.21. Jak wynika z obliczeń Trybunału, wpływ finansowy netto zniesienia w 2013 r. zastrzeżeń dotyczących lat, w przypadku których wygasła możliwość dokonywania korekt⁽³³⁾, jest równy zwiększeniu zasobów własnych opartych na VAT o 81,7 mln euro⁽³⁴⁾.

2.22. Na koniec 2013 r. w mocy pozostawało 12 zastrzeżeń nierozstrzygniętych od długiego czasu zgłoszonych przez Komisję⁽³⁵⁾, czyli o jedno mniej niż w roku poprzednim. W 2013 r. zniesiono siedem zastrzeżeń, które na koniec 2012 r. stanowiły zastrzeżenia nierozstrzygnięte od długiego czasu. Sześć zgłoszonych przez Komisję zastrzeżeń nabyło z kolei ten status, ponieważ dotyczą roku 2004. Na koniec 2013 r. w mocy pozostawały również cztery zastrzeżenia nierozstrzygnięte od długiego czasu zgłoszone przez państwa członkowskie (trzy z nich pokrywały się z zastrzeżeniami zgłoszonymi przez Komisję).

2.21. *Zdaniem Komisji wartość ta nie jest właściwym wskaźnikiem wyniku programu kontroli zasobów własnych opartych na VAT i nie może służyć za wskaźnik żadnej tendencji.*

2.22. *W 2013 r. Komisja w dalszym ciągu starała się we współpracy z państwami członkowskimi rozwiązać kwestie, które były przedmiotem zgłoszonych zastrzeżeń. Komisja uważa, że w 2013 r. osiągnięto znaczne postępy.*

⁽³²⁾ Charakterystykę zastrzeżeń przedstawiono w pkt 2.7.

⁽³³⁾ Trybunał ustalił wymiar wpływu finansowego, uwzględniając wszelkie zmiany w podstawie VAT spowodowane wpływem działalności kontrolnej Komisji w latach 1995–2009. W 2013 r. wygasła możliwość wprowadzenia korekt danych za rok 2009. Zmian dotyczących podstawy VAT za rok 2009 i lata wcześniejsze można dokonać jedynie w przypadku, jeśli zostało zgłoszone odnośne zastrzeżenie. Uwzględniono skutki wyznaczenia górnego limitu podstawy VAT.

⁽³⁴⁾ Saldo wynikające ze wzrostu w wysokości 218,3 mln euro i zmniejszenia w wysokości 136,6 mln euro.

⁽³⁵⁾ Według definicji Trybunału zastrzeżenia nierozstrzygnięte od długiego czasu odnoszą się do roku sprzed co najmniej 10 lat, tj. są to zastrzeżenia nierozstrzygnięte na koniec 2013 r. dotyczące roku 2004 i lat wcześniejszych.

Tabela 2.4 – Zastrzeżenia dotyczące VAT na dzień 31 grudnia 2013 r.

Państwo członkowskie	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2012	Zastrzeżenia zgłoszone w 2013 r.	Zastrzeżenia zniesione w 2013 r.	Nierozstrzygnięte zastrzeżenia na dzień 31.12.2013	Najbardziej odległy rok, którego dotyczą zastrzeżenia
Belgia	6	0	2	4	2007
Bułgaria	7	3	3	7	2007
Republika Czeska	8	0	8	0	—
Dania	6	0	1	5	2005
Niemcy	7	0	2	5	2007
Estonia	10	0	9	1	2007
Irlandia	4	0	0	4	2006
Grecja	5	4	3	6	1999
Hiszpania	3	0	1	2	2003
Francja	12	1	8	5	2005
Włochy	12	5	5	12	1999
Cypr	0	0	0	0	—
Łotwa	5	0	4	1	2006
Litwa	2	0	2	0	—
Luksemburg	2	3	1	4	2008
Węgry	4	0	3	1	2010
Malta	4	0	0	4	2005
Niderlandy	11	4	9	6	2006
Austria	5	0	0	5	2004
Polska	10	1	5	6	2004
Portugalia	5	0	5	0	—
Rumunia	4	4	0	8	2007
Słowenia	0	0	0	0	—
Słowacja	0	0	0	0	—
Finlandia	8	1	2	7	2001
Szwecja	5	1	1	5	1995
Zjednoczone Królestwo	8	4	7	5	2004
OGÓŁEM	153	31	81	103	

— Nie dotyczy lub brak danych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Grzywny i kary

2.23. Komisja może nałożyć grzywny na przedsiębiorstwa za naruszenie prawa konkurencji. Na koniec 2013 r. około 97 % nałożonych grzywien⁽³⁶⁾ zostało uregulowanych za pomocą płatności tymczasowej lub objętych gwarancją. Zasady stosowania rozporządzenia finansowego⁽³⁷⁾ 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. Dodatkowy termin na spłatę może zostać przyznany, ale od wymogu złożenia gwarancji można odstąpić jedynie na podstawie oceny księgowego.

2.24. W związku z ustaleniami sformułowanymi w sprawozdaniach rocznych za lata 2011 i 2012 Trybunał zbadał próbę 14 z 33 należnych grzywien⁽³⁸⁾, które nie zostały uregulowane za pomocą płatności tymczasowych, ani objęte gwarancją, i stwierdził, że w 13 przypadkach Komisja nie wykorzystwała wszystkich dostępnych środków, by odzyskać wymagane kwoty. W większości przypadków Komisja wciąż rozważała, czy przyznać dodatkowy termin na spłatę.

Pozostałe kwestie związane z dochodami ogólnymi

2.25. Trybunał pragnie podkreślić kwestię opisaną w pkt 1.49.

Roczne sprawozdania z działalności

2.26. Roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu i Eurostatu za 2013 r. zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń dotyczących zasobów własnych i innych dochodów, a przedstawione informacje potwierdzają ustalenia i wnioski Trybunału.

2.23. Większość nieuregulowanych grzywien ma charakter tymczasowy, ponieważ złożono od nich odwołania i mogą one zostać anulowane lub obniżone. Celem Komisji nie jest egzekwowanie należności za wszelką cenę, ponieważ mogłoby to mieć nieodwracalne skutki dla ukaranych przedsiębiorstw. 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.

2.24. Grzywny te dotyczą spraw, w których wnioski o stwierdzenie niewypłacalności oczekiwały na rozpatrzenie lub w których egzekucja należności doprowadziłaby do natychmiastowej niewypłacalności przedsiębiorstwa obciążonego grzywną, w następstwie czego Komisja nie byłaby w stanie odzyskać grzywny, ponieważ zgodnie z obecnymi zasadami nie jest ona wierzycielem uprzywilejowanym. Jak wskazano w pkt 2.23, aby ocenić, czy przyznać dodatkowy termin na spłatę, trzeba przeprowadzić szczegółową analizę.

⁽³⁶⁾ Około 8,3 mld z 8,5 mld euro.

⁽³⁷⁾ Art. 88, 89 i 90 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

⁽³⁸⁾ Na kwotę 116 mln euro z 225 mln euro ogółem. Próba obejmowała 11 grzywien uwzględnionych w sprawozdaniu rocznym za 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2013 r.

2.27. W zakresie dochodów:

- Trybunał nie stwierdził błędów w zbadanych transakcjach,
- zbadane systemy oceniono jako skuteczne w zakresie zasobów własnych opartych na DNB i VAT oraz innych dochodów⁽³⁹⁾ (zob. **załącznik 2.2**),
- zbadane systemy oceniono jako ogólnie skuteczne w zakresie TZW. Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w skontrolowanych państwach członkowskich oceniono jako częściowo skuteczne (zob. **załącznik 2.2**).

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

Zalecenia

2.28. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 2.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił pięć zaleceń. Spośród nich Komisja w pełni zrealizowała dwa zalecenia, dwa zalecenia zrealizowała w przeważającej mierze, a jedno pozostało niezrealizowane.

2.29. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2013 r. Trybunał zaleca, aby Komisja:

Zasoby własne oparte na DNB

- **Zalecenie 1:** zachęcała państwa członkowskie do przedstawienia bardziej szczegółowego wyjaśnienia metodyk stosowanych przy kompilacji danych w dziedzinie gospodarki nieobserwowalnej oraz wspierała harmonizację pomiędzy państwami członkowskimi w tej dziedzinie.

2.29.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Wyczerpujący charakter danych był od początku ważną kwestią w procesie weryfikacji PKB/DNB i tak będzie w dalszym ciągu.

W kolejnym cyklu kontroli Komisja (Eurostat) planuje ponownie zająć się analizą horyzontalną przeprowadzoną w ramach decyzji Komisji w sprawie wyczerpującego charakteru danych i uaktualnić ją.

⁽³⁹⁾ Wniosek dotyczący systemu odnosi się wyłącznie do systemów wybranych do kontroli zgodnie z zakresem kontroli przedstawionym w pkt 2.4.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** wprowadziła i uważnie monitorowała szczegółowy plan działania zawierający jasno określone etapy, tak aby rozwiązać problemy związane z kompilacją rachunków narodowych Grecji.

Tradycyjne zasoby własne

- **Zalecenie 3:** ustanowiła minimalne normy w zakresie analizy ryzyka na potrzeby audytów po odprawie celnej, w tym zapewniła wykorzystanie informacji w istniejącej bazie danych na temat przywożonych towarów w celu umożliwienia państwom członkowskim lepszego ukierunkowania audytów na importerów reprezentujących podwyższony poziom ryzyka.
- **Zalecenie 4:** zachęcała państwa członkowskie do korzystania z istniejących wytycznych oraz monitorowała realizację audytów po odprawie celnej przez państwa członkowskie.
- **Zalecenie 5:** zachęcała państwa członkowskie do prawidłowego stosowania kont A i B oraz zapewnienia ich niekwestionowanej kompletności i poprawności.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie i zwraca uwagę, że trwają prace nad jego wdrożeniem. Komisja (Eurostat) koncentruje swoje wysiłki na tych aspektach rachunków narodowych, z którymi wiąże się największe ryzyko dla zasobów własnych opartych na DNB, a mianowicie tych, których dotyczą już wydane zastrzeżenia, a Eurostat ściśle monitoruje postępy. Począwszy od projektu wsparcia, którego realizację rozpoczęto niedawno, przewiduje się krótkoterminowy plan działania w celu poprawy jakości danych w greckich rachunkach narodowych.

Komisja przyjmuje to zalecenie. W nowej wersji „Przewodnika dotyczącego audytu celnego” (2014) określono wskaźniki ryzyka dla audytów po odprawie celnej. Planuje się zmiany w istniejących bazach danych na temat przywozów, ale nie wejdą one w pełni w życie do 2018 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami przeprowadzanie kontroli wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Ponadto w trakcie swoich kontroli dotyczących przeprowadzonych przez państwa członkowskie kontroli celnych Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do korzystania z istniejących wskazówek, a w przypadku stwierdzenia uchybień w toku audytów po odprawie celnej będzie zwracać się do państw członkowskich o podjęcie działań naprawczych. Komisja przypomina, że zmieniony „Przewodnik dotyczący audytu celnego” zatwierdzono w marcu 2014 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja będzie w dalszym ciągu zachęcać państwa członkowskie do prawidłowego stosowania kont A i B oraz zapewnienia ich jednoznacznej kompletności i poprawności.

ZAŁĄCZNIK 2.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE DOCHODÓW

TZW	2013			Ogółem	2012	2011	2010
	VAT/DNB, korekty w ramach tytułu budżetowego	Inne dochody					
7	46	2		55	55	55	55
7	46	2		55	55	55	55
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY							
Łączna liczba transakcji:							
nakazy odzyskania środków							
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:							
100 %	(7)	100 %	(46)	100 %	(2)	100 %	(55)
0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)
nie wystąpiły błędy							
wystąpił co najmniej jeden błąd							
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH							
Najbardziej prawdopodobny poziom błędów				0,0 %			

⁽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 2.2

WYNIKI BADANIA SYSTEMÓW W ZAKRESIE DOCHODÓW

Ocena zbadanych systemów

System	Kontrole Komisji w państwach członkowskich	Przeprowadzone przez Komisję obliczenia/kontrola dokumentacji oraz zarządzanie przez nią dochodami	Zarządzanie przez Komisję zastrzeżeniami	Kluczowe mechanizmy kontroli wewnętrznej w skontrolowanych państwach członkowskich	Ocena ogólna
DNB	— (*)	Skuteczne	Skuteczne	—	Skuteczne
VAT	Skuteczne	Skuteczne	Skuteczne	—	Skuteczne
TZW	Skuteczne	Skuteczne	—	Częściowo skuteczne (**)	Skuteczne
Grzywny i kary	—	Skuteczne	—	—	Skuteczne

(*) W 2013 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 11/2013, w którym ocenił skuteczność weryfikacji przez Komisję danych DNB z lat 2002–2010. W 2013 r. Komisja nie przeprowadziła żadnych działań weryfikacyjnych. Kolejny cykl weryfikacyjny ma rozpocząć się w 2015 r., kiedy państwa członkowskie przedstawią nowe wykazy DNB.

(**) Zob. pkt 2.13–2.18.

ZAŁĄCZNIK 2.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – DOCHODY

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięte postępy – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Nie-zrealizowane	Zalecenie nie-aktualne	Niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011 i 2010	W sprawozdaniach rocznych za lata 2011 i 2010 Trybunał zalecił, by Komisja:							
	zachęcała państwa członkowskie do wzmocnienia dozoru celnego (np. w zakresie przyznawania „nadzwyczajnych uproszczeń” eksporterom korzystającym z odprawy w miejscu), tak aby zmaksymalizować kwotę pobieranych TZW;		x					W ramach swoich rocznych kontroli w państwach członkowskich, w czasie których szczególną uwagę zwracano na przeprowadzone kontrole i wykorzystanie oceny ryzyka, Komisja zachęcała państwa członkowskie do wzmocnienia kontroli celnych i nadzoru (w tym także w przypadkach, gdzie przyznano nadzwyczajne uproszczenia w związku z odprawą w miejscu), tak by zabezpieczyć pobór tradycyjnych zasobów własnych.
	kontynuowała swoje starania w celu zapewnienia prawidłowego stosowania kont B oraz tego, aby systemy rachunkowości zapewniały jednoznaczność kompletności i poprawności deklaracji państw członkowskich dotyczących kont A i B (*);		x					Komisja nadal stara się zapewnić, by konta B były prawidłowo wykorzystywane i by zapewniona była jednoznaczna kompletność i prawidłowość deklaracji księgowych państw członkowskich. Utrzymujące się problemy z kontem B wynikają z charakteru tego konta, które obejmuje sprawy problematyczne i sporne, mogące prowadzić do różnych interpretacji prawnych.

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięte postępy – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Nie-zrealizowane	Zalecenie nie-aktualne	Niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2010	przedstawiła Komitetowi DNB sprawozdania z oceny danych DNB państw członkowskich, aby móc zastąpić wszystkie istniejące zastrzeżenia ogólne zastrzeżeniami szczegółowymi począwszy od roku 2002;	x						
	jasno określiła zakres opinii, którą przedstawia w swoim sprawozdaniu z oceny danych DNB państw członkowskich;	x						
	uwzględniła swoją ocenę systemów nadzoru i kontroli krajowych urzędów statystycznych w zakresie kompilacji rachunków narodowych.			x				Komisja stwierdza, że stosowane przez nią podejście (kontrola dokumentacji wykazów DNB z wykorzystaniem kwestionariuszy oceny wykazów DNB i dodatkowo weryfikacja bezpośrednio) jest odpowiednie dla zapewnienia ostatecznej oceny DNB państw członkowskich. W tym kontekście systemy nadzoru i kontroli mają charakter organizacyjny i nie zapewniają wyraźnych wskazań odnośnie do wiarygodności rachunków, która zależy głównie od wykorzystanych źródeł i metod statystycznych, aczkolwiek systemy nadzoru i kontroli mogą pomóc ograniczyć ryzyko błędów w rachunkach narodowych. Uwzględniając uwagę Trybunału, Komisja będzie nadal starała się opracować w odniesieniu do tych systemów wypracowane dotyczące kompilacji rachunków narodowych przez państwa członkowskie.

(*) Komisja monitoruje co roku stosowanie kont A i B. Jednak wobec faktu, że problemy nadal występują, należy kontynuować te starania.

ROZDZIAŁ 3

Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	3.1–3.6
Charakterystyka badanej grupy polityk	3.2–3.5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	3.6
Prawidłowość transakcji	3.7–3.15
Badanie wybranych systemów kontroli	3.16–3.43
Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji	3.16–3.38
Zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK)	3.17–3.29
Ocena procedury wzmocnienia wiarygodności	3.30–3.35
System kontroli stosowany w odniesieniu do wsparcia UE na rzecz grup producentów	3.36–3.38
Poziom błędu resztowego szacowany przez Komisję	3.39–3.43
Wnioski i zalecenia	3.44–3.46
Wnioski dotyczące 2013 r.	3.44
Zalecenia	3.45–3.46
Załącznik 3.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie rolnictwa: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	
Załącznik 3.2 – Wyniki badania wybranych systemów w zakresie rolnictwa: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	
Załącznik 3.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	

WSTĘP

3.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ocenę szczegółową dotyczącą wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej dla rolnictwa. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2013 r. przedstawiono w **tabeli 3.1**.

Tabela 3.1 – Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia – najważniejsze informacje za 2013 r.

(w mln EUR)

Obszar polityki	Opis	Płatności
Wydatki na rolnictwo finansowane z EFRG	Pomoc bezpośrednia	41 658
	Działania interwencyjne na rynkach rolnych	3 193
	Wydatki administracyjne ⁽¹⁾	132
	Inne	153
		45 136
	Płatności za rok ogółem	45 136
	- wydatki administracyjne ogółem ⁽²⁾	132
	Wydatki operacyjne ogółem	45 004
	- zaliczki ⁽³⁾	9
	+ rozliczenie zaliczek ⁽³⁾	21
	Skontrolowana populacja ogółem	45 016
	Zobowiązania za rok ogółem	45 132

⁽¹⁾ Kwota ta stanowi łączne wydatki administracyjne dla obszaru polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”.

⁽²⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.

⁽³⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. **załącznik 1.1**, pkt 7).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013.

Charakterystyka badanej grupy polityk

3.2. Cele wspólnej polityki rolnej (WPR) są określone w Traktacie⁽¹⁾ 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 za pomocą dwóch funduszy⁽²⁾: Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), z którego finansuje się całość unijnych środków rynkowych⁽³⁾ i unijnej pomocy bezpośredniej, 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. Główne działania finansowane z EFRG to:

- *pomoc bezpośrednia w ramach systemu płatności jednolitych (SPJ)* opartego na „uprawnieniach” do niezwiązanego z wielkością produkcji⁽⁴⁾ wsparcia dochodów⁽⁵⁾, przy czym każde z tych uprawnień jest aktywowane wraz z zadeklarowaniem jednego hektara kwalifikowalnych gruntów. W 2013 r. wydatki w ramach systemu SPJ wyniosły 31 394 mln euro;
- *pomoc bezpośrednia w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej (JPO)* – uproszczonego systemu niezwiązanego z wielkością produkcji wsparcia dochodów dla rolników w 10 państwach członkowskich⁽⁶⁾, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r., w ramach którego wypłaca się jednolite kwoty na jeden kwalifikowalny hektar gruntów rolnych. W 2013 r. wydatki w ramach systemu JPO wyniosły 6 681 mln euro;
- *inne systemy pomocy bezpośredniej*, w ramach których płatności powiązane są głównie z wielkością produkcji⁽⁷⁾. W 2013 r. wydatki w ramach tych systemów wyniosły 3 583 mln euro;

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

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

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

⁽⁴⁾ Płatności niezwiązane z wielkością produkcji przyznaje się w związku z kwalifikowalnymi gruntami rolnymi, niezależnie od tego, czy jest na nich prowadzona produkcja rolna.

⁽⁵⁾ Liczba i wartość uprawnień do płatności przysługujących każdemu rolnikowi są obliczane przez władze krajowe zgodnie z jednym z modeli przewidzianych w ramach przepisów UE.

⁽⁶⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja.

⁽⁷⁾ Płatności wypłacane w ramach wsparcia związanego z wielkością produkcji oblicza się w oparciu o liczbę hodowanych zwierząt (np. krów mamek, owiec i kóz) lub liczbę hektarów określonej produkcji rolnej (np. bawełny, ryżu, buraka cukrowego itd.).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

— *działania interwencyjne na rynkach rolnych* obejmujące na przykład specjalne wsparcie sektora owocowo-warzywnego i sektora wina, wsparcie na rzecz programów „Mleko dla szkół” oraz „Owoce w szkole”, programy pomocy żywnościowej, podtrzymywanie cen w ramach programu POSEI⁽⁸⁾, składowanie interwencyjne i refundacje wywozowe (łącznie wydatki wynoszące 3 193 mln euro w 2013 r.).

3.4. Wydatki w ramach WPR są objęte niemal wyłącznie zarządzaniem dzielonym Komisji i państw członkowskich. Środki są przekazywane za pośrednictwem około 80 agencji płatniczych, które odpowiadają za dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów. Rozliczenia i dokumentacja płatności agencji płatniczych są badane przez niezależne organy kontrolne (jednostki certyfikujące), które co roku składają Komisji poświadczenia i sprawozdania.

3.5. W przypadku pomocy bezpośredniej podstawowe zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc obszarowa może zostać wypłacona za niekwalifikowalny grunt, na rzecz niekwalifikującego się beneficjenta bądź na rzecz dwóch lub więcej beneficjentów za tę samą działkę gruntu lub że uprawnienia zostały obliczone nieprawidłowo bądź że premie zwierzęce mogą zostać wypłacone za nieistniejące zwierzęta. W przypadku działań interwencyjnych na rynkach rolnych podstawowe zagrożenia dla prawidłowości wynikają z tego, że pomoc może zostać przyznana na rzecz niekwalifikujących się wnioskodawców bądź w odniesieniu do niekwalifikowalnych lub zawyżonych kosztów.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

3.6. 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:

- a) w ramach kontroli badaniu poddano próbę 180 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 7. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2013 r. próba obejmowała transakcje z 17 państw członkowskich⁽⁹⁾;

3.6.

⁽⁸⁾ POSEI jest programem szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich.

⁽⁹⁾ Republika Czeska, Dania, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Litwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia i Zjednoczone Królestwo.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- b) w swoim badaniu przestrzegania zasad wzajemnej zgodności Trybunał skoncentrował się na wybranych normach dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska⁽¹⁰⁾ oraz na wymogach podstawowych w zakresie zarządzania (SMR)⁽¹¹⁾, co do których można uzyskać dowody i wyciągnąć wnioski w trakcie wizyt kontrolnych⁽¹²⁾;
- c) ocena systemów kontroli⁽¹³⁾ objęła zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK) w czterech państwach członkowskich⁽¹⁴⁾, prace w ramach procedury wzmocnienia wiarygodności⁽¹⁵⁾ we Włoszech oraz system kontroli stosowany w odniesieniu do wsparcia UE na rzecz grup producentów w Polsce;
- d) dokonano przeglądu szacowanego przez Komisję poziomu błędów resztowego;
- e) Trybunał zbadał również stosowaną przez DG AGRI procedurę rozliczenia rachunków. Rezultaty tych prac, które odnoszą się również do niniejszego rozdziału, przedstawiono w rozdziale 4 (zob. pkt 4.22–4.27).

- b) Zob. odpowiedź na pkt 3.13.

⁽¹⁰⁾ Przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanego rośliności na grunty rolne, zachowanie tarasów, utrzymanie gajów oliwnych i przestrzeganie minimalnych wymogów dotyczących obsady zwierząt lub obowiązku koszenia.

⁽¹¹⁾ Wymogi odnoszące się do SMR 4 (dyrektywa w sprawie azotanów) i SMR 6–8 (dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt).

⁽¹²⁾ 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.

⁽¹³⁾ Wybór państw członkowskich i systemów objętych kontrolą oparto na ocenie ryzyka, a zatem rezultatów nie należy traktować jako reprezentatywnych dla UE jako całości.

⁽¹⁴⁾ Niemcy (Bawaria), Irlandia (Department of Agriculture, Fisheries and Food (DAFF)), Włochy (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)) i Francja (Agence de Services et de Paiement (ASP)).

⁽¹⁵⁾ Zob. pkt 3.30.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

3.7. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 3.1**. Spośród 180 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 110 (61%) wystąpiły błędy. Na podstawie 101 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi 3,6%⁽¹⁶⁾.

3.8. Skwantyfikowane błędy wykryte przez Trybunał można podzielić na cztery główne kategorie:

- płatności w związku z wnioskami o przyznanie pomocy, w których zawyżono liczbę kwalifikujących się hektarów lub zwierząt,
- płatności na rzecz niekwalifikujących się beneficjentów lub w związku z niekwalifikowanymi rodzajami działalności bądź wydatkami,
- płatności, w których wystąpiły naruszenia wymogów wzajemnej zgodności⁽¹⁷⁾,
- płatności, w których wystąpiły błędy administracyjne.

3.7. Komisja zauważa, że poziom błędów zgłoszony przez Trybunał jest szacunkiem rocznym, który uwzględnia kwoty odzyskane i działania naprawcze zrealizowane przed kontrolami Trybunału. Komisja zauważa też, że odnośne wydatki podlegają korekcie w kolejnych latach w drodze korekt finansowych netto, wynikających z procedury kontroli zgodności rozliczeń, a także w drodze odzyskiwania kwot od beneficjentów. Komisja uważa, że reprezentatywny roczny poziom błędów wyliczany przez Trybunał powinien być rozpatrywany w kontekście wieloletniego charakteru korekt finansowych netto i odzyskiwanych kwot.

Dodatkowo, jak już wskazano w poprzednich latach, Komisja nie zgadza się z Trybunałem co do kwalifikacji naruszeń wymogów wzajemnej zgodności jako kwantyfikowalne błędy wynoszące 0,5 punktu procentowego i uważa, że nie powinny być one włączone do obliczeń poziomów błędów zawartych w poświadczeniu wiarygodności.

Komisja zauważa także, że jak zgłoszono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2013 r. korekty finansowe netto nałożone przez Komisję na państwa członkowskie i kwoty odzyskane od beneficjentów dotycząceEFRG wyniosły w 2013 r. 575,89 mln EUR (1,28% łącznych wydatków).

3.8.

⁽¹⁶⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędów na podstawie statystycznie dobranej, reprezentatywnej próby. Podana wartość to najlepszy uzyskany szacunek. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że poziom błędów w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,7% a 5,5% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

⁽¹⁷⁾ Zob. pkt 3.12.

UWAGI TRYBUNAŁU

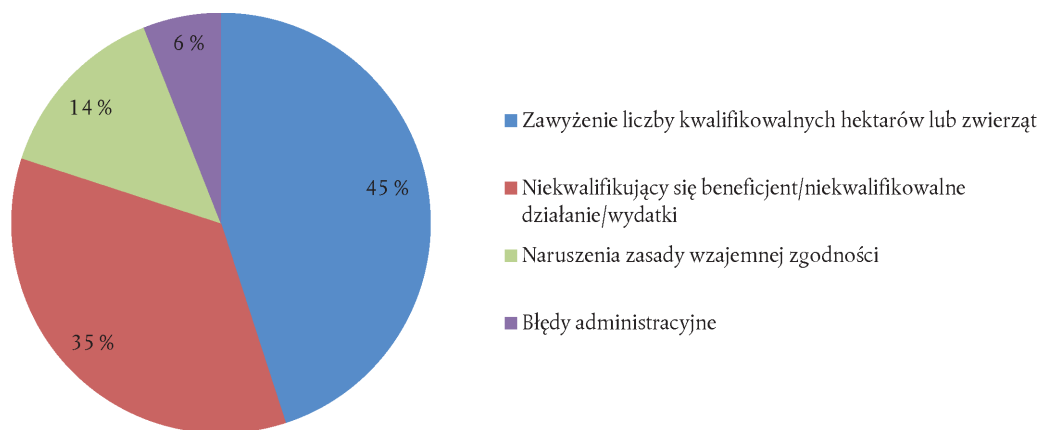
ODPOWIEDZI KOMISJI

Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów przedstawiono na **wykresie 3.1**. W 33 przypadkach błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych władze krajowe dysponowały informacjami (pochodzącymi np. od beneficjentów końcowych, ich kontrolerów lub z kontroli własnych) pozwalającymi na zapobieżenie błędom, ich wykrycie i skorygowanie przed przedstawieniem wydatków Komisji. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano do skorygowania błędów, najbardziej prawdopodobny poziom błędów oszacowany dla tego rozdziału byłby o 1,1 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał stwierdził, że w 24 przypadkach wykryte przez Trybunał błędy zostały popełnione przez władze krajowe. Udział tych błędów w najbardziej prawdopodobnym oszacowanym poziomie błędów wyniósł 0,2 punktu procentowego.

Komisja wraz z państwami członkowskimi opracowuje szereg działań naprawczych mających przewyższyć zidentyfikowane uchybienia, a tym samym zmniejszyć poziom błędów w przyszłości. Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI (2013) wyszczególnia 11 takich przypadków w 9 państwach członkowskich związanych ze środkami rynkowymi i 20 przypadków w 6 państwach członkowskich dotyczących płatności bezpośrednich. Jak dotychczas plany działań były bardzo skuteczne. Komisja zapewnia też, aby ryzyko finansowe dla budżetu UE wynikające z takich uchybień było zawsze objęte korektami finansowymi netto zastosowanymi w wyniku wieloletniej procedury kontroli zgodności rozliczeń.

Trybunał podkreśla, że państwa członkowskie mogły zidentyfikować i skorygować stosunkowo dużą liczbę błędów, a także im zapobiec. Można zatem wyciągnąć wniosek, że problemy nie wynikają z samego systemu, lecz raczej z niedociągnięć w jego stosowaniu przez niektóre państwa członkowskie.

Wykres 3.1 – Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów



UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.9. Błędy związane z zawyżoną liczbą kwalifikowalnych hektarów stwierdzono w 69 transakcjach dotyczących 15 z 17 państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi. W przypadku połowy z tych błędów zawyżenie wynosi poniżej 2 % i ma tym samym niewielki wpływ na szacowany poziom błędu. Większe błędy w tej kategorii związane były z płatnościami na rzecz niekwalifikujących się gruntów zgłoszonych jako kwalifikujące się trwałe użytki zielone (zob. ramka 3.1).

Ramka 3.1 – Przykład płatności w związku z zawyżoną powierzchnią gruntów kwalifikowanych

W Grecji przyznano wsparcie w ramach SPJ w związku z działką zgłoszoną jako trwałe użytki zielone⁽¹⁸⁾, podczas gdy w rzeczywistości była ona pokryta gęstymi zaroślami, krzewami i drzewami, co powinno wykluczyć ją częściowo lub całkowicie ze wsparcia UE. Błąd ten wystąpił, ponieważ władze greckie zaklasyfikowały tego rodzaju grunty jako kwalifikowalne trwałe użytki zielone w bazie danych systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS)⁽¹⁹⁾.

Przypadki, w których przyznano bezpośrednią pomoc UE w związku z zawyżoną powierzchnią gruntów kwalifikowanych, odnotowano także w Niemczech (w Szlezewiku-Holsztynie), w Irlandii, we Francji, w Polsce i w Rumunii⁽²⁰⁾.

3.10. Trybunał wskazał również przypadki nieprawidłowej oceny kwalifikowalności gruntów w bazie danych LPIS w poprzednich sprawozdaniach rocznych⁽²¹⁾ oraz stwierdził tego rodzaju przypadki w kontekście kontroli systemów ZSZiK przeprowadzonych w 2013 r. (zob. pkt 3.20).

3.11. Trybunał zidentyfikował trzy przypadki, w których działanie, beneficjent lub wydatki nie kwalifikowali się do otrzymania pomocy UE. Dwa z nich związane były ze środkami rynkowymi (zob. ramka 3.2).

3.9. Komisja będzie nadal omawiać z Trybunałem najbardziej stosowną metodę pomiarów pól, w szczególności jeżeli pomiary GPS mają być nakładane na ortoobrazy w celu ustalenia obszaru kwalifikowalnego, nawet jeśli oba elementy występują w różnych skalach, oraz w celu zapewnienia otrzymywania przez państwa członkowskie spójnych wytycznych z instytucji UE.

Ramka 3.1 – Przykłady płatności w związku z zawyżoną powierzchnią gruntów kwalifikowanych

Służby Komisji podzielają pogląd Trybunału. W ramach kontroli przeprowadzonych przez służby Komisji stwierdzono podobne uchybienia. Działania następcze w odpowiedzi na stwierdzone uchybienia są podejmowane z zastosowaniem procedur kontroli zgodności rozliczeń, które zapewniają odpowiednie objęcie ryzyka dla budżetu UE korektami finansowymi netto.

3.10. W odniesieniu do sytuacji zgłoszonych podczas sporządzania wcześniejszych sprawozdań Trybunału zostały podjęte działania następcze w ramach kilku procedur kontroli zgodności rozliczeń.

⁽¹⁸⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Więcej informacji związanych z bazą danych LPIS przedstawiono w pkt 3.20.

⁽²⁰⁾ W załącznikach (s. 130) do rocznego sprawozdania z działalności za 2013 r. Komisja zgłasza systematyczne uchybienia związane z trwałymi użytkami zielonymi w Grecji, w Hiszpanii, we Włoszech, w Austrii, w Portugalii, w Szwecji i w Zjednoczonym Królestwie (w Szkocji i Irlandii Północnej).

⁽²¹⁾ Sprawozdanie roczne za 2010 r., załącznik 3.2 – Hiszpania (Estremadura i Kastylia-La Mancha); sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 3.20 i załącznik 3.2 – Hiszpania (Galicja), Włochy (Lombardia) i Austria; sprawozdanie roczne za 2012 r., załącznik 3.2 – Zjednoczone Królestwo (Anglia i Irlandia Północna).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 3.2 – Przykład płatności na rzecz niekwalifikujących się wydatków lub beneficjentów

We Włoszech wsparcie na rzecz promocji wina ⁽²²⁾ w Stanach Zjednoczonych i Izraelu przyznano zrzeszeniu pięciu podmiotów, spośród których jedynie czterech rzeczywiście kwalifikowało się do otrzymania wsparcia jako producenci wina. Ponadto zatwierdzony projekt obejmował wydatki stanowiące koszt usług świadczonych przez organ wykonawczy. Trybunał stwierdził, że pomoc UE na te wydatki została przyznana, chociaż zrzeszenie poinformowało władze włoskie, że wbrew ustaleniom w zatwierdzonym projekcie nie zawarto umowy z żadnym organem wykonawczym.

3.12. W ramach wszystkich systemów pomocy bezpośredniej EFRG beneficjenci mają obowiązek spełniać wymogi wzajemnej zgodności. Wymogi te obejmują wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) związane z ochroną środowiska, zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt i roślin oraz dobrostanem zwierząt, jak również normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Jeśli rolnicy nie spełniają tych wymogów, pomoc dla nich ulega zmniejszeniu.

3.13. Spośród wniosków objętych kontrolą Trybunału 164 podlegały zasadom wzajemnej zgodności, a 44 spośród rolników poddanych kontroli nie przestrzegało tych zasad. Częstotliwość występowania niezgodności (25 % wniosków, co stanowi poziom zbliżony do zgłoszonego przez państwa członkowskie) jest stosunkowo wysoka, a jej wpływ na szacowany poziom błędu wynosi 0,5 punktu procentowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 3.2 – Przykład płatności na niekwalifikujące się wydatki i na rzecz niekwalifikujących się beneficjentów

Komisja chciałaby podkreślić, że przepisy, które według Trybunału nie były przestrzegane przez władze włoskie, nie są wymogami UE, lecz stanowią część włoskich przepisów wykonawczych.

3.13. Przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikowalności do płatności w ramach WPR, a zatem kontrola tych wymogów nie dotyczy legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw. Wzajemna zgodność jest mechanizmem, w ramach którego na rolników nakładane są kary, jeśli nie przestrzegają oni szeregu zasad wywodzących się głównie z rozwiązań politycznych innych niż WPR i obowiązują obywateli UE niezależnie od WPR. Dlatego Komisja jest zdania, że zmniejszenia nakładane za naruszenia wymogów wzajemnej zgodności nie powinny być uwzględniane przy obliczaniu poziomów błędu na potrzeby WPR.

Poziom błędu w przypadku wzajemnej zgodności wynoszący 0,5 % ma znaczący wpływ na ogólny poziom błędu wynoszący 3,6 %.

Dodatkowo ponieważ zmniejszenia z tytułu wzajemnej zgodności mają zastosowanie tylko do płatności bezpośrednich, a nie do jakichkolwiek pomiarów rynku, ten wpływ w przypadku płatności bezpośrednich jest jeszcze większy.

Komisja uważa również, że w nowych ramach prawnych WPR prawodawca potwierdził zamierzenie istniejące od samego początku (również w przypadku okresu 2007–2013), mianowicie że w odniesieniu do całego wsparcia w ramach WPR „Nałożenie kary administracyjnej nie ma wpływu na zgodność z prawem i prawidłowość płatności, do których się stosuje” (art. 97 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013).

⁽²²⁾ Przepisy UE przewidują współfinansowanie działań w zakresie promocji wina przeprowadzanych w krajach spoza UE. Włoskie przepisy wykonawcze ograniczają pomoc do producentów wina.

UWAGI TRYBUNAŁU

3.14. Najczęstsze naruszenia zasady wzajemnej zgodności odnotowane przez Trybunał dotyczyły nieprzestrzegania obowiązku zgłoszenia w odniesieniu do systemów rejestracji zwierząt (zob. ramka 3.3).

Ramka 3.3 – Przykład błędu dotyczącego zasady wzajemnej zgodności

Przepisy unijne dotyczące zasady wzajemnej zgodności nakazują zgłosić każdy przypadek przemieszczenia, narodzin lub śmierci zwierząt w krajowym systemie rejestracji zwierząt w terminie siedmiu dni. W Zjednoczonym Królestwie (w Szkocji) rolnik nie przestrzegał terminu zgłoszenia w przypadku 53 ze 104 tego rodzaju zdarzeń.

Trybunał wykrył przypadki naruszeń obowiązku zgłoszenia w odniesieniu do systemów rejestracji zwierząt w Republice Czeskiej, w Danii, w Niemczech (w Bawarii i Szlezewiku-Holsztynie), w Irlandii, w Grecji, we Francji, we Włoszech, na Węgrzech, w Polsce, w Rumunii i na Słowacji.

3.15. Trybunał stwierdził również szereg błędów administracyjnych w rozpatrywaniu wniosków przez władze krajowe. Najczęstszy błąd w tej kategorii polega na przekraczaniu pułapu uprawnień do SPJ we Francji. Wystąpił on we wszystkich 26 transakcjach w ramach SPJ objętych kontrolą w tym państwie członkowskim (zob. ramka 3.5).

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.14. W odniesieniu do znaczących problemów stwierdzonych w przypadku identyfikacji i rejestracji zwierząt Komisja zgadza się z uwagami Trybunału i zwraca szczególną uwagę na te wymogi podczas swoich kontroli wzajemnej zgodności.

Ramka 3.3 – Przykład błędów dotyczących wzajemnej zgodności

Podczas kontroli przeprowadzonej w 2014 r. w Szkocji Komisja stwierdziła uchybienia w kontroli przestrzegania terminów zgłoszeń. Działania następcze zostaną podjęte w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

Komisja przeprowadziła kontrole wzajemnej zgodności we wszystkich państwach członkowskich skontrolowanych przez Trybunał i w wielu z nich zaobserwowała uchybienia w kontroli obowiązków sprawozdawczych i związanych z nimi sankcji oraz, ogólnie, w odniesieniu do identyfikacji i rejestracji zwierząt. Jeżeli stwierdzono niezgodność systemową, Komisja zawsze podejmowała działania następcze za pośrednictwem procedury kontroli zgodności rozliczeń.

3.15. W wyniku swoich własnych kontroli Komisja jest świadoma sytuacji i podejmuje działania następcze w stosunku do uchybień w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń za dane lata budżetowe. Zob. dalsze komentarze w ramce 3.5.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW KONTROLI**Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji**

3.16. Wyniki badania systemów⁽²³⁾ przez Trybunał podsumowano w **załączniku 3.2**⁽²⁴⁾.

Zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK)

3.17. Głównym systemem zarządzania i kontroli zapewniającym prawidłowość transakcji w ramach pomocy bezpośredniej jest zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK). Obejmuje on ponad 90 % wydatków w ramach EFRG. Na ZSZiK składają się bazy danych gospodarstw rolnych i wniosków o pomoc, baza danych LPIS, systemy rejestracji zwierząt, a także rejestr uprawnień do płatności w tych państwach członkowskich, w których funkcjonuje SPJ. Agencje płatnicze przeprowadzają administracyjne kontrole krzyżowe między tymi bazami danych w celu zapewnienia, by płatności dokonano w prawidłowej kwocie, na rzecz kwalifikującego się beneficjenta z przeznaczeniem na kwalifikujące się grunty lub zwierzęta. Płatności dokonywane są jedynie na rzecz wniosków ocenionych jako kwalifikowalne i po przeprowadzeniu wszelkich niezbędnych kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu (100 % wniosków podlega kontrolom administracyjnym, a co najmniej 5 % kontrolom na miejscu⁽²⁵⁾).

3.16. W systemie zarządzania dzielonego ujawnianie uchybień jest przede wszystkim zadaniem systemów kontroli wewnętrznej agencji płatniczych. Oznacza to, że system monitorowania i kontrola wewnętrzna agencji płatniczej powinny w pierwszej kolejności wykrywać, czy procedury administracyjne i kontrole są nieskuteczne. Ogólnie, gdy agencje płatnicze dostrzegą uchybienia, podejmują względem nich działania naprawcze. Procedura kontroli zgodności rozliczeń jest wdrażana w celu zapewnienia, aby wobec państw członkowskich można było zastosować korekty finansowe netto z tytułu ryzyka finansowego wynikającego ze słabej kontroli lub nieprzestrzegania kontroli kluczowych.

3.17. Przyznając, że powstawanie pewnych niedoskonałości i niedociągnięć jest nieuchronne, służby Komisji są jednak zdania, że ZSZiK jako całość nadal jest solidnym systemem zarządzania wydatkami w ramach WPR.

⁽²³⁾ Ponieważ w ramach kontroli wzmocnienia wiarygodności we Włoszech nie przewidziano oceny skuteczności systemów, jej wyniki przedstawiono nie w **załączniku 3.2**, a w osobnej części niniejszego rozdziału (pkt 3.30–3.35).

⁽²⁴⁾ 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, które to działania zostały omówione w rozdziale 4.

⁽²⁵⁾ Odsetek kontroli dobranych losowo wynosi od 20 % do 25 %, a pozostałe kontrole przeprowadzane są na podstawie oceny ryzyka.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.18. Trybunał poddał ocenie następujące kluczowe elementy ZSZiK:

- f) procedury kontroli administracyjnej i jakość baz danych;
- g) systemy kontroli oparte na kontrolach na miejscu;
- h) procedury stosowane do odzyskiwania nienależnych płatności.

Procedury kontroli administracyjnej i jakość baz danych

3.19. Procedury kontroli administracyjnej stosowane przez agencje płatnicze wymagają przeprowadzenia, w miarę możliwości i w stosownych przypadkach, kontroli krzyżowych między wszystkimi bazami danych ZSZiK⁽²⁶⁾. Trybunał sprawdził, czy bazy danych są kompletne i wiarygodne, czy przeprowadzono wszystkie właściwe kontrole krzyżowe oraz czy podejmowane są działania w celu skorygowania błędów.

3.20. Baza danych LPIS zawiera rejestr całej powierzchni użytków rolnych w danym państwie członkowskim, podzielonej na działki referencyjne, oraz powierzchni kwalifikowalnych każdej z działek referencyjnych. Jest ona oparta na systemie informacji geograficznej (GIS) zawierającym cyfrowe dane georeferencyjne o granicach działek poparte ortoobrazami⁽²⁷⁾. Trybunał wykrył przypadki, w których kwalifikowalność gruntów została niepoprawnie zarejestrowana w bazach danych LPIS (zob. ramka 3.4).

Ramka 3.4 – Przykłady niepoprawnych danych w bazie danych LPIS

W Irlandii Trybunał dokonał przeglądu ortoobrazów działek zgłoszonych przez sześciu losowo dobranych beneficjentów i stwierdził, że mimo iż cztery z nich noszą znamiona niekwalifikowalności (ze względu na występowanie zarośli, budynków, dróg dostępu itd.), które były wyraźnie widoczne na ortoobrazach, nie wykluczono tych działek z gruntów kwalifikowalnych zarejestrowanych w bazie danych LPIS.

We Francji wsparcie UE przyznawane jest w związku z wrzosowiskami, które można wykorzystać jako pastwiska (fr. *landes et parcours*). Chociaż obszary te obejmują grunty pokryte zarówno roślinami zielonymi, jak i niekwalifikowalnymi krzewami, zaroślami itd., we francuskiej bazie danych LPIS rejestrowane są one jako w pełni kwalifikowalne.

Ramka 3.4 – Przykłady niezgodności w bazach danych LPIS

Prace kontrolne Komisji ujawniły już uchybienia zarówno w Irlandii, jak i we Francji. W rezultacie w obu tych państwach członkowskich trwają procedury kontroli zgodności rozliczeń. Ryzyko dla funduszu jest i będzie systemowo objęte korektami finansowymi netto w wyniku wieloletnich procedur kontroli zgodności rozliczeń.

⁽²⁶⁾ Art. 28 i 29 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 (Dz. U. L 316 z 2.12.2009, s. 65).

⁽²⁷⁾ Ortoobrazy to zdjęcia lotnicze wykorzystywane do oceny kwalifikowalności gruntów w bazie danych LPIS.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.21. Jeśli chodzi o kontrole administracyjne programów pomocy obszarowej, Trybunał wykrył poważne uchybienia w przypadku dwóch agencji płatniczych (zob. ramka 3.5).

Ramka 3.5 – Przykłady uchybień w procedurach kontroli administracyjnych

W 2010 r. Francja przyznała uprawnienia do płatności, które przekroczyły krajowy pułap ustalony w przepisach UE o 4,61 %⁽²⁸⁾. Jednak zamiast zastosować zmniejszenie wartości wszystkich uprawnień o 4,61 %, władze francuskie zastosowały zmniejszenia w wysokości 3,92 %, 3,4 % i 3,31 % w odniesieniu do wszystkich płatności w ramach SPJ dokonanych odpowiednio w latach budżetowych 2011–2013. W konsekwencji płatności te były zbyt wysokie⁽²⁹⁾.

We Włoszech w ponad 10 000 przypadków pomoc przyznano na rzecz gruntów, które zgłoszono dopiero po upływie terminu ustalonego w przepisach UE, które wykluczają tego rodzaju grunty z pomocy UE⁽³⁰⁾.

3.21. Zob. dalsze komentarze w ramce 3.5.

Ramka 3.5 – Przykłady uchybień w procedurach kontroli administracyjnej

W wyniku własnych prac kontrolnych Komisja jest świadoma sytuacji i podejmuje działania następcze w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń za dane lata budżetowe. Ryzyko dla Funduszu zostanie ocenione i objęte korektami finansowymi netto.

Systemy kontroli oparte na kontrolach na miejscu

3.22. Trybunał ponownie przeprowadził na miejscu 82 pomiary działek dokonane wcześniej przez cztery skontrolowane agencje płatnicze. Chociaż w 21 przypadkach⁽³¹⁾ wyniki pomiarów Trybunału odbiegały od wyników pomiarów przeprowadzonych przez agencje płatnicze, w 12 z tych przypadków różnice w powierzchni nie przekraczały 0,1 ha. Trybunał stwierdza zatem, że ogólnie wyniki przeprowadzonych przez niego ponownie pomiarów były zadowalające.

⁽²⁸⁾ Przekroczenie pułapu nastąpiło w momencie, gdy kilka programów pomocy powiązanej z wielkością produkcji zostało od niej oddzielonych i włączonych do SPJ.

⁽²⁹⁾ Trybunał odniósł się do tej kwestii w swoich sprawozdaniach rocznych za 2011 r. (zob. ramka 3.2) i za 2012 r. (zob. ramka 3.1).

⁽³⁰⁾ Zob. art. 23 ust. 2 ostatni podpunkt rozporządzenia (WE) nr 1122/2009.

⁽³¹⁾ Sześć przypadków we Włoszech, osiem w Irlandii, cztery w Niemczech (w Bawarii) i trzy we Francji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Procedury stosowane w celu odzyskania nienależnych płatności

3.23. Przepisy UE⁽³²⁾ stanowią, że państwa członkowskie powinny odzyskać kwoty utracone w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań, a proces ten powinien rozpocząć się przed upływem jednego roku od momentu stwierdzenia straty. Jeżeli odzyskanie nienależnych płatności nie nastąpiło w terminie czterech lat (lub w terminie ośmiu lat, w przypadku gdy odzyskanie jest przedmiotem postępowania przed sądami krajowymi), konsekwencje nieodzyskania są ponoszone w równym stopniu przez zainteresowane państwo członkowskie i UE⁽³³⁾.

3.24. W Irlandii Trybunał odnotował, że o zadłużeniu dotyczącym roku kampanii 2008 i lat wcześniejszych poinformowano dłużników ze znacznym opóźnieniem i przez kilka lat nie podlegały one żadnej procedurze odzyskania płatności ani procedurze egzekucyjnej. Do końca 2012 r. łącznie 2,3 mln euro z 6,7 mln euro zadłużenia związanego z tymi latami kampanii zostało pokryte przez UE w myśl zasady „pół na pół”, a kolejne 0,7 mln euro zostało odpisane i w całości pokryte z budżetu UE.

3.25. W przypadkach gdy kwoty zostają utracone z powodu błędu administracyjnego, zasada „pół na pół” nie ma zastosowania, a państwo członkowskie musi zwrócić całą kwotę do budżetu UE. Władze włoskie nie zarejestrowały w sposób wiarygodny, czy zadłużenie było spowodowane nieprawidłowością, czy błędem administracyjnym. W rezultacie zgłoszone Komisji kwoty wynikające z błędu administracyjnego nie były wiarygodne, co mogło potencjalnie doprowadzić do zbędnego obciążenia budżetu UE.

3.23. Pytanie, czy władze krajowe popełniły zaniedbanie, wynikało również z odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Aby spełnić obowiązek niezwłocznego korygowania nieprawidłowości i aby być postrzegane jako zachowujące staranność w tej dziedzinie, państwa członkowskie muszą:

- wszczynać procedurę odzyskiwania w ciągu 4 lat od momentu pierwszego wskazania nieprawidłowości,
- wszczynać procedurę odzyskiwania w ciągu 1 roku po wstępnym ustaleniu administracyjnym lub sądowym,
- podjąć działania następcze w odniesieniu do krajowej procedury odzyskiwania w ciągu 1 roku po ostatnim zdarzeniu lub działaniu istotnym dla tej procedury odzyskiwania,
- przestrzegać zasad równoważności i skuteczności w celu ochrony interesów finansowych UE.

3.24. Komisja, dzięki własnej pracy kontrolnej i po przeglądzie ostatniego sprawozdania jednostki certyfikującej, jest świadoma pewnych uchybień w Irlandii opisanych przez Trybunał, a tam, gdzie oceniane są konieczne działania naprawcze, trwa obecnie procedura kontroli zgodności rozliczeń. Na końcu tej procedury zidentyfikowane całkowite ryzyko dla funduszu zostanie objęte korektami finansowymi netto, które będą obliczane na podstawie informacji dostarczonych przez jednostkę certyfikującą.

3.25. Dzięki własnej pracy kontrolnej Komisja jest świadoma pewnych uchybień w zarządzaniu zadłużeniem we Włoszech; w odniesieniu do tych uchybień podjęto działania następcze w ramach kilku procedur kontroli zgodności rozliczeń. Ponadto Komisja odbyła wizytę monitorującą we Włoszech w czerwcu 2014 r. w celu dalszego wyjaśnienia sytuacji dotyczącej nieprawidłowości. Ryzyko dla funduszu zostanie objęte korektami finansowymi netto.

⁽³²⁾ Art. 32 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

⁽³³⁾ Art. 32 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ogólna ocena ZSZiK

3.26. W ujęciu ogólnym ZSZiK odgrywa kluczową rolę w zapobieganiu błędom we wnioskach rolników i w ograniczaniu takich błędów. Jednak utrzymujące się uchybienia w zakresie nieuwzględniania niekwalifikujących się gruntów w bazie danych LPIS oraz w obsłudze administracyjnej wniosków przyczyniają się w znacznym stopniu do poziomu błędów w płatnościach na rzecz rolników.

3.27. W odniesieniu do niedokładnych danych na temat kwalifikowalności gruntów zarejestrowanych w bazie danych LPIS tego rodzaju błędy często są wynikiem niedostatecznej interpretacji ortoobrazów lub zastosowania niepoprawnych kryteriów kwalifikowalności przez państwo członkowskie (zob. pkt 3.9 i 3.10 oraz ramka 3.4).

3.28. Jeśli zaś chodzi o nieprawidłową obsługę administracyjną wniosków o przyznanie pomocy, tego rodzaju błędy wynikają z nieodpowiedniego zastosowania przepisów UE lub z nieusunięcia przez państwa członkowskie błędów systemowych, o których je poinformowano (zob. ramka 3.5 i przypis 29).

3.29. Niezależnie od wykrytych w ramach kontroli uchybień w bazie danych LPIS i w kontrolach administracyjnych Trybunał uważa na podstawie wyników kontroli, że ZSZiK ma znaczący wpływ na obniżenie poziomu błędów w wydatkach, które obejmuje. Znajduje to również odzwierciedlenie w niskim poziomie błędów wynikającym z wydatków, którymi zarządza ZSZiK, w porównaniu z wysokim poziomem błędów wykrytym w środkach rynkowych, jak wynika z rocznego sprawozdania z działalności Komisji za 2013 r. (zob. pkt 3.40 i 3.41).

Ocena procedury wzmocnienia wiarygodności

3.30. W 2010 r. Komisja wprowadziła na zasadzie dobrowoli procedurę wzmocnienia wiarygodności. W ramach tej opartej na wytycznych Komisji procedury niezależny organ kontrolny, wyznaczony przez państwo członkowskie, przedstawia opinię nie tylko na temat odpowiedniego funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, ale również – na podstawie szczegółowego przeglądu reprezentatywnej próby transakcji – na temat legalności i prawidłowości wydatków zgłoszonych Komisji. Próba ma być dobrana losowo spośród wniosków zbadanych na miejscu przez agencję płatniczą.

3.26. ZSZiK został opracowany przede wszystkim w celu zapobiegania rejestracji niekwalifikujących się wniosków. Administracyjna kontrola krzyżowa wszystkich wniosków, jeżeli jest prawidłowo wykonywana, umożliwia wykrycie większości błędów, które pozostają we wnioskach wprowadzonych do systemu. Służby Komisji zwracają uwagę na dokładność informacji w bazach danych, gdyż jest to kluczowy element prawidłowego zarządzania i kontroli. Jeżeli zostają stwierdzone uchybienia, państwa członkowskie są proszone o podjęcie względem nich działań naprawczych. Ponadto ryzyko dla funduszu jest objęte procedurą kontroli zgodności rozliczeń.

Przyznając, że powstawanie pewnych niedoskonałości i niedociągnięć jest nieuchronne, służby Komisji są jednak zdania, że ZSZiK jako całość nadal jest solidnym systemem zarządzania wydatkami w ramach WPR, pod warunkiem jego prawidłowego stosowania.

3.27. Zob. odpowiedź na pkt 3.26.

3.28. Zob. odpowiedź na pkt 3.26.

3.29. Komisja podziela zdanie Trybunału dotyczące pozytywnego wkładu ZSZiK w poziom błędów. ZSZiK wpływa na błąd, zapobiegając mu oraz wykrywając go i korygując. Komisja zauważa też jednak, że ze względu na różnicowanie i ukierunkowanie charakter różnych środków rynkowych rozszerzenie ZSZiK na te działania w celu ich uwzględnienia nie byłoby możliwe.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.31. Jeżeli dane państwo członkowskie jest w stanie poświadczyć, że zgodnie z określoną przez Komisję metodyką poziom błędów wykrytych w losowo dobranej próbie objętej kontrolą na miejscu nie przekracza 2 % przez co najmniej dwa kolejne lata, może ono podjąć decyzję o zastąpieniu kontroli na miejscu kontrolami opartymi na ortoobrazach⁽³⁴⁾.

3.32. W 2012 r. Włochy przeprowadziły procedurę wzmocnienia wiarygodności z mocą wsteczną za lata kampanii 2010, 2011 i 2012 i stwierdziły, że w latach tych poziomy błędów resztowego wyniosły poniżej 2 %. W związku z tym Włochy zdecydowały o obniżeniu swojego poziomu kontroli na miejscu do 1 %, począwszy od roku kampanii 2012.

3.33. Trybunał dokonał przeglądu prac włoskiego organu kontrolnego dotyczących roku kampanii 2011 i ustalił, że próba, która nie została dobrana zgodnie z wytycznymi Komisji, nie była reprezentatywna. Ponadto organ kontrolny nie zbadał obsługi administracyjnej wniosków, co jest niezgodne z procedurą określoną w unijnych wytycznych.

3.34. Spośród 133 transakcji dotyczących roku kampanii 2011, skontrolowanych przez włoski organ kontroli, Trybunał zbadał losowo dobraną próbę 60 transakcji i stwierdził, że w dziewięciu z nich wystąpiły błędy administracyjne, które nie zostały wcześniej wykryte. W odniesieniu do sześciu z siedmiu przypadków wybranych na podstawie oceny ryzyka Trybunał przeprowadził pomiary na miejscu i ustalił, że obszar kwalifikowalny nie został prawidłowo ustalony przez organ kontrolny.

3.35. Zważywszy na błędy stwierdzone w 60 zbadanych transakcjach, Trybunał uważa, że kontrola przeprowadzona przez włoski organ kontrolny nie była wystarczająca, by uzasadnić wprowadzone w jej następstwie obniżenie poziomu kontroli na miejscu przez władze włoskie.

System kontroli stosowany w odniesieniu do wsparcia UE na rzecz grup producentów

3.36. W państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. lub później⁽³⁵⁾, grupy producentów mogą korzystać ze wsparcia UE z przeznaczeniem na inwestycje konieczne do uznania ich za organizacje producentów⁽³⁶⁾. Uzyskanie takiego statusu musi nastąpić przed upływem maksymalnie pięciu lat. Grupę producentów można utworzyć z inicjatywy rolników, którzy uprawiają produkt lub produkty z sektora owocowo-warzywnego. UE współfinansuje 50 % kosztów kwalifikowalnych takich inwestycji.

3.31. Jeżeli Komisja stwierdzi, że warunki prawne nie były przestrzegane, będzie to traktowane jako uchybienie w systemie kontroli, a wszelkie ryzyko dla budżetu UE będzie objęte korektą finansową netto.

3.35. Ograniczenie przez władze włoskie fizycznych kontroli na miejscu zostanie poddane działaniom następczym w ramach procedur kontroli zgodności, a ryzyko dla funduszu będzie objęte korektami finansowymi netto.

⁽³⁴⁾ Dodatkowym warunkiem jest potwierdzona przez dane państwo członkowskie wiarygodność jego bazy danych LPIS.

⁽³⁵⁾ Program ten ma zastosowanie także do najbardziej oddalonych regionów UE, jak i do mniejszych Wysp Egejskich.

⁽³⁶⁾ Organizacje producentów stanowią podstawowe podmioty organizacji rynków owoców i warzyw. Swoim członkom zapewniają one pomoc techniczną i gromadzą ich zasoby. Uznanie tych organizacji jest uzależnione od spełnienia szeregu warunków, w tym od stosowania przyjaznych dla środowiska metod uprawy i gospodarki odpadami oraz od wprowadzenia odpowiedniego zarządzania działalnością handlową i księgowością.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.37. Trybunał zbadał system kontroli stosowany w odniesieniu do wsparcia UE na rzecz grup producentów w Polsce⁽³⁷⁾. W myśl polskich przepisów grupa producentów może zostać uznana jedynie w przypadku, gdy składa się ona z przynajmniej pięciu członków i pod warunkiem, że żaden z członków nie posiada więcej niż 20 % praw głosu w grupie. W celu uzyskania decyzji w sprawie uznania grupy producentów wnioskodawcy muszą przedłożyć plan dochodzenia do uznania⁽³⁸⁾. Ponadto przepisy UE⁽³⁹⁾ stanowią, że działalność główna grupy producentów powinna być związana z koncentracją podaży i wprowadzaniem do obrotu produktów swoich członków, a nieprzestrzeganie tego wymogu prowadzi do wycofania uznania grupy.

3.38. Kontrola Trybunału wykazała znaczące niedociągnięcia w procedurach kontroli stosowanych przy uznawaniu grup producentów. W 9 z 40 przypadków zbadanych przez Trybunał grupy producentów nie spełniały kryteriów kwalifikowalności. W niektórych przypadkach wymogi dotyczące minimalnej liczby członków i maksymalnego odsetka praw głosu spełniono sztucznie poprzez podział gospodarstw bezpośrednio przed złożeniem planu dochodzenia do uznania lub poprzez tworzenie osobnych podmiotów prawnych należących do członków grupy. W trzech przypadkach produkcja grupy była wprowadzana do obrotu nie przez grupę, a za pośrednictwem jednego lub dwóch z jej członków bądź będących ich własnością przedsiębiorstw. Już w ramach kontroli przeprowadzonych przez Komisję stwierdzono, że w procedurach zatwierdzania planów dochodzenia do uznania grup producentów w Polsce występują znaczące niedociągnięcia. Komisja oszacowała, że 25 % całkowitych wydatków w ramach tego działania jest obciążone ryzykiem, i w związku z tym zgłosiła zastrzeżenie w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r.

3.38. *Celem grup producentów jest uznanie ich za organizację producentów w okresie pięciu lat. Komisja potwierdza, że również stwierdziła niedociągnięcia w trakcie przeprowadzonych przez siebie kontroli grup producentów. Procedura kontroli zgodności rozliczeń została wszczęta w dniu 14 lutego 2014 r. Odpowiednie ustalenia doprowadziły do zawarcia zastrzeżenia w rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI z 2013 r. oraz do wniosku o działania naprawcze w odniesieniu do kontroli przed zatwierdzeniem (zmian) planów uznawania oraz przed wypłatami pomocy, a także o przeprowadzenie niezbędnego odzyskania nienależnych płatności od beneficjentów. Również władze polskie zostały poproszone o wprowadzenie planu działań obejmującego pełny przegląd wszystkich planów uznawania. Komisja będzie skrupulatnie monitorować wdrażanie tego planu działań. Niewdrożenie planu działań prowadziło do zawieszenia/zmniejszenia płatności UE. Komisja pragnie jednak podkreślić, że przepisy UE nie uniemożliwiają uznania grupy producentów tylko dlatego, że osiągnęła ona minimalną liczbę członków lub maksymalną liczbę praw głosu na krótko przed jej utworzeniem. Podobnie przepisy prawa dotyczące grup producentów nie wykluczają zlecenia sprzedaży na rzecz członka o dużym znaczeniu lub przez niego w okresie przejściowym.*

⁽³⁷⁾ W 2013 r. łączne wydatki UE na grupy producentów wyniosły 343 mln euro, z czego około 90 % wykorzystano w Polsce.

⁽³⁸⁾ W planie określa się dostępne aktywa oraz inwestycje i działania konieczne do uzyskania decyzji o uznaniu grupy producentów na koniec okresu dochodzenia do uznania. W kilku przypadkach takie inwestycje obejmują zakup istniejących maszyn od członków grupy.

⁽³⁹⁾ Art. 28 ust. 1, art. 43, art. 116 ust. 1 i art. 118 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1580/2007 (Dz.U. L 350 z 31.12.2007, s. 1) oraz art. 41 ust. 1, art. 114 ust. 1 i art. 116 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 (Dz.U. L 157 z 15.6.2011, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Poziom błąd resztowego szacowany przez Komisję

3.39. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. DG AGRI dokonuje oceny poziomu błędu resztowego, tj. ocenia, w jakim zakresie transakcje pozostają narażone na błędy po zastosowaniu systemów nadzoru i kontroli. Poziom błąd resztowego w odniesieniu do pomocy bezpośredniej i środków rynkowych jest najpierw obliczany osobno.

3.40. W przypadku pomocy bezpośredniej punktem wyjścia dla ustalenia poziomu błędu resztowego są poziomy błąd podawane przez państwa członkowskie w ich statystykach z kontroli. Jednak ze względu na fakt, że statystyki te nie uwzględniają wszystkich składników poziomu błędu resztowego i nie zawsze są wiarygodne, DG AGRI przeprowadziła indywidualną ocenę każdej z agencji płatniczych w oparciu o wszelkie dostępne informacje, w tym ustalenia kontroli przeprowadzonej przez Trybunał. Zależenie od zakresu ustalonych uchybień wartości poziomu błędu, zgłoszone przez 42 z 66 agencji zarządzających pomocą bezpośrednią, skorygowano w górę o maksymalnie pięć punktów procentowych. Szacowany poziom błędu resztowego w odniesieniu do pomocy bezpośredniej wynosi 2,33 % całości wydatków⁽⁴⁰⁾.

3.41. W przypadku środków rynkowych poziom błędu resztowego nie jest ustalany dla każdej agencji płatniczej, ale dla wszystkich środków rynkowych łącznie, na podstawie wszystkich dostępnych informacji z kontroli. Szacuje się go na 7,44 % całości wydatków.

3.39. W 2012 r. DG AGRI dostosowała swoją metodę szacowania bardziej kompleksowego poziomu błędu resztowego poprzez uwzględnienie wszystkich dostępnych informacji (własnych sprawozdań z kontroli, sprawozdań Trybunału oraz jednostek certyfikujących). Ocena ta została przeprowadzona w odniesieniu do pomocy bezpośredniej niezwiązanej z wielkością produkcji w rocznym sprawozdaniu z działalności z 2012 r. i rozszerzona, zgodnie z zaleceniem Trybunału (w jego sprawozdaniu rocznym za 2012 r.), po dalszym dostrojeniu w rocznym sprawozdaniu z działalności z 2013 r., na wszystkie wydatki w ramach WPR.

Metoda obliczania poziomu błędu resztowego będzie nadal rozwijana w przyszłym roku (roczne sprawozdanie z działalności z 2014 r.) w kierunku wieloletniego podejścia skumulowanego, które będzie odzwierciedlać skutki korekt finansowych netto ex post zastosowanych przez Komisję (oraz kwot odzyskanych od beneficjentów przez same państwa członkowskie) dla ryzyka resztowego dla budżetu UE.

⁽⁴⁰⁾ Poziom ten jest ponadtrzykrotnie wyższy niż średnia ważona poziomu błędu wynosząca 0,69 % i obliczona na podstawie danych statystycznych przedstawionych przez państwa członkowskie.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

3.42. W rezultacie Komisja oszacowała, że ogólny poziom błędów resztowego w zakresie płatności w ramach EFRG za 2013 r. wynosi 2,69 %. Trybunał jest zdania, że nowe podejście, w którym uwzględniono nie tylko dane z kontroli podane przez państwa członkowskie, ale również inne dostępne informacje z kontroli, stanowi poprawę w zakresie obliczania poziomu błędów resztowego.

3.43. Trybunał odnotowuje jednak, że rezultaty tego podejścia pokazują, że na podstawie statystyk z kontroli prowadzonych przez państwa członkowskie, a także na podstawie oświadczeń dyrektorów agencji płatniczych oraz prac przeprowadzonych przez jednostki certyfikujące można uzyskać jedynie ograniczoną pewność. Ilustruje to również fakt, że wszyscy dyrektorzy 81 agencji płatniczych z wyjątkiem jednego (w hiszpańskim regionie Asturii) wydali poświadczenia wiarygodności bez zastrzeżeń⁽⁴¹⁾, a jednostki certyfikujące doszły do pozytywnych wniosków na temat jakości kontroli na miejscu i opracowanych na ich podstawie statystyk w przypadku 79 spośród tych agencji płatniczych.

3.42. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, że jej nowa metoda obliczania poziomu błędów resztowego stanowi ulepszenie.

Zgodnie z zaleceniem Trybunału Obrachunkowego DG AGRI stosuje nowe podejście do szacowania poziomów błędów resztowego, które uwzględnia wszystkie dostępne informacje, w szczególności kontrole zarówno ze strony DG AGRI, jak i Trybunału Obrachunkowego z ostatnich 3 lat. Potencjalne skutki stwierdzonych uchybień dla poziomu błędów są szacowane i dodawane jako uzupełnienie poziomu błędów zgłaszanego przez dane państwo członkowskie na poziomie każdej agencji płatniczej, co skutkuje bardziej realistycznym i bardziej precyzyjnym szacunkiem poziomu błędów resztowego. Metoda ta, stosowana do płatności bezpośrednich w rocznym sprawozdaniu z działalności z 2012 r., została jeszcze dopracowana i – zgodnie z zaleceniem Trybunału – rozszerzona na całe wydatki w ramach WPR w rocznym sprawozdaniu z działalności z 2013 r.

3.43. Każda warstwa pewności rozpatrywana samodzielnie może być niewystarczająca. Z tej przyczyny Komisja połączyła wszystkie dostępne informacje w celu dokonania najbardziej solidnego szacunku poziomu błędów resztowego.

⁽⁴¹⁾ W ramach modelu pewności stosowanego przez Komisję dyrektorzy agencji płatniczych składają poświadczenia wiarygodności, w których deklarują, że wprowadzili system, który zapewnia wystarczającą pewność co do legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2013 r.

3.44. W przypadku tej grupy polityk:

- z badania transakcji wynika, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji wynosi 3,6 %,

- spośród pięciu zbadanych systemów jeden oceniono jako skuteczny, dwa jako częściowo skuteczne, a dwa jako nieskuteczne.

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

3.44.

Komisja zauważa, że poziom błędu zgłoszony przez Trybunał jest szacunkiem rocznym, który uwzględnia kwoty odzyskane i działania naprawcze zrealizowane przed kontrolami Trybunału. Komisja zauważa też, że odnośne wydatki podlegają korekcie w kolejnych latach w drodze korekt finansowych netto, wynikających z procedury kontroli zgodności rozliczeń, a także w drodze odzyskiwania kwot od beneficjentów. Komisja uważa, że reprezentatywny roczny poziom błędu wyliczony przez Trybunał powinien być rozpatrywany w kontekście wieloletniego charakteru korekt finansowych netto i odzyskiwanych kwot.

Ponadto nie zgadza się ona z dokonaną przez Trybunał kwalifikacją naruszeń wymogów wzajemnej zgodności jako kwantyfikowalne błędy i uważa, że nie powinny one być uwzględniane w obliczeniach poziomów błędu zawartych w poświadczeniu wiarygodności.

Zgodnie z art. 287 ust. 1 TFUE poświadczenie wiarygodności dotyczy „wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw”.

Naruszenia wzajemnej zgodności nie wpływają natomiast ani na kwalifikowalność rolników do wsparcia w ramach WPR (1. i 2. filar), ani na prawidłowość płatności. Kwalifikowalność wydatków nie zależy od tego, czy rolnik spełnił wymogi wzajemnej zgodności, a zatem niespełnienie wymogów wzajemnej zgodności nie pociąga za sobą częściowej ani całkowitej utraty uprawnienia rolnika do wsparcia w ramach WPR, lecz uruchamia zastosowanie zmniejszeń, podlegających szczególnym warunkom, innym niż dotyczące kwalifikowalności.

Komisja uważa również, że w nowych ramach prawnych WPR prawodawca potwierdził zamierzenie istniejące od samego początku (również w przypadku okresu finansowania 2007–2013), mianowicie że w odniesieniu do całego wsparcia w ramach WPR „Nałożenie kary administracyjnej nie ma wpływu na zgodność z prawem i prawidłowość płatności, do których się stosuje” (art. 97 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

3.45. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 3.3**. W sprawozdaniach rocznych za lata 2010 i 2011 Trybunał przedstawił sześć zaleceń. Trzy z nich zrealizowano w większości, a trzy – częściowo.

3.46. W następstwie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2013 r., Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja i państwa członkowskie powinny podjąć działania, które zapewnią pełne wykorzystanie możliwości systemu ZSZiK. W ramach tych działań należy przede wszystkim zapewnić, by:
 - państwa członkowskie prawidłowo oceniły i zarejestrowały kwalifikowalność i wielkość działek rolnych, zwłaszcza trwałych użytków zielonych, w oparciu o właściwe kryteria unijne, poprzez dogłębną analizę najnowszych ortoobrazów (zob. pkt 3.9, 3.10 i 3.20),
 - państwa członkowskie podjęły natychmiastowe działania zaradcze w przypadku stwierdzenia, że w ZSZiK wystąpiły błędy systemowe, zwłaszcza nieprawidłowa obsługa administracyjna wniosków o przyznanie pomocy (zob. pkt 3.15 i ramka 3.5),
 - rejestry dłużników utworzone przez państwa członkowskie zawierały pełne i wiarygodne informacje na temat wysokości i charakteru zadłużenia oraz by stosowano skuteczne procedury odzyskiwania środków i procedury egzekucyjne bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. pkt 3.24 i 3.25).
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna zapewnić skuteczne stosowanie procedury wzmocnienia wiarygodności w celu poprawy jakości i porównywalności prac przeprowadzanych przez krajowe organy kontrolne oraz podjęcie działań zaradczych w związku z nieuzasadnionym obniżeniem przez władze włoskie poziomu kontroli na miejscu (zob. pkt 3.30–3.35).
- **Zalecenie 3:** Komisja powinna aktywnie nadzorować podejmowanie działań naprawczych w związku z uchybieniami w systemie kontroli stosowanym w odniesieniu do wsparcia UE na rzecz grup producentów w Polsce (zob. pkt 3.36–3.38).

3.46.

Komisja przyjmuje zalecenie. Komisja podkreśla, że chroni finansowe interesy budżetu UE poprzez korekty finansowe netto w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

W celu udzielenia państwom członkowskim pomocy we wdrażaniu nowych zasad dotyczących płatności bezpośrednich zawartych w reformie WPR, w DG AGRI został specjalnie utworzony nowy dział.

Ponadto niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich są, w razie potrzeby, usuwane za pomocą ukierunkowanych i kompleksowych planów działań. Jeżeli służby Komisji wykrywają takie problemy w trakcie prowadzonych kontroli, zwracają się do państw członkowskich o podjęcie działań naprawczych. Jeżeli problem jest szczególnie poważny, od państwa członkowskiego wymaga się wdrożenia planu działań naprawczych, który jest skrupulatnie monitorowany przez służby. Jak dotąd plany te okazywały się bardzo skuteczne.

W celu uzyskania tej pewności Komisja prowadzi dochodzenia w zakresie zgodności zarządzania zadłużeniem. W tym kontekście kryteria staranności przytoczone w naszej odpowiedzi na pkt 3.23 są skrupulatnie stosowane. W przypadku zaniedbania ze strony państwa członkowskiego pełna nieodzyskana kwota obciąża budżet tego państwa członkowskiego. Takie podejście zapewnia równe traktowanie indywidualnych przypadków i państw członkowskich.

Komisja przyjmuje zalecenie.

Wobec ograniczenia przez władze włoskie kontroli na miejscu przeprowadzone zostaną działania następcze w ramach procedur kontroli zgodności, a ryzyko dla funduszu będzie objęte korektami finansowymi netto.

Komisja przyjmuje zalecenie i wdraża już w tej kwestii odpowiednie działania naprawcze.

ZAŁĄCZNIK 3.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE ROLNICTWA: WSPARCIE RYNKU I POMOC BEZPOŚREDNIA

ZSZIK	2013		2012	2011	2010
	Inne niż ZSZIK	Razem			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji:	164	16	180	180	146
---------------------------	-----	----	-----	-----	-----

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾**Odstetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:**

nie wystąpiły błędy	36 % (59)	69 % (11)	39 % (70)	59 %	61 %	73 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	64 % (105)	31 % (5)	61 % (110)	41 %	39 %	27 %

Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy**Analiza według rodzaju błędu**

Inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne:

7 % (7)	40 % (2)	8 % (9)	19 %	14 %	31 %
---------	----------	---------	------	------	------

Błędy kwantyfikowalne:

93 % (98)	60 % (3)	92 % (101)	81 %	86 %	69 %
-----------	----------	------------	------	------	------

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędu

			3,6 %	3,8 %	2,9 %	—
--	--	--	-------	-------	-------	---

Najwyższy poziom błędu (NWPB)

Najniższy poziom błędu (NPNB)

			5,5 %			
			1,7 %			

— Nie dotyczy lub brak danych.

⁽¹⁾ Aby uwidocznić 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 WYBRANYCH SYSTEMÓW W ZAKRESIE ROLNICTWA: 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 kontroli administracyjnej 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
Francja	SPJ	8 527 494	nieskuteczne 1, 2, 3, 4, 5	skuteczne	skuteczne	nieskuteczne
Irlandia	SPJ	1 340 869	częściowo skuteczne 1, 2	skuteczne	częściowo skuteczne A	częściowo skuteczne
Włochy (AGEA)	SPJ	4 379 985	częściowo skuteczne 1, 3, 6	częściowo skuteczne a	częściowo skuteczne B	częściowo skuteczne
Niemcy (Bawaria)	SPJ	5 852 938	skuteczne	częściowo skuteczne a	skuteczne	skuteczne

1 Kwalifikowalność gruntów zarejestrowana niepoprawnie w bazie danych LPIS.

2 Niewystarczająca ścieżka audytu w bazach danych ZSZIK.

3 Uchybienia w procedurze rejestracji wniosków.

4 Nieprawidłowa podstawa wyliczania płatności.

5 Nieprzestrzeganie pułapu dotyczącego uprawnień do płatności.

6 Niezastosowanie kar za dodanie działek do zgłoszenia po przewidzianym terminie, niewiarygodne informacje na temat korekt oczywistych błędów.

a Niedostateczna jakość pomiarów powierzchni w czasie kontroli na miejscu.

A Opóźnienia w stosowaniu procedur egzekucyjnych.

B Niepełne informacje w rejestrze dłużników.

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	System	Wydatki w roku budżetowym 2013 (w tys. euro)	Procedury administracyjne i kontrolne stosowane w celu zapewnienia poprawności płatności	Kontrole na miejscu	Ocena ogólna
Polska	Wsparcie na rzecz wstępnego uznawania grup producentów w sektorze owocowo-warzywnym	307 264	nieskuteczne 1, 2, 3, 4	częściowo skuteczne a	nieskuteczne

1 Uchybienia w kontroli kwalifikowalności beneficjenta

Uznawanie grup producentów nie spełnia wymogów prawnych

Zapewnienie minimalnej liczby członków poprzez podział istniejących gospodarstw

2 Uchybienia w kontrolach związanych z niezbędnością inwestycji

Niewystarczające kontrole/niepełna ścieżka audytu w przeprowadzonych kontrolach

Zatwierdzenie pozycji zestawienia poniesionych wydatków pochodzących z transakcji zawartych między podmiotami powiązаныmi na warunkach innych niż rynkowe

3 Uchybienia w kontrolach związanych z racjonalnością kosztów

Niewystarczające kontrole/niepełna ścieżka audytu w przeprowadzonych kontrolach

Zatwierdzenie pozycji zestawienia poniesionych wydatków pochodzących z transakcji zawartych między podmiotami powiązаныmi na warunkach innych niż rynkowe

4 Inne problemy związane z legalnością i prawidłowością

Koszty transportu uwzględnione w wartości produkcji sprzedanej

Produkcja grupy nie jest wprowadzana do obrotu przez grupę

Czas trwania planu dochodzenia do uznania dłuższy niż to konieczne

Koszt użytkowania zatwierdzony jako wydatek kwalifikowalny

a Uchybienia w kontroli końcowej po upływie ostatniego roku realizacji planu dochodzenia do uznania

ZAŁĄCZNIK 3.3

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

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>3.45. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca Komisji i państwu członkowskim podjęcie w obecnym okresie programowania odpowiednich działań w celu:</p> <p>Zalecenie 1: zapewnienia prawidłowej oceny kwalifikowalności trwałych użytków zielonych, zwłaszcza w przypadkach, w których obszar jest częściowo pokryty krzewami, zaroślami, gęsto rosnącymi drzewami lub skalami (zob. pkt 3.12 i 3.20);</p>		X				<p>Komisja jest świadoma tego problemu i w kontekście reformy WPR do 2020 r. kryteria kwalifikowalności zostały wyjaśnione.</p> <p>W przypadku bieżącego okresu, jeżeli Komisja zauważy takie uchybienia, państwu członkowskim zostają wydane zalecenia dotyczące wprowadzenia poprawek, a w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń zostają nalożone korekty finansowe netto w celu ochrony finansowych interesów UE.</p> <p>Dalsze działania w tej kwestii obejmują wprowadzenie przez państwa członkowskie na wniosek Komisji specjalnych planów naprawczych; tak jest w przypadku np. Hiszpanii i Grecji.</p> <p>— Wizyta monitorująca w 2013 r. pokazała, że praca Grecji była niezgodna ze standardami. W efekcie moratorium zostało zniesione proporcjonalnie do części kwot będących przedmiotem roszczenia (tj. tylko część związana z trwałymi użytkami zielonymi została „cofnięta”) i zostaną zastosowane korekty finansowe netto.</p> <p>— Działania naprawcze podjęte przez Hiszpanię zostały skontrolowane w połowie 2013 r. i stwierdzono, że nie w pełni pozwoliły one na naprawę sytuacji. W efekcie w stosunku do Hiszpanii zostanie przyjęte bardziej bezpośrednie podejście i będą kontynuowane korekty finansowe netto.</p>	

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
			w przeważającej mierze zrealizowane	częściowo zrealizowane				
	Zalecenie 2: zapewnienia, by agencje płatnicze podjęły niezwłocznie działania w przypadkach, w których stwierdzono wadliwość ich systemów administracyjnych i systemów kontroli lub baz danych ZSZIK (zob. pkt 3.19–3.22) (*);		X					Zrealizowane. Komisja pełni tylko rolę nadzorczą w ramach zarządzania dzielonego; za zapobieganie błędom oraz ich wykrywanie i korektę w głównej mierze odpowiedzialne są państwa członkowskie. Komisja współpracuje zatem z państwami członkowskimi w celu zapewnienia ciągłej poprawy wiarygodności informacji w systemie LPIS-GIS. Począwszy od roku składania wniosków 2010, rozporządzeniem Komisji (UE) nr 146/2010 wprowadzono wobec państw członkowskich wymóg prowadzenia corocznej oceny jakości LPIS-GIS według ustalonych procedur i zgłaszania wyników oraz zaplanowanych działań, jeżeli to konieczne, w celu poprawy sytuacji [2010/AUD/0083].
	Zalecenie 3: zapewnienia takiej jakości kontroli na miejscu, która jest niezbędna do wiarygodnej identyfikacji kwalifikowalnego obszaru (zob. pkt 3.23) (*);		X					Komisja zgadza się z Trybunałem i systematycznie zaleca państwom członkowskim jako część rozliczenia ulepszenie systemów kontroli i zapewnienie ich intensywniejszego wdrażania. Barierą ogólnie, jakość kontroli na miejscu jest częścią przedmiotu zainteresowania grupy ekspertów zorganizowanej wokół tematyki kontroli na miejscu. Ponadto służby Komisji zidentyfikowały podobne uchybienia w jakości kontroli na miejscu, a zauważone słabości są uzupełniano kontrolowane za pomocą procedur kontroli zgodności rozliczeń, które zapewniją, aby ryzyko dla budżetu UE było odpowiednio pokryte. Podczas poswiadczenia wiarygodności za 2013 r. Trybunał Obrachunkowy zidentyfikował problemy z kontrolami systemu we Francji. W odniesieniu do powyższego Komisja chciałaby podkreślić, że począwszy od 2013 r., Francja realizuje plany działań mające na celu rozwiązanie problemów związanych z LPIS. Projekt planu działań został omówiony na licznych spotkaniach dwustronnych, zanim Francja złożyła ostateczną wersję planu działań w dniu 15 listopada 2013 r. Ponadto Francja wdraża bieżący plan działań dotyczący uchybień w kontroli wzajemnej zgodności i pomocy niezwiązanej z obszarem. Wyniki będą widoczne w 2014 lub 2015 r.

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			w przeważającej mierze zrealizowane	częściowo zrealizowane				
2011	<p>Zalecenie 4: zapewnienia, by projekt i jakość pracy wykonywanej przez jednostki certyfikujące umożliwiły wiarygodną ocenę legalności i prawidłowości operacji w agencjach płatniczych (zob. pkt 3.29 i nast.).</p>		X				<p>Komisja podjęła wysiłki w celu zapewnienia, aby koncepcja i jakość prac prowadzonych przez jednostki certyfikujące skutkowały wiarygodną oceną legalności i prawidłowości operacji realizowanych w agencjach płatniczych.</p> <p>Wzmocnienie pracy jednostek certyfikujących jest planowane w reformie WPR, art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013. Zgodnie z nowymi ramami prawnymi prace te będą realizowane, począwszy od roku składania wniosków 2014 (rok budżetowy 2015), co oznacza, że do celów finansowej kontroli zgodności rozliczeń rezultaty będą zgłaszane dopiero w lutym 2016 r.</p> <p>Szczegółowe wytyczne dotyczące metody kontroli dla jednostek certyfikujących zostały przygotowane wraz z państwami członkowskimi i udośćniono w dniu 15 stycznia 2014 r. Dalsze wytyczne są oferowane jednostkom certyfikującym podczas regularnych spotkań grupy ekspertów.</p>	

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
			w przeważającej mierze zrealizowane	częściowo zrealizowane				
2010	<p>3.58. Na podstawie tej kontroli oraz ustaleń i wniosków przyjętych w odniesieniu do 2010 r. Trybunał zaleca, aby Komisja dopilnowała następujących kwestii:</p> <p>a) stosowanie ortofotomap powinno stać się obowiązkowe, a system identyfikacji działek rolnych powinien być regularnie aktualizowany na podstawie ortofotomap (zob. pkt 3.31);</p> <p>d) jakość kontroli powinna być odpowiednio sprawdzana i zgłaszana przez jednostki certyfikujące (zob. pkt 3.46 i 3.47).</p>	X						<p>Zrealizowane. Komisja pełni tylko rolę nadzorczą w ramach zarządzania dzielonego; za zapobieganie błędom oraz ich wykrywanie i korektę w głównej mierze odpowiedzialne są państwa członkowskie.</p> <p>Kwestia regularnej aktualizacji LPIS została uwzględniona w nowo wprowadzonej obowiązkowej ocenie jakości LPIS. W kontekście reformy WPR po 2013 r., w ramach której w art. 70 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1306/2013 przewidziano obowiązek korzystania z technik opartych na skomputeryzowanym systemie informacji geograficznej, w tym ortofotobrazów lotniczych lub satelitarnych, korzystanie z aktualnych ortofotobrazów jest jeszcze ważniejsze, gdyż brak aktualnych informacji/szczegółów ortofotobrazów utrudnia wykonywanie kontroli kwalifikowalności na wystarczającym poziomie jakości. Ponadto aktualne ortofotobrazy zapewniłyby znaczną wartość dodaną dla rolników i umożliwiłyby im bardziej wiarygodne ustalanie obszarów kwalifikowalnych oraz zmian w vegetacji i pokryciu terenu.</p> <p>I wreszcie ogólne ryzyko, że przeterminowane ortofotomapy mogłyby prowadzić do nieprawidłowości płatności, znajduje odzwierciedlenie – w stosownych przypadkach – w centralnym rejestrze ryzyka, a następnie w rocznym programie prac w Dyrektyji J.</p> <p>Począwszy od roku składania wniosków 2014 (rok budżetowy 2015), od jednostek certyfikujących oczekuje się prowadzenia dokładniejszej weryfikacji kontroli dokonywanych w agencjach płatniczych (zarówno kontroli administracyjnych, jak i na miejscu).</p> <p>Zob. też odpowiedź na zalecenie 4 – rok budżetowy 2011.</p>

(¹) Podobne zalecenia sformulowano w pkt 3.58 lit. b) i c) sprawozdania rocznego za 2010 r.

ROZDZIAŁ 4

Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	4.1–4.5
Charakterystyka badanej grupy polityk	4.2–4.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	4.5
Prawidłowość transakcji	4.6–4.16
Rozwój obszarów wiejskich	4.7–4.15
Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	4.16
Badanie wybranych systemów kontroli	4.17–4.34
Rozwój obszarów wiejskich	4.17–4.30
Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji	4.17–4.21
Systemy Komisji związane z prawidłowością transakcji	4.22–4.30
Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	4.31–4.34
Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji	4.32–4.33
Systemy Komisji związane z prawidłowością transakcji	4.34
Wnioski i zalecenia	4.35–4.38
Wnioski dotyczące 2013 r.	4.35
Zalecenia	4.36–4.38
Załącznik 4.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia	
Załącznik 4.2 – Wyniki badania wybranych systemów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia	
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 w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia, która obejmuje rozwój obszarów wiejskich, wchodzący w skład obszaru polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich” oraz obszary polityki „Środowisko i działania w dziedzinie klimatu”, „Gospodarka morska i rybołówstwo” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2013 r. przedstawiono w **tabeli 4.1**.

Tabela 4.1 – Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie – najważniejsze informacje za 2013 r.

(w mln EUR)

Obszar polityki	Opis	Płatności
Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój obszarów wiejskich	13 152
	Środki przedakcesyjne	48
	Międzynarodowe aspekty obszaru polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”	3
		13 203
Gospodarka morska i rybołówstwo	Wydatki operacyjne	779
	Wydatki administracyjne	41
		820
Ochrona zdrowia i konsumentów	Wydatki operacyjne	484
	Wydatki administracyjne	115
		599
Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu	Wydatki operacyjne	314
	Wydatki administracyjne	92
		406
Płatności za rok ogółem		15 028
– wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾		248
Wydatki operacyjne ogółem		14 780
– zaliczki ⁽²⁾ ⁽³⁾		537
+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾		1 254
+ wypłaty na rzecz odbiorców końcowych z instrumentów inżynierii finansowej		84
Skontrolowana populacja ogółem		15 581
Zobowiązania za rok ogółem		17 173

⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9. Całkowite wydatki administracyjne poniesione w obszarze polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich” zamieszczono w **tabeli 3.1**.

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 w **załączniku 1.1**).

⁽³⁾ Kwota ta obejmuje 13 mln EUR zaliczek wypłaconych na rzecz instrumentów inżynierii finansowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Charakterystyka badanej grupy polityk

4.2. Rozwój obszarów wiejskich stanowi część wspólnej polityki rolnej (WPR), której ogólne cele i źródła finansowania oraz zarządzanie wydatkami i ich kontrolę przedstawiono w rozdziale 3 (pkt 3.2–3.4). 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⁽¹⁾. Wydatki te obejmują 46 działań⁽²⁾, w tym zarówno działania obszarowe⁽³⁾, jak i działania inne niż obszarowe⁽⁴⁾.

4.3. Jeśli chodzi o inne obszary polityki, polityka UE w zakresie ochrony środowiska ma przyczynić się do ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego oraz do racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, także na szczeblu międzynarodowym, przy czym wydatki realizowane są w sposób scentralizowany przez DG ENV⁽⁵⁾ i DG CLIMA⁽⁶⁾ w przypadku działań w dziedzinie klimatu. Cele ogólne wspólnej polityki rybołówstwa w dziedzinie gospodarki morskiej i rybołówstwa są podobne, jak w przypadku wspólnej polityki rolnej (zob. pkt 3.2; ten obszar polityki podlega zarówno zarządzaniu dzielonemu przez państwa członkowskie i Komisję (DG MARE⁽⁷⁾), jak i zarządzaniu bezpośredniemu przez DG MARE. W obszarze polityki „Ochrona zdrowia i konsumentów”, zarządzanym w sposób centralizowany przez DG SANCO⁽⁸⁾, UE przyczynia się zarówno do ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, jak i do ochrony dobra konsumentów.

4.4. Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tej grupie polityk, zwłaszcza w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, polega na tym, że wydatki są niekwalifikowalne w wyniku nieprzestrzegania często skomplikowanych przepisów i warunków kwalifikowalności.

4.2. Komisja zaznacza, że wydatki z EFRROW obejmują zarówno działania obszarowe (realizowane w ramach ZSZiK mającego zastosowanie do aspektów obszarowych), jak i działania inne niż obszarowe. Wpływa to na wymiar błędów w odniesieniu do poszczególnych działań.

4.4. Jeśli chodzi o skomplikowane przepisy i warunki kwalifikowalności, o których wspomina Trybunał, Komisja zwraca uwagę, że wynikają one w dużym stopniu z ambitnych celów polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Niemniej na okres programowania 2014–2020 ramy prawne zostały uproszczone.

⁽¹⁾ Łączna kwota wydatków wynosi 13 152 mln euro i obejmuje płatności na dokończenie programów sprzed 2006 r. (195 mln euro).

⁽²⁾ Działania, o których mowa, wymieniono w pkt 7a załącznika II do rozporządzenia Rady (WE) nr 1974/2006 (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 15).

⁽³⁾ Działania obszarowe obejmują płatności związane z liczbą posiadanych hektarów, takie jak płatności rolno-środowiskowe i płatności kompensacyjne dla rolników na obszarach o utrudnionych warunkach naturalnych.

⁽⁴⁾ Działania inne niż obszarowe obejmują zwykle działania inwestycyjne, takie jak modernizacja gospodarstw rolnych oraz tworzenie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej.

⁽⁵⁾ Dyrekcja Generalna Komisji ds. Środowiska.

⁽⁶⁾ Dyrekcja Generalna Komisji ds. Działań w dziedzinie Klimatu.

⁽⁷⁾ Dyrekcja Generalna Komisji ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa.

⁽⁸⁾ Dyrekcja Generalna Komisji ds. Zdrowia i Konsumentów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakres kontroli i podejście kontrolne

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

- a) w ramach kontroli badaniu poddano próbę 177 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1, pkt 7**. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2013 r. próba objęła 162 transakcje z zakresu rozwoju obszarów wiejskich w 16 państwach członkowskich i jednym kraju kandydującym⁽⁹⁾ oraz 15 transakcji dotyczących środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia w pięciu państwach członkowskich⁽¹⁰⁾;
- b) w swoim badaniu przestrzegania zasad wzajemnej zgodności (opisanym w pkt 3.13) Trybunał skoncentrował się na obowiązkach związanych z utrzymaniem dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) oraz na wybranych wymogach podstawowych w zakresie zarządzania⁽¹¹⁾ (SMR), co do których można było uzyskać dowody i wyciągnąć wnioski w trakcie wizyt kontrolnych⁽¹²⁾;
- c) w ramach oceny systemów kontroli w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich zbadano osiem agencji płatniczych⁽¹³⁾ w ośmiu państwach członkowskich⁽¹⁴⁾. Dodatkowo kontroli poddano system kontroli wzajemnej zgodności w czterech państwach członkowskich⁽¹⁵⁾. W odniesieniu do pozostałych obszarów polityki skontrolowano systemy Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) w Polsce oraz w DG MARE;

4.5.

- b) *Zob. odpowiedź na pkt 4.15.*

⁽⁹⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy (Brandenburgia i Berlin, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia), Grecja, Hiszpania (Andaluzja), Francja, Włochy (Kalabria, Piemont, Sardynia), Łotwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia (kontynentalna i Azory), Rumunia, Finlandia i Turcja.

⁽¹⁰⁾ Próba objęła osiem transakcji zrealizowanych w trybie zarządzania bezpośredniego oraz siedem transakcji zrealizowanych w trybie zarządzania dzielonego w Grecji, Hiszpanii, Włoszech, Polsce i Portugalii.

⁽¹¹⁾ Wymogi odnoszące się do SMR 4 (dyrektywa azotanowa) i SMR 6–8 (dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt) oraz oczywista niezgodność z SMR 16 i SMR 18 (dobrostan zwierząt).

⁽¹²⁾ 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.

⁽¹³⁾ Agencje płatnicze i kluczowe mechanizmy kontrolne wybrano na podstawie analizy ryzyka.

⁽¹⁴⁾ Niemcy (Nadrenia Północna-Westfalia), Hiszpania (Walencja), Włochy (Sycylia), Łotwa, Malta, Polska, Rumunia i Słowenia.

⁽¹⁵⁾ Republika Czeska, Hiszpania (Kastylija i León), Włochy (Emilia-Romania) oraz Malta.

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) dokonano przeglądu rocznych sprawozdań z działalności DG AGRI⁽¹⁶⁾ (w zakresie rozwoju obszarów wiejskich) i DG SANCO;
- e) ponadto, aby ocenić podstawy wydania przez Komisję decyzji dotyczących rozliczenia rachunków, Trybunał dokonał weryfikacji kontroli rozliczenia rachunków w DG AGRI (w odniesieniu do EFRG – Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji – oraz EFRROW).

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

4.6. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 4.1**. Spośród 177 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 96 (54%) wystąpiły błędy. Na podstawie 48 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 6,7%⁽¹⁷⁾. Główne kategorie błędów zostały przedstawione na **wykresie 4.1**.

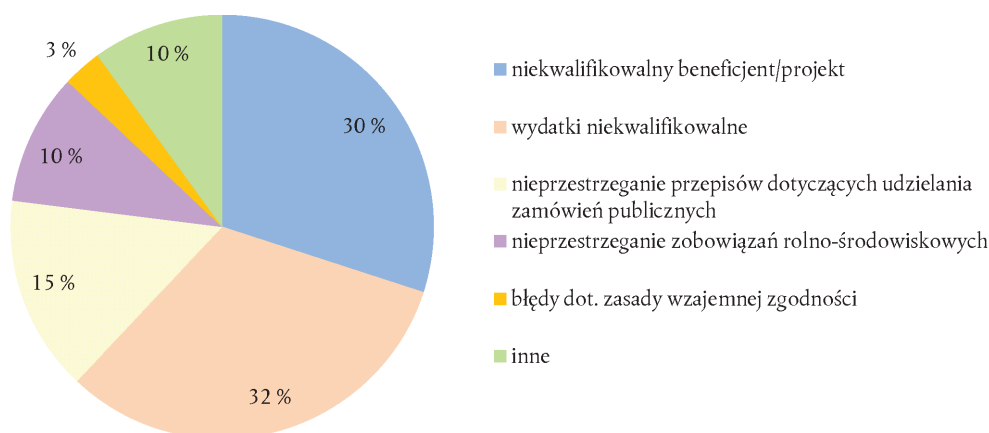
4.6. Komisja zauważa, że wskazany przez Trybunał poziom błędu jest szacunkiem rocznym, który uwzględnia kwoty odzyskane i działania naprawcze zrealizowane przed kontrolami Trybunału. Komisja zauważa też, że odnośne wydatki podlegają korekcie w kolejnych latach w drodze korekt finansowych netto, wynikających z procedury kontroli zgodności rozliczeń, a także w drodze odzyskiwania kwot od beneficjentów. Komisja uważa, że wskazany przez Trybunał reprezentatywny poziom błędu w skali roku należy rozpatrywać w kontekście wieloletniego charakteru korekt finansowych netto i odzyskanych środków.

Komisja przyjmuje do wiadomości najbardziej prawdopodobny, szacowany przez Trybunał poziom błędu, niższy od poziomu błędu w ubiegłym roku. Komisja zwraca również uwagę na fakt, że zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności DG AGRI za 2013 r. korekty finansowe netto nałożone na państwa członkowskie przez Komisję oraz środki odzyskane od beneficjentów na rzecz EFRROW wyniosły w 2013 r. 327,77 mln EUR (2,53% łącznych wydatków).

⁽¹⁶⁾ Dyrekcja Generalna Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁽¹⁷⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej, reprezentatywnej próby. Podana wartość to najlepszy uzyskany szacunek. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 3,5% a 9,9% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

Wykres 4.1 – Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów



UWAGI TRYBUNAŁU

Rozwój obszarów wiejskich

4.7. W odniesieniu do próby 162 płatności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w 92 (57 %) stwierdzono błędy, z czego 48 (52 %) stanowiły błędy kwantyfikowalne.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.7. Częstotliwość występowania błędów stwierdzonych przez Trybunał w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich zmalała z 63 % w 2012 r. do 57 %. Poziom błędów w przypadku rozwoju obszarów wiejskich należy też rozpatrywać w kategoriach ambitnych celów polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Komisja zwraca również uwagę na fakt, że 11 spośród wspomnianych skwantyfikowanych błędów dotyczyło jedynie naruszenia zasady wzajemnej zgodności. Komisja uważa zatem, że skoro wymagania w zakresie wzajemnej zgodności nie wpływają na kwalifikowalność rolników do wsparcia w ramach WPR (1. i 2. filar) ani na prawidłowość płatności, wykluczenie tych błędów skutkuje zmniejszeniem liczby transakcji obciążonych błędami kwantyfikowalnymi do 37 (40 %).

W swoim poświadczeniu wiarygodności za 2013 r. dyrektor generalny DG AGRI sformułował zastrzeżenia dotyczące wydatków na rozwój obszarów wiejskich w stosunku do 19 państw członkowskich (31 agencji płatniczych). Zastrzeżenia sformułowano z powodu poważnych uchybień w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń i towarzyszył im wniosek, w którym zwrócono się do zainteresowanych państw członkowskich o podjęcie działań zaradczych w celu wyeliminowania tych niedociągnięć.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.8. W przypadku 20 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych władze krajowe miały wystarczające informacje (pochodzące od beneficjentów końcowych, od ich kontrolerów lub uzyskane w toku własnych kontroli), aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany dla tego rozdziału byłby o 4,7 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w trzech przypadkach wykryte błędy zostały popełnione przez władze krajowe. Udział tych błędów w szacowanym, najbardziej prawdopodobnym błędzie wyniósł 0,5 punktu procentowego.

4.9. W ramach kontroli przeprowadzono badanie transakcji dokonanych w ramach 31 różnych działań. Spośród 162 transakcji 61 dotyczyło działań obszarowych, a 101 – innych niż obszarowe. Błędy wykryto w próbie transakcji we wszystkich 16 skontrolowanych państwach członkowskich. Podobnie jak w latach ubiegłych, znaczna część (75 %) najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu, o którym mowa w pkt 4.6, dotyczyła działań innych niż obszarowe.

4.10. Większość błędów kwantyfikowalnych wynikała z niespełnienia warunków kwalifikowalności, zwłaszcza w zakresie:

- f) zobowiązań rolno-środowiskowych;
- g) specjalnych wymogów dotyczących projektów inwestycyjnych, beneficjentów i wydatków;
- h) przepisów dotyczących udzielania zamówień.

Analizę tych trzech aspektów przedstawiono w poniższych punktach.

4.8. Komisja podziela pogląd, że organy krajowe potencjalnie mogły wykryć wiele błędów stwierdzonych przez Trybunał: przepisy WPR dostarczają państwom członkowskim wszystkich instrumentów niezbędnych do ograniczenia ryzyka wystąpienia większości błędów. W następstwie zastrzeżeń sformułowanych w latach 2011, 2012 i 2013 przez dyrektora generalnego DG AGRI opracowano, we współpracy z państwami członkowskimi, szeroko zakrojone plany działania mające na celu ustalenie podstawowych przyczyn błędów i określenie właściwych działań zaradczych.

Wszystkie programy rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2014–2020 muszą obejmować ocenę ex ante możliwości weryfikacji i kontroli środków, przeprowadzaną wspólnie przez instytucję zarządzającą i agencję płatniczą.

Ponadto od 2013 r. Komisja zintensyfikowała kontrole wydatków na rozwój obszarów wiejskich.

4.9. W trakcie przeprowadzonych w niektórych państwach członkowskich kontroli Komisja stwierdziła uchybienia podobne do uchybień, które wykrył Trybunał. Aby chronić budżet UE, na skontrolowane państwa członkowskie nałożono znaczne korekty finansowe (lub realizuje się procedury kontroli zgodności rozliczeń w celu dokonania takich korekt).

Ponadto w przypadkach, w których sformułowano zastrzeżenia, państwa członkowskie są zobowiązane podjąć działania zaradcze (zob. pkt 4.8).

Niższy poziom błędów w działaniach obszarowych potwierdza skuteczność zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (ZSZiK) w zapobieganiu powstawaniu błędów i ich korygowaniu, pod warunkiem prawidłowego wdrożenia tego systemu.

4.10. Podczas kontroli w państwach członkowskich Komisja wykryła podobne przypadki. W stosownych przypadkach Komisja kieruje do organów krajowych zalecenia dotyczące działań zaradczych oraz wyklucza wydatki niekwalifikowalne z finansowania UE.

Wymienione przez Trybunał warunki to w większości kryteria kwalifikowalności, które nie są uregulowane prawodawstwem Unii Europejskiej, lecz są ustanowione przez państwa członkowskie z myślą o lepszej realizacji celów polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w danych państwach.

W kwestii zamówień publicznych: zob. odpowiedź na pkt 4.13.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.11. Badana próba objęła 36 transakcji w zakresie płatności rolno-środowiskowych, dotyczących stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska naturalnego, krajobrazu oraz zasobów naturalnych. Trybunał stwierdził, że w siedmiu przypadkach (19 %) rolnicy nie spełnili wszystkich warunków otrzymania płatności. W ramce 4.1 przedstawiono przykład takiego błędu stwierdzonego przez Trybunał.

Ramka 4.1 – Przykład błędu kwalifikowalności: brak wypełnienia zobowiązań rolno-środowiskowych

Beneficjent z Włoch (Sardynii) zobowiązał się do niestosowania szkodliwych środków ochrony roślin do uprawy karczochów. Podczas wizyty kontrolnej na miejscu kontrolerzy Trybunału ustalili, że w okresie objętym kontrolą beneficjent użył takich środków dwunastokrotnie.

Przypadki nieprzestrzegania zobowiązań rolno-środowiskowych wykryto również we Włoszech (Piemont), na Węgrzech, w Niderlandach, Polsce i Rumunii.

4.12. Kryteria kwalifikowalności i procedury wyboru pomagają skierować pomoc do określonych kategorii beneficjentów, a co za tym idzie – poprawić skuteczność wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Jednakże spośród 101 zbadanych transakcji związanych z projektami inwestycyjnymi 24 (24 %) nie spełniały warunków kwalifikowalności. W ramce 4.2 przedstawiono przykład tego rodzaju błędu.

Ramka 4.2 – Przykład błędu kwalifikowalności: niekwalifikowalny beneficjent

W ramach działania mającego na celu „zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych” udzielane jest wsparcie inwestycyjne. Pomoc finansowa powinna być skierowana do przedsiębiorstw o określonym rozmiarze, gdyż uznaje się, że mogą one w lepszy sposób zwiększyć wartość dodaną lokalnych produktów. W Portugalii liczba pracowników w przypadku beneficjentów objętych tym działaniem nie może przekraczać 750 lub beneficjenci muszą wykazywać obrót nieprzekraczający 200 mln euro. Aby ocenić, czy spełniono ten wymóg, należy uwzględnić dane dotyczące podmiotów kontrolujących (np. udziałowców większościowych).

Objęty kontrolą beneficjent z Portugalii otrzymał wsparcie unijne w wysokości 523 644 euro na rozbudowę zakładu produkcji oliwy z oliwek. Trybunał ustalił, że przedsiębiorstwo jest własnością dwóch dużych spółek międzynarodowych i wobec tego ponad 300-krotnie przekracza wymogi kwalifikowalności dotyczące wielkości zatrudnienia i obrotów. Oznacza to, że beneficjent nie kwalifikował się do otrzymania pomocy finansowej, a płatność nie powinna zostać dokonana.

Brak przestrzegania wymogów kwalifikowalności dotyczących projektów inwestycyjnych lub wydatków wykryto również w Bułgarii, Danii, Niemczech (Brandenburgia i Berlin), Grecji, Hiszpanii (Andaluzja), we Francji, Włoszech (Piemont), na Łotwie, w Niderlandach, Austrii, Polsce, Portugalii (Azory), Rumunii i Finlandii.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.11. Komisja zwraca uwagę na fakt, że częstotliwość błędów wykrywanych przez Trybunał w obszarze płatności rolno-środowiskowych zmalała z 26 % w 2012 r. do 19 % w 2013 r.

W okresie programowania 2007–2013 Komisja skontrolowała wdrożenie środków rolno-środowiskowych we wszystkich państwach członkowskich. Mimo utrzymujących się uchybień ogólna jakość wdrożenia tych środków w przedmiotowym okresie poprawiła się.

Ramka 4.1 – Przykład błędu kwalifikowalności: brak wypełnienia zobowiązań rolno-środowiskowych

Jeśli chodzi o wymienione przez Trybunał państwa członkowskie, Komisja również wykryła uchybienia, a Węgry, Włochy (Piemont), Niderlandy, Polska oraz Rumunia objęte są aktualnie kontrolami zgodności rozliczeń, w wyniku których dokonane zostaną korekty finansowe netto mające wyeliminować ryzyko dla budżetu UE.

4.12. Na podstawie wyników własnej kontroli Komisja dokonała w tym obszarze korekt finansowych netto i będzie kontynuowała swoje działania, jeśli zajdzie taka konieczność. Kryteria kwalifikowalności i wyboru to dwa spośród obszarów uwzględnionych w planach działania mających na celu obniżenie poziomu błędów w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich.

Ramka 4.2 – Przykład błędu kwalifikowalności: niekwalifikowalny beneficjent

Komisja podziela opinię Trybunału w kwestii przykładu przytoczonego w ramce 4.2 i podejmie w tej sprawie działania następcze w formie procedury kontroli zgodności rozliczeń. Komisja wiedziała już o wskazanym uchybieniu wskutek wykrycia braków podczas jednej z przeprowadzonych przez nią w Portugalii w 2012 r. kontroli kryteriów kwalifikowalności dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw. W celu wyeliminowania tych uchybień zaproponowana zostanie korekta finansowa netto przez zastosowanie procedury kontroli zgodności rozliczeń.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.13. W przypadku 24 zbadanych transakcji beneficjent był zobowiązany przestrzegać przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Przepisy te mają na celu zapewnienie najkorzystniejszych warunków przy zakupie wymaganych towarów i usług, przy jednoczesnym zagwarantowaniu równego dostępu do zamówień publicznych i przestrzeganiu zasad przejrzystości i braku dyskryminacji. Trybunał stwierdził, że w 11 przypadkach doszło do naruszenia co najmniej jednego z tych przepisów. Pięć przypadków zgłoszono jako błędy kwantyfikowalne, gdyż stanowiły one poważne naruszenie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Jeden z tych przypadków przedstawiono w ramce 4.3.

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

Gmina wiejska we Francji otrzymała dofinansowanie ze środków EFRROW na renowację i rozbudowę budynku użyteczności publicznej, w tym roboty budowlane i usługi doradcze.

W przypadku jednej umowy będącej częścią projektu gmina nie udzieliła zamówienia najtańszemu oferentowi, nie przedstawiając żadnych dokumentów uzasadniających ten wybór. W odniesieniu do usług doradczych beneficjent otrzymał trzy zgłoszenia, które nie zawierały wyceny. Pomimo iż kwalifikacje zawodowe wszystkich trzech oferentów uznane zostały za odpowiednie na potrzeby projektu, beneficjent przystąpił do negocjacji ceny tylko z jednym z nich i zawarł umowę bez uprzedniego uzyskania ofert od pozostałych dwóch oferentów.

Ze względu na nieprzestrzeganie podstawowych zasad zamówień publicznych w zakresie równego traktowania i przejrzystości przedmiotowe wydatki są niekwalifikowalne.

Trybunał wykrył również przypadki złamania przepisów dotyczących zamówień publicznych w Bułgarii, Niemczech (Brandenburgia i Berlin, Saksonia), Hiszpanii (Andaluzja), Niemczech, Polsce, Rumunii i Finlandii.

4.13. Zamówienia publiczne to podstawowy element planów działania dla rozwoju obszarów wiejskich, o których mowa w pkt 4.8.

Komisja chciałaby również zaznaczyć, że błąd w procedurze udzielania zamówień publicznych niekoniecznie oznacza nadużycie finansowe czy nieprawidłowe wykorzystanie funduszy UE. Tak samo nieprzestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych nie musi oznaczać, że 100 % wydatków dokonano w nieprawidłowy sposób. W rzeczywistości bardzo często realizuje się strategiczne cele poszczególnych działań bez marnotrawstwa pieniędzy podatników.

Aby egzekwować przestrzeganie obowiązujących przepisów w sprawie zamówień publicznych, Komisja przyjęła nowe wytyczne dotyczące określania korekt finansowych netto w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych (decyzja Komisji C(2013) 9527). Według tych wytycznych przypadki nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych ocenia się na podstawie zasady proporcjonalności. W kwestii przykładów przytoczonych przez Trybunał w ramce 4.3 służby Komisji również wykryły poważne uchybienia w niektórych państwach członkowskich. Kontrole zgodności rozliczeń są w toku i w razie konieczności dokonane zostaną korekty finansowe netto.

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

Zob. odpowiedzi na pkt 4.13.

Zob. odpowiedź na pkt 4.13.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.14. Niedociągnięcia w systemach zarządzania i kontroli mogą wpływać na znaczną liczbę płatności, gdyż dotyczą one wszystkich transakcji tego samego rodzaju przetwarzanych przez te systemy. 40 % spośród 92 błędów wykrytych przez Trybunał było spowodowanych czynnikami, które mają wpływ na więcej niż jedną transakcję. Błędy te mogą mieć konsekwencje finansowe. W ramce 4.4 przedstawiono przykład takiego błędu.

Ramka 4.4 – Przykład błędu mającego wpływ na więcej niż jedną transakcję

Rolnicy w wieku przedemerytalnym, którzy zaprzestają działalności rolniczej w celu przekazania gospodarstwa innym rolnikom, mogą skorzystać ze wsparcia z tytułu wcześniejszego przejścia na emeryturę w ramach EFRROW. Program rozwoju obszarów wiejskich w Polsce stanowi, że kwota wsparcia powinna zostać pomniejszona o kwotę emerytury krajowej w momencie osiągnięcia przez beneficjenta ustawowego wieku emerytalnego i podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu przez co najmniej 25 lat.

Agencja płatnicza nie wprowadziła właściwych kontroli, aby dopilnować przestrzegania tego wymogu. W konsekwencji 63-letni beneficjent otrzymywał pełną kwotę wsparcia niepomniejszoną o kwotę emerytury państwowej, do której był uprawniony. Trybunał stwierdził, że część kwoty wsparcia z tytułu wcześniejszego przejścia na emeryturę, która powinna być wypłacona przez ZUS w postaci emerytury państwowej, nie kwalifikuje się do finansowania ze środków EFRROW. Powyższy błąd wykryty w Polsce ma wpływ na inne transakcje, w przypadku których rolnicy spełniają warunki opisane powyżej.

Błędy mające wpływ na większą liczbę płatności niż tylko płatności skontrolowane i powodujące skutki finansowe zostały również wykryte w Niderlandach, Portugalii (Azory, część kontynentalna) i Finlandii.

Ramka 4.4 – Przykład błędu mającego wpływ na więcej niż jedną transakcję

Komisja pragnie wyjaśnić, że nic nie wskazuje na podwójną płatność na rzecz emeryta – chodzi o to, że z budżetu UE pokryto koszty, które powinny zostać pokryte z budżetu krajowego.

Komisja podziela zdanie Trybunału, że to organy krajowe powinny dopilnować, by kwotę wsparcia z tytułu wcześniejszego przejścia na emeryturę pomniejszono o kwotę emerytury krajowej, mimo że beneficjent nie wystąpił o emeryturę krajową. W ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń Komisja sprawdza ustalenia Trybunału w stosunku do organów krajowych z myślą o ochronie interesów finansowych UE i odzyskaniu ewentualnych nienależnych płatności.

W ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń Komisja sprawdza ustalenia Trybunału dotyczące błędu systemowego (tj. niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli) z myślą o ochronie interesów finansowych UE i odzyskaniu ewentualnych nienależnych płatności w drodze korekt finansowych netto.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.15. W ramach niektórych systemów wsparcia z EFR-ROW⁽¹⁸⁾ beneficjenci mają prawny obowiązek spełniać warunki „wzajemnej zgodności”, o których mowa w pkt 3.12. Spośród 61 rolników skontrolowanych na miejscu 24 (39 %) nie przestrzegało warunków wzajemnej zgodności, którym podlegali. Mimo to wpływ na szacowany poziom błędów jest stosunkowo niewielki (0,2 punktu procentowego). Naruszenia występowały zwłaszcza w odniesieniu do przepisów dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.15. Przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności nie stanowi kryterium kwalifikującego do płatności w ramach WPR, w związku z czym kontrole spełniania tych wymogów nie mają związku z legalnością i prawidłowością transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Wzajemna zgodność jest mechanizmem, w ramach którego na rolników nakładane są kary, jeśli nie przestrzegają oni szeregu zasad wywodzących się głównie z polityk innych niż WPR i obowiązujących obywateli UE niezależnie od WPR. Dlatego Komisja jest zdania, że zmniejszenia nakładane za naruszenia wymogów wzajemnej zgodności nie powinny być uwzględniane przy obliczaniu poziomów błędów na potrzeby WPR.

Komisja uważa też, że w nowych ramach prawnych WPR prawodawca wyraźnie potwierdził to stanowisko w odniesieniu do wszystkich form wsparcia WPR, stanowiąc w art. 97 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, że „Nałożenie kary administracyjnej nie ma wpływu na zgodność z prawem i prawidłowość płatności, do których się stosuje”.

W kwestii stwierdzonych problemów z identyfikacją i rejestracją zwierząt Komisja podziela spostrzeżenie Trybunału i zwraca szczególną uwagę na te wymogi, prowadząc kontrole przestrzegania warunków wzajemnej zgodności.

Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie

4.16. W odniesieniu do próby 15 płatności w zakresie środowiska naturalnego, rybołówstwa i zdrowia w czterech (27 %) z nich stwierdzono błędy niekwantyfikowalne.

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW KONTROLI

Rozwój obszarów wiejskich

Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji

4.17. Wyniki badania systemów przez Trybunał podsumowano w **załączniku 4.2**⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Zgodnie z art. 50a rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1).

⁽¹⁹⁾ W odniesieniu do obszarowych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich weryfikacja niektórych kluczowych elementów, na przykład uprawnionego obszaru, dokonywana jest za pośrednictwem Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK) opisanego w pkt 3.17. Inne wymogi kwalifikowalności podlegają specjalnie opracowanemu mechanizmowi kontroli. Jak opisano w **załączniku 3.2**, Trybunał ocenił systemy ZSZiK w czterech agencjach płatniczych i uznał je za skuteczne w przypadku jednej, częściowo skuteczne w dwóch przypadkach i nieskuteczne w przypadku jednej agencji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.18. 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 kwalifikowalności;
- b) kontroli na miejscu, które w zależności od programu pomocy powinny obejmować co najmniej 5 % wszystkich beneficjentów lub wydatków⁽²⁰⁾;
- c) systemu zapewniającego spełnienie warunków wzajemnej zgodności.

4.19. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła zgodność z przepisami stosownych rozporządzeń i ocenę skuteczności systemów pod względem zapewnienia prawidłowości transakcji. Aby poszerzyć zakres kontroli i uzyskać większą wydajność, Trybunał oparł ocenę systemów częściowo na kontrolach przeprowadzonych przez Komisję (DG AGRI) (zob. pkt 4.23).

4.20. W odniesieniu do zbadanych systemów państw członkowskich Trybunał stwierdził następujące główne uchybienia⁽²¹⁾:

- w przypadku siedmiu z ośmiu państw członkowskich – niedociągnięcia w kontrolach administracyjnych dotyczące warunków kwalifikowalności i zobowiązań, takie jak niewykrycie niekwalifikowalnego podatku VAT lub ryzyko podwójnego finansowania,

4.20. Komisja jest świadoma uchybień w systemach kontroli EFRROW w państwach członkowskich. W rocznym sprawozdaniu z działalności DG AGRI za 2013 r. sformułowano zastrzeżenia do wydatków z EFRROW w stosunku do prawie połowy agencji płatniczych, zwracając się do nich o podjęcie koniecznych działań zaradczych. Jak Trybunał wspomina w pkt 4.19, swoją ocenę systemów państw członkowskich oparł częściowo na kontrolach zgodności przeprowadzonych przez służby Komisji.

Aby chronić interesy finansowe UE, Komisja wdraża procedurę kontroli zgodności rozliczeń zawsze w przypadku, gdy w ramach prowadzonych przez nią kontroli stwierdzi uchybienia w kontrolach administracyjnych.

Komisja jest świadoma uchybień dotyczących problemów z kwalifikowalnością, w tym z procedurami udzielania zamówień publicznych i podatkiem VAT. Sprawy te stanowią podstawowy punkt kontroli prowadzonych w państwach członkowskich w odniesieniu do środków inwestycyjnych. Problemy te uwzględniano i uwzględnia się również w planach działania opracowywanych wspólnie z państwami członkowskich w celu zmniejszenia poziomu błędów.

Na okres finansowania 2014–2020 uproszczono przepisy dotyczące kwalifikowalności w odniesieniu do podatku VAT dla organów publicznych, co powinno zmniejszyć ryzyko występowania błędów.

⁽²⁰⁾ Art. 12 i 25 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 (Dz.U. L 25 z 28.1.2011, s. 8).

⁽²¹⁾ Państwa, w których wykryto uchybienia, wymieniono w **załączniku 4.2.**

UWAGI TRYBUNAŁU

- niezadowalająca ocena racjonalności kosztów we wszystkich czterech państwach członkowskich, w przypadku których skontrolowano ten aspekt, na przykład poprzez porównanie z kosztami referencyjnymi i zastosowanie zasad postępowania przetargowego,
- uchybienia w działaniach podjętych w następstwie nieprawidłowości wykrytych przez agencje płatnicze, w tym w zakresie zastosowania zmniejszeń i odzyskiwania środków w czterech z sześciu państw członkowskich,
- niezadowalająca jakość kontroli na miejscu (np. kontrolami tymi nie objęto wszystkich zobowiązań i wymogów) w pięciu spośród ośmiu państw członkowskich,
- niedociągnięcia w koncepcji i wdrożeniu systemu kontroli wzajemnej zgodności we wszystkich czterech 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 systemów państw członkowskich zbadanych w ostatnich dwóch latach⁽²²⁾. Uchybienia tego rodzaju w znacznym stopniu tłumaczą błędy wykryte podczas badania transakcji (zob. pkt 4.8).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja zgadza się, że kontrole administracyjne racjonalności kosztów mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności systemu kontroli. Przeprowadzając kontrole zgodności, Komisja również stwierdziła uchybienia w ocenie racjonalności kosztów i nałożyła korekty finansowe netto w tym względzie, by chronić interesy finansowe UE.

Komisja pragnie zaznaczyć, że w następnym okresie programowania, obejmującym lata 2014–2020, na potrzeby zwrotu płatności powszechniej stosowane będą koszty uproszczone (finansowanie ryczałtowe, standardowa skala kosztów jednostkowych i kwoty ryczałtowe). Powinno to przyczynić się do bardziej efektywnego i prawidłowego wykorzystania funduszy.

Stosując kontrole zgodności rozliczeń, Komisja monitoruje systemowe braki stwierdzone w ramach swoich kontroli, łącznie z tymi dotyczącymi nieprawidłowości i zarządzania długiem w państwach członkowskich. Korekty finansowe netto, dokonywane na koniec takich procedur, obejmują łączne ryzyko dla budżetu UE. Komisja wie o uchybieniach w przypadku czterech państw członkowskich, o których wspomina Trybunał, i aktualnie realizowane są procedury kontroli zgodności rozliczeń, mające na celu ochronę budżetu UE.

Komisja również stwierdziła uchybienia dotyczące jakości kontroli na miejscu. Aby chronić interesy finansowe UE, Komisja regularnie monitoruje uchybienia, stosując procedury kontroli zgodności rozliczeń.

Komisja podziela opinię Trybunału dotyczącą trzech państw członkowskich, potwierdzoną wynikami kontroli przestrzegania warunków wzajemnej zgodności przeprowadzonych przez Komisję w danych agencjach płatniczych.

Czwarte państwo członkowskie zostało objęte programem kontroli na 2015 r.

⁽²²⁾ Sprawozdanie roczne za 2012 r., rozdział 4, pkt 4.21–4.25, i sprawozdanie roczne za 2011 r., rozdział 4, pkt 4.22–4.32.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.21. Trybunał wykrył uchybienia w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych – problem ten wystąpił we wszystkich trzech państwach członkowskich, w których zbadano to zagadnienie. Trybunał zbadał 17 transakcji obejmujących zamówienia publiczne, a w ośmiu (47 %) z nich wystąpiły błędy. W trzech spośród ośmiu przypadków wykryto wydatki niekwalifikowalne na łączną kwotę przekraczającą 4,8 mln euro wsparcia z EFRROW. W ramce 4.5 przedstawiono przykład wydatków niekwalifikowalnych, niewykrytych przez kontrole w państwie członkowskim.

Ramka 4.5 – Przykład niezadawalającej jakości kontroli administracyjnych w państwie członkowskim

W przypadku jednego zamówienia publicznego na Łotwie beneficjentem była agencja płatnicza, która otrzymała 2 mln euro wsparcia z EFRROW na system informatyczny zlecony wykonawcy zewnętrznemu.

Trybunał stwierdził, że zamówienia na system informatyczny oraz jego późniejsze utrzymanie udzielono z zastosowaniem procedury, w której wystąpiły liczne, poważne błędy. Agencja płatnicza zastosowała na przykład procedurę negocjacyjną, mimo że nie spełniono koniecznych ku temu warunków, zamiast wymaganej prawem procedury w trybie przetargu ograniczonego lub nieograniczonego. Niezastosowanie wymaganej procedury skutkuje niekwalifikowalnością finansowania UE.

W ciągu ostatnich dwóch lat Trybunał wykazał bardzo podobne przypadki zamówień publicznych na systemy i usługi informatyczne, w przypadku których beneficjentem wsparcia z EFRROW była agencja płatnicza nieprzestrzegająca przepisów dotyczących zamówień publicznych⁽²³⁾. Oznacza to, że organy odpowiedzialne za kontrolowanie wydatkowania pomocy unijnej nie zawsze same przestrzegają przepisów.

Ramka 4.5 – Przykład niezadawalającej jakości kontroli administracyjnych w państwie członkowskim

Komisja będzie monitorowała kwestie, o których wspomina Trybunał, przeprowadzając kontrolę zgodności.

Jeśli chodzi o przykłady przytoczone w poprzednich sprawozdaniach rocznych Trybunału, Komisja uwzględni ustalenia Trybunału w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń i w stosownych przypadkach zastosuje korekty finansowe netto.

Systemy Komisji związane z prawidłowością transakcji

Stosowane przez Komisję procedury rozliczenia rachunków

4.22. 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 (miesięcznie z EFRG, a kwartalnie z EFRROW). Aby móc przyjąć ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu, Komisja wykorzystuje dwie osobne procedury rozliczenia rachunków:

⁽²³⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., rozdział 4, ramka 4.6, i sprawozdanie roczne za 2011 r., rozdział 4, ramka 4.2.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- 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 w sprawie zgodności opierają się na wynikach kontroli przeprowadzonych przez Komisję.

4.23. Trybunał sprawdził zgodność 20 kontroli przeprowadzonych przez Komisję z międzynarodowymi standardami kontroli. Kontrole obejmowały kluczowe elementy, które były zgodne z najważniejszymi wymogami regulacyjnymi. Trybunał odnotował poprawę w stosunku do roku ubiegłego, np. w zakresie dokumentacji kontrolnej, i ustalił, że jakość wyników kontroli Komisji dotyczących EFRROW i wzajemnej zgodności była wystarczająca, aby mogły one zostać wykorzystane przez Trybunał na potrzeby oceny systemów w państwach członkowskich. Jednakże wciąż istnieją uchybienia, zwłaszcza w przypadku EFRG, w odniesieniu do kontroli jakości, systematycznego użycia list kontrolnych oraz sposobu oceny dowodów i formułowania wniosków. Trybunał zgłosił podobne uwagi w ostatnich dwóch latach⁽²⁴⁾.

4.24. DG AGRI zgłosiła, że kontrole zgodności przeprowadzone przez nią w 2013 r. objęły 42 % wydatków z EFRG i EFRROW, czyli tyle samo, co w 2012 r. Wielkość wydatków objętych kontrolą Komisji jest bezpośrednio związana z korektami finansowymi. Trybunał nie mógł jednak sprawdzić poprawności zgłoszonych danych, gdyż Komisja nie była w stanie przedstawić wystarczających informacji dotyczących sposobu ich obliczenia.

4.23. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Trybunał odnotował poprawę w zakresie procedur kontrolnych. W kwestii uchybień stwierdzonych w przypadku EFRG prowadzone są prace mające na celu udoskonalenie systemu.

4.24. Trybunał poczynił interesujące i trafne obserwacje w kwestii szczegółowej metody obliczania zakresu wydatków objętych kontrolami. Komisja dokona analizy tych obserwacji w celu dostosowania swojej metody obliczania zakresu w kontekście swego nowego wieloletniego programu kontroli.

⁽²⁴⁾ Sprawozdanie roczne za 2012 r., rozdział 4, pkt 4.27, i sprawozdanie roczne za 2011 r., rozdział 4, pkt 4.41.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.25. Przeprowadzane przez Komisję kontrole zgodności mają charakter systemowy i nie obejmują badania prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Próby dobiera się w sposób uznaniowy lub losowy i obejmują one wydatki odnoszące się do kilku lat budżetowych, lecz nie są reprezentatywne. W rezultacie prace kontrolne Komisji nie umożliwiają obliczenia poziomu błędu w danym roku, a korekty finansowe wynikające z tych kontroli mają w większości przypadków formę ryczałtu. Korekty ryczałtowe powinny być stosowane w przypadku, kiedy nie jest możliwe dokładne określenie nienależnie wypłaconych kwot⁽²⁵⁾. Ponadto korekty ryczałtowe, zwykle w wysokości 2 % lub 5 %, są stosowane bez względu na liczbę niedociągnięć wykrytych w systemach kontroli.

4.25. Począwszy od roku składania wniosków 2014, jednostki certyfikujące zobowiązane są sprawdzać reprezentatywną próbę transakcji, która umożliwi im wydanie opinii na temat prawidłowości i legalności transakcji oraz weryfikację poziomu błędu. Z drugiej strony przeprowadzane przez Komisję kontrole zgodności mają na celu upewnienie się, czy systemy zarządzania i kontroli wdrożone przez państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego WPR są zgodne z przepisami, a w przypadku stwierdzenia niedociągnięć w tych systemach – ochronę budżetu UE przez zastosowanie korekt finansowych netto. Komisja nie przeprowadza kontroli zgodności rozliczeń z myślą o merytorycznym badaniu, które umożliwiłoby obliczenie poziomu błędów w odniesieniu do każdej agencji płatniczej, w stosunku do której rozważa się korektę finansową. Badanie prób w trakcie kontroli ma na celu sprawdzenie systemu. Nie muszą one być zatem reprezentatywne.

Korekty finansowe netto określa się na podstawie charakteru i wagi naruszenia oraz wynikającej z niego szkody finansowej dla budżetu UE. Jeżeli jest to możliwe, kwotę oblicza się na podstawie faktycznej straty lub na podstawie ekstrapolacji. W przypadku gdy jest to niemożliwe przy proporcjonalnym wysiłku, w sytuacji gdy państwa członkowskie nie korzystają z możliwości wykonania dodatkowej pracy w celu obliczenia straty dla budżetu UE lub kalkulacja taka jest niekompletna bądź niedostatecznie precyzyjna, stosuje się stawki ryczałtowe, uwzględniające charakter i wagę stwierdzonych niedociągnięć w krajowych systemach zarządzania i kontroli. Przepisy dotyczące stosowania korekt finansowych zmieniono rozporządzeniem horyzontalnym dotyczącym ram prawnych WPR na lata 2013–2020 (rozporządzenie (UE) nr 1306/2013), zgodnie z którym oszacowanie ryzyka dla UE warunkowane jest dokładnymi kryteriami. Przepisy ustanowione w tej kwestii w akcie delegowanym określają z większą dokładnością metodę oraz kryteria obliczania korekty finansowej netto w sposób odpowiednio proporcjonalny do ryzyka nieprawidłowych wydatków. Przykładowo w przypadku trzech lub większej liczby niedociągnięć w systemie kontroli stosowane będą bardziej restrykcyjne przepisy i wyższe korekty finansowe netto.

⁽²⁵⁾ Art. 80 ust. 4 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 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) stanowi, że „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”.

UWAGI TRYBUNAŁU

4.26. W 2013 r. Komisja przyjęła cztery decyzje o zgodności skutkujące korektami finansowymi w wysokości 1 116,8 mln euro (861,9 mln euro w odniesieniu do EFRG, 236,2 mln euro w odniesieniu do EFRROW oraz 18,6 mln euro w przypadku pozostałych funduszy). Korekty ryczałtowe stanowiły 66 % tych korekt, czyli bardzo podobnie jak w przypadku średniej z ostatnich pięciu lat (65 %).

4.27. Korekty finansowe przyjęte w 2013 r. stanowią około 2 % unijnego budżetu na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w 2013 r. Jest to wartość wyższa od średniej wartości korekt finansowych zastosowanych w latach 2008–2012 (1,4 %). Powodem tego jest głównie mniejsza liczba niezakończonych postępowań kontrolnych, która spadła z 553 na koniec 2012 r. do 516 na koniec 2013 r. Rozwiązanie i zamknięcie tych postępowań, odnoszących się do lat budżetowych sprzed 2010 r., skutkowało korektami finansowymi w wysokości 881 mln euro (79 % wszystkich korekt) w 2013 r. Stale utrzymuje się znaczna liczba niezakończonych spraw, zwłaszcza w odniesieniu do EFRG i nieprawidłowości, w przypadku których wciąż prowadzonych jest 46 postępowań w związku z kontrolami przeprowadzonymi pomiędzy 2007 a 2009 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.26. Finansowe korekty ryczałtowe netto stosuje się wyłącznie w przypadku, gdy Komisja nie może, przy proporcjonalnym wysiłku, dokładniej obliczyć ryzyka dla budżetu UE. Aby wyeliminować ryzyko dla budżetu UE, kryteria i metodę stosowania korekt ryczałtowych określono w przejrzysty sposób w dokumencie roboczym Komisji (VI/5330/97 z 23.12.1997). Zob. też odpowiedź na pkt 4.25.

4.27. W odniesieniu do WPR Komisja zawsze stosuje korekty finansowe „netto”, tj. państwa członkowskie faktycznie zwracają dane kwoty do budżetu UE.

Komisja podejmuje działania, by zamknąć szereg otwartych postępowań kontrolnych, a DG AGRI zatrudniła pięciu wykwalifikowanych pracowników, którzy pracują wyłącznie nad wyeliminowaniem zaletności.

Ponadto DG AGRI wdraża już ściślejszy monitoring zarządzania opóźnieniami proceduralnymi.

Za sprawą nowych ram prawnych WPR Komisja podejmuje działania mające na celu usprawnienie całej procedury kontroli zgodności rozliczeń i ograniczenie ryzyka zbędnych opóźnień. W szczególności w art. 34 projektu rozporządzenia wykonawczego, które ma zostać przyjęte przez Komisję w lipcu 2014 r., wprowadza się terminy dla każdego etapu procedury kontroli zgodności rozliczeń tak dla państw członkowskich, jak i dla Komisji.

Komisja zgadza się, że procedurę kontroli zgodności rozliczeń należy znacznie przyspieszyć. Procedura kontroli zgodności rozliczeń wymaga jednak zastosowania pewnych etapów określonych w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013 (postępowanie kontryktoryjne stanowiące podstawowy element standardowej procedury kontroli zgodności rozliczeń oraz postępowanie pojednawcze na wniosek państwa członkowskiego). W przypadku spraw bardziej złożonych oba etapy procedury kontroli zgodności rozliczeń (postępowanie kontryktoryjne i następnie pojednawcze), przestrzeganie prawa państwa członkowskiego do zakwestionowania ustaleń Komisji oraz konieczność zastosowania korekty proporcjonalnej do wagi niedociągnięcia mogą wymagać znacznego nakładu dodatkowej pracy.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Roczne sprawozdanie z działalności DG AGRI

4.28. Sprawozdanie DG AGRI ⁽²⁶⁾ zawiera zastrzeżenia co do wydatków na rozwój obszarów wiejskich w odniesieniu do 31 agencji płatniczych w 19 państwach członkowskich. Zastrzeżenia sformułowano „z powodu częstych niedociągnięć w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń”. Kwota kwestionowanych płatności wynosi 599 mln euro, przy uwzględnieniu błędu resztowego (RER) ⁽²⁷⁾ na poziomie 5,19%. Ze statystyk kontroli państw członkowskich ⁽²⁸⁾ wynika, że stanowi to znaczny wzrost w stosunku do ubiegłego roku, w którym błąd resztowy wyniósł 1,62%.

4.29. Znaczny wzrost poziomu błędu resztowego za 2013 r. w porównaniu z 2012 r. jest wynikiem zmiany podejścia Komisji. Przy ocenie poziomu błędu w przypadku agencji płatniczych Komisja uwzględnia obecnie wyniki swoich własnych kontroli zgodności, jak i wyniki kontroli Trybunału, sprawozdania roczne jednostek certyfikujących oraz wszelkie inne dostępne informacje. W 2013 r., w odniesieniu do 69 agencji płatniczych, Komisja skorygowała poziom błędu zgłoszone przez państwa członkowskie w przypadku 43 spośród 48 agencji płatniczych skontrolowanych przez Komisję i Trybunał w ostatnich trzech latach. Jednakże w przypadku wydatków nieobjętych kontrolami Komisji i Trybunału nie dokonano żadnych korekt, co może mieć wpływ na poziom błędu resztowego.

4.28. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2012 r. Trybunał zalecił w rozdziale 4, aby DG AGRI stosowała w przyszłości do EFRROW nową metodę, którą stosowała w 2012 r. do obliczania poziomu błędu i kwoty obciążonej ryzykiem w przypadku pomocy bezpośrednio niezwiązanej z wielkością produkcji (EFRG). Bezpośrednim rezultatem zastosowania tej nowej metody jest to, że błąd resztowy dla EFRROW za 2013 r. odbiega od błędu resztowego otrzymanego przy pomocy starej metody za rok 2012 i wcześniejsze lata. Wskutek dokładniejszego oszacowania kwoty obciążonej ryzykiem na poziomie agencji płatniczych liczba agencji, w stosunku do których sformułowano zastrzeżenia dotyczące EFRROW, zmalała o połowę.

4.29. Komisja ocenia poziom błędów zgłaszane przez agencje płatnicze i dokonuje korekt na podstawie „wszystkich dostępnych ważnych informacji”. Wszystkie agencje płatnicze co roku podlegają kontroli przez jednostki certyfikujące (nawet jeżeli Komisja uznaje, że poziom ufności wynikający z opinii jednostki certyfikującej nadal wymaga zwiększenia – praktyka stosowana od roku składania wniosków 2014). Ponadto z uwagi na fakt, że decyzje o przeprowadzeniu przez Komisję kontroli podejmuje się w oparciu o analizę ryzyka, można założyć, iż poziom ryzyka w przypadku agencji płatniczych nieobjętych w minionych trzech latach kontrolą jest niższy. Dalsze korekty, które nie opierałyby się na faktycznych i konkretnych dowodach, mogłyby doprowadzić do przeszacowania błędu resztowego.

Oprócz tego należy zaznaczyć, że korekta poziomu błędu agencji płatniczej przez Komisję może wymagać sformułowania zastrzeżenia i tym samym planu działań zaradczych w stosunku do danej agencji płatniczej. Niosłoby to ze sobą skutki finansowe i konsekwencje w kategoriach zasobów ludzkich dla danej agencji płatniczej, natomiast Komisja nie miałaby obiektywnych przesłanek do dokonania korekty.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽²⁷⁾ Poziom błędu resztowego to szacunkowy poziom błędu obliczony przez Komisję, utrzymujący się po skorygowaniu błędów wykrytych przez systemy nadzoru i kontroli funkcjonujące w państwach członkowskich.

⁽²⁸⁾ Choć Komisja twierdziła, że poziom błędu resztowego w 2012 r. był prawdopodobnie wyższy, nie przedstawiła własnej szacunkowej kwantyfikacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

4.30. Po tym jak w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2011 i 2012 r. DG AGRI zgłosiła zastrzeżenie co do wydatkowania środków z EFRROW, wszystkie państwa członkowskie wezwano do opracowania planów działania w celu zmniejszenia poziomu błędów w tym obszarze polityki. Trybunał odnotowuje, że podjęto starania w tym zakresie, lecz przegląd próby planów działania wykazał, że ich jakość i zakres znacznie się różniły. Jednym z uchybień w planach działania jest niedostateczne uwzględnienie w nich ustaleń kontrolnych Komisji i Trybunału. Przykład dobrych praktyk stwierdzono w Rumunii. Zidentyfikowano tam 19 różnych działań, obejmujących zarówno działania obszarowe, jak i inne niż obszarowe, mających na celu wyeliminowanie uchybień stwierdzonych podczas kontroli. W Hiszpanii wykryto z kolei, że jedynie dziewięć z 17 regionów uczestniczyło w krajowym planie działań. Ponadto plan ten skupiał się głównie na działaniach obszarowych, a nie na działaniach inwestycyjnych, które Trybunał uznał za bardziej narażone na błędy.

4.30. Po zgłoszeniu przez Trybunał w 2012 r. wysokiego poziomu błędów dla rozwoju obszarów wiejskich Komisja niezwłocznie podjęła działania przy ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. Aby ustalić przyczyny błędów oraz określić działania zaradcze, w 2012 r. w 14 państwach członkowskich utworzono plany działania, a od 2013 r. są one tworzone we wszystkich państwach członkowskich. Zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja poczyniły znaczne wysiłki w tym kierunku. Dla wszystkich zaangażowanych stron był to proces uczenia się, jednak Komisja uważa, że na chwilę obecną został on uwięziony powodzeniem. Z perspektywy czasu wiadomo, że niektóre działania można było lepiej ukierunkować, niektóre inaczej rozplanować w czasie itd. Komisja przyjmuje uwagi Trybunału, uwzględniając je w pracach realizowanych wspólnie z organami państw członkowskich w związku z nieustannie podejmowanymi wysiłkami na rzecz zmniejszenia poziomu błędów.

Komisja uważnie sprawdza, czy plany działania uwzględniają najważniejsze wyniki kontroli i stwierdzone uchybienia. W szczególnych przypadkach, gdy państwo członkowskie uporczywie lekceważy ważne kwestie dotyczące wyższego poziomu błędów, Komisja może zastosować korekty finansowe netto lub zawiesić/przerwać płatności.

Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie

4.31. Trybunał przeprowadził badanie systemów w Polsce, za które odpowiada instytucja audytowa EFR, oraz skontrolował główne elementy systemów DG MARE służące do zarządzania wydatkowaniem środków z EFR.

Systemy państw członkowskich związane z prawidłowością transakcji

4.32. Podsumowanie wyników kontroli Trybunału w zakresie systemów przedstawiono w **załączniku 4.2**.

4.33. Głównym celem kontroli Trybunału było sprawdzenie kluczowych wymogów w odniesieniu do systemu zarządzania i kontroli wykorzystywanego przez instytucję audytową w Polsce, aby zapewnić prawidłowość działań finansowanych ze środków EFR. Dodatkowo Trybunał dokonał ponownej kontroli działań finansowanych ze środków EFR, skontrolowanych wcześniej przez instytucję audytową. Najważniejsze z wykrytych uchybień dotyczą weryfikacji kryteriów kwalifikowalności.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Systemy Komisji związane z prawidłowością transakcji

4.34. Trybunał zbadał systemy DG MARE wykorzystywane na potrzeby oceny ryzyka, planowania kontroli i korekt finansowych dotyczących EFR, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Kontrola ta stanowiła uzupełnienie kontroli systemów w tym państwie. W ramach kontroli wykazano, że korekta finansowa w odniesieniu do Polski była oparta na szczegółowych wyliczeniach, nie przedstawiono jednak wystarczających dowodów świadczących, że została ona poprawnie zatwierdzona.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski dotyczące 2013 r.**

4.35. W przypadku tej grupy polityk:

- badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji wynosi 6,7 %,

- siedem spośród 13 zbadanych systemów oceniono jako częściowo skuteczne, a sześć jako nieskuteczne.

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

4.34. *Dokonano korekty finansowej w związku z nieprzebraniem art. 25 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006. Nie był to przypadek odosobniony: w DG MARE utworzono specjalną grupę roboczą do analizowania takich przypadków. Aby zapewnić spójne traktowanie państw członkowskich i skuteczne upowszechnianie informacji, zaangażowano jednostki operacyjne oraz jednostki ds. ochrony i kontroli.*

4.35.

Komisja zauważa, że wskazany przez Trybunał poziom błędu jest szacunkiem rocznym, który uwzględnia kwoty odzyskane i działania naprawcze zrealizowane przed kontrolami Trybunału. Komisja zauważa też, że odnośne wydatki podlegają korekcie w kolejnych latach w drodze korekt finansowych netto, wynikających z procedury kontroli zgodności rozliczeń, a także w drodze odzyskiwania kwot od beneficjentów. Komisja uważa, że wskazany przez Trybunał reprezentatywny poziom błędu w skali roku należy rozpatrywać w kontekście wieloletniego charakteru korekt finansowych netto i odzyskanych środków. Komisja przyjmuje do wiadomości najbardziej prawdopodobny, szacowany przez Trybunał poziom błędu.

Nie zgadza się jednak przede wszystkim z kwalifikacją przez Trybunał przypadków naruszenia warunków wzajemnej zgodności jako błędów kwantyfikowalnych i uważa, że nie należy ich uwzględniać przy obliczaniu poziomów błędów w poświadczeniu wiarygodności.

Zob. też odpowiedź Komisji na pkt 4.15, zawierającą szczegółowe objaśnienie jej stanowiska w tej sprawie.

Komisja zwraca uwagę na fakt, że przedstawione wyniki są zbliżone do wyników za ubiegły rok.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

4.36. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 4.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił 11 zaleceń. Jedno z nich zostało zrealizowane w pełni, dwa w przeważającej mierze, sześć zostało zrealizowanych częściowo, a dwa nie zostały zrealizowane wcale.

4.37. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2013 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich:

- **Zalecenie 1:** państwa członkowskie udoskonaliły 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 4.8 i 4.20). W przypadku kontroli administracyjnych, zwłaszcza odnoszących się do działań inwestycyjnych, należy wykorzystać wszelkie dostępne informacje, aby potwierdzić kwalifikowalność wydatków, projektów i beneficjentów (w tym wszystkich udziałowców końcowych) oraz zgodność postępowań o udzielenie zamówienia z obowiązującym przepisami unijnymi lub krajowymi.
- **Zalecenie 2:** Komisja zapewniła odpowiednie działania następcze we wszystkich przypadkach, w których Trybunał wykrył błędy (zgodnie z informacjami w pkt 4.14, 4.20 i 4.21, jak również w pkt 4.16 dotyczącym środowiska).

4.36. W odniesieniu do 10 zaleceń dotyczących rozwoju obszarów wiejskich zob. odpowiedzi w załączniku 4.3.

Komisja przyjmuje to zalecenie i zgadza się z opinią, że państwa członkowskie powinny lepiej przeprowadzać swoje kontrole administracyjne.

Obecnie agencje płatnicze i państwa członkowskie wspólnie przeprowadzają oceny *ex ante* możliwości weryfikacji i kontroli środków, które będą częścią programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Zobowiązane są one załączyć do wszelkich stwierdzonych źródeł błędów wskazanie dotyczące ukierunkowanych działań zaradczych.

W akcie wykonawczym do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 objaśniony zostanie zakres oraz przedmiot kontroli administracyjnych, kontroli na miejscu i kontroli *ex post*.

Aby lepiej chronić interesy finansowe UE, Komisja zaostrzyła przepisy dotyczące przerwania płatności na rozwój obszarów wiejskich w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie wywiązują się prawidłowo ze swojej roli określonej przepisami w sprawie zarządzania dzielonego.

Komisja przyjmuje to zalecenie i zapewni, by we wszystkich przypadkach, w których Trybunał wykrył błędy systemowe, podjęto odpowiednie działania następcze.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- **Zalecenie 3:** państwa członkowskie zapewniły kompletność planów działania mających na celu wyeliminowanie wysokiego poziomu błędów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich poprzez objęcie planami wszystkich regionów i działań, zwłaszcza działań inwestycyjnych, oraz uwzględnienie wyników kontroli Komisji i Trybunału (zob. pkt 4.30).

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja prowadzi z państwami członkowskimi intensywną współpracę w celu ustalenia przyczyn błędów we wdrażaniu polityki i podjęcia działań zaradczych. W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień, w tym uchybień wykrytych przez Trybunał Obrachunkowy, prace te będą kontynuowane w przewidywalnej przyszłości.

W ramach ostatniego procesu monitorowania planów działania w odniesieniu do poziomów błędów, który miał miejsce w marcu 2014 r., zwrócono się już do wszystkich państw członkowskich o powiązanie planów działania oraz działań zaradczych z różnymi ustaleniami z kontroli przekazanymi przez Komisję lub Trybunał. Przy okazji kolejnych takich działań monitorujących, które zostaną podjęte jesienią 2014 r., kwestia ta zostanie zgłębiona. Co kwartał przedstawiane jest sprawozdanie z postępów kontroli, mające na celu monitorowanie podstawowych ustaleń.

Przed wszystkim Komisja uwzględni tę kwestię na wszystkich spotkaniach poświęconych rocznemu przeglądowi oraz na spotkaniach komitetów monitorujących z instytucjami zarządzającymi, nalegając, by plany działania były kompletne i skuteczne.

W odniesieniu do WPR jako całości Trybunał zaleca, aby:

- **Zalecenie 4:** Komisja dokumentowała sposób obliczania wydatków podlegających jej kontrolom zgodności (zob. pkt 4.24).
- **Zalecenie 5:** Komisja podjęła działania w celu dalszego ograniczenia liczby niezakończonych postępowań tak, aby wszystkie kontrole przeprowadzone przed 2012 r. mogły zostać zamknięte do końca 2015 r. (zob. pkt 4.27).
- **Zalecenie 6:** Komisja w dalszym ciągu rozwijała swoje podejście do obliczania błędów resztowego, tak by zapewnić uwzględnienie wszystkich wydatków i agencji płatniczych (zob. pkt 4.29).

Komisja przyjmuje to zalecenie. Informacje o zakresie kontroli, w tym wszystkie podstawowe informacje szczegółowe związane z kwestiami podniesionymi przez Trybunał Obrachunkowy, przekazano Trybunałowi w pierwszym tygodniu czerwca 2014 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie. W ostatnich latach służby Komisji aktywnie dążyły do realizacji tego priorytetowego celu, odzwierciedlając to w rocznych planach pracy.

Komisja przyjmuje to zalecenie w tym sensie, że poczynwszy od roku składania wniosków 2014, jednostki certyfikujące będą kontrolowały legalność i prawidłowość transakcji na podstawie reprezentatywnej próby, dostarczając wiarygodniejszych informacji na temat poziomu błędów na poziomie agencji płatniczych.

4.38. Trybunał zaleca ponadto, aby:

- **Zalecenie 7:** korekty finansowe wobec państw członkowskich dotyczące Europejskiego Funduszu Rybackiego były poparte dowodami świadczącymi, że zostały one poprawnie zatwierdzone (zob. pkt 4.34).

Komisja przyjmuje to zalecenie.

ZAŁĄCZNIK 4.1

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

	2013				2010				
	Rozwój obszarów wiejskich	Środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	Ogółem	2012					
Łączna liczba transakcji:	162	15	177	177	92				
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY									
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:									
nie wystąpiły błędy	43 %	(70)	73 %	(11)	46 %	(81)	37 %	43 %	48 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	57 %	(92)	27 %	(4)	54 %	(96)	63 %	57 %	52 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy									
Analiza według rodzaju błędu									
Inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne:	48 %	(44)	100 %	(4)	50 %	(48)	43 %	38 %	48 %
Błędy kwantyfikowalne:	52 %	(48)	0 %	(0)	50 %	(48)	57 %	62 %	52 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH									
Najbardziej prawdopodobny poziom błędów						6,7 %	7,9 %	7,7 %	—
Najwyższy poziom błędów (NWPB)						9,9 %	— Brak danych lub nie dotyczy.		
Najniższy poziom błędów (NNPB)						3,5 %			
⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.									
⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.									

ZAŁĄCZNIK 4.2

WYNIKI BADAŃ WYBRANYCH SYSTEMÓW W ZAKRESIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH, ŚRODOWISKA NATURALNEGO, RYBOŁÓWSTWA I ZDROWIA

Ocena wybranych systemów nadzoru i kontroli

Tabela 1

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	Skontrolowane działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	Kontrolę administracyjną dotyczące warunków kwalifikowalności i zobowiązań	Ocena racjonalności kosztów	Działania podjęte w następstwie nieprawidłowości, w tym zastosowanie zmniejszeń lub odzyskiwanie środków	Kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych	Kontrolę na miejscu i dobór próby	Ocena ogólna
Niemcy (Nadrenia Północna-Westfalia)	Obszarowe (działania 211, 212, 213, 214, 215)	częściowo skuteczne	—	częściowo skuteczne	—	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne
Hiszpania (Walencja)	Obszarowe (działania 211, 212, 214)	częściowo skuteczne	—	nieskuteczne	—	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne
Malta	Obszarowe (działania 212, 214)	częściowo skuteczne	—	nieskuteczne	—	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne
Słowenia	Obszarowe (działania 211, 212 214)	częściowo skuteczne	—	skuteczne	—	skuteczne	częściowo skuteczne
Włochy (Sycylia)	Inne niż obszarowe (działania 121, 123, 311, 511)	częściowo skuteczne	nieskuteczna	skuteczne	nieskuteczne	skuteczne	nieskuteczne
Łotwa	Inne niż obszarowe (działania 121, 123, 321, 511)	nieskuteczne	nieskuteczna	nieskuteczne	nieskuteczne	częściowo skuteczne	nieskuteczne
Polska	Inne niż obszarowe (działania 321, 322)	skuteczne	nieskuteczna	—	częściowo skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne
Rumunia	Inne niż obszarowe (działanie 312)	nieskuteczne	nieskuteczna	—	—	częściowo skuteczne	nieskuteczne

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	Skontrolowane działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich	Kontrolne administracyjne dotyczące warunków kwalifikowalności i zobowiązań	Ocena racjonalności kosztów	Działania podjęte w następstwie nieprawidłowości, w tym zastosowanie zmniejszeń lub odzyskiwanie środków	Kontrolne przestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych	Kontrolne na miejscu i dobór próby	Ocena ogólna
Liczba państw członkowskich z uchybieniami/Liczba skontrolowanych państw członkowskich	7/8	4/4	4/6	3/3	5/8		

— Brak danych lub nie dotyczy.

Skontrolowane działania obszarowe: 211: płatności z tytułu naturalnych utrudnień wynikających z położenia dla rolników na obszarach górskich; 212: płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie; 213: płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z dyrektywą 2000/60/WE; 214: płatności rolno-środowiskowe; 215: płatności z tytułu dobrostanu zwierząt.

Skontrolowane działania inne niż obszarowe: 121: modernizacja gospodarstw; 123: zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych; 311: różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej; 312: tworzenie i rozwój przedsiębiorstw; 321: tworzenie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej; 322: odnowa i rozwój wsi; 511: pomoc techniczna.

Tabela 2

Państwo członkowskie (agencja płatnicza)	System	Działania następcze dotyczące nieprawidłowości, w tym zastosowanie zmniejszeń lub odzyskanie środków	Wdrożenie norm w zakresie wzajemnej zgodności oraz dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska	Kontrolne na miejscu i dobór próby	Ocena ogólna
Republika Czeska	wzajemna zgodność	częściowo skuteczne	nieskuteczne	częściowo skuteczne	nieskuteczne
Hiszpania (Kastylia i León)	wzajemna zgodność	nieskuteczne	nieskuteczne	częściowo skuteczne	nieskuteczne
Włochy (Emilia Romagna)	wzajemna zgodność	częściowo skuteczne	nieskuteczne	nieskuteczne	nieskuteczne
Malta	wzajemna zgodność	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne
Liczba państw członkowskich z niedociągnięciami/Liczba skontrolowanych państw członkowskich	4/4	4/4	4/4	4/4	

Tabela 3

Państwo członkowskie	Aspekty ogólne	Zakres podjęzeczніка kontroli	Metodyka kontroli systemów	Przegląd kontroli systemów	Metodyka doboru próby na potrzeby kontroli operacji	Metodyka kontroli operacji	Przegląd kontroli operacji	Ponowne kontrole operacji	Roczne sprawozdanie audytowe i roczna opinia	Ocena ogólna
Polska (instytucja audytowa w zakresie Europejskiego Funduszu Rybackiego)	skuteczne	skuteczny	skuteczna	częściowo skuteczny	skuteczna	częściowo skuteczna	skuteczny	częściowo skuteczne	skuteczne	częściowo skuteczne

ZAŁĄCZNIK 4.3

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 zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane	niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	
2011	4.53. Należy odnotować, że zalecenie Trybunału dotyczące dalszego uproszczenia zasad i warunków dotyczących rozwoju obszarów wiejskich pozostaje aktualne.			X			<p>Komisja nieustannie zachowuje czujność, jeśli chodzi o możliwości uproszczenia zasad i warunków dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, mając na uwadze, że wiele z tych warunków to elementy dodatkowe, wywodzące się od państw członkowskich, w związku z czym pozostają poza sferą wpływów Komisji.</p> <p>Nowe prawodawstwo dotyczące rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2014–2020, które weszło w życie pod koniec 2013 r., wprowadziło szereg elementów upraszczających oraz wymóg, by określone w programach środki były możliwe do weryfikacji i kontroli. Jednak teraz, kiedy prawodawstwo już obowiązuje, Komisja ma ograniczone możliwości wprowadzania dalszych uproszczeń w okresie programowania 2014–2020.</p> <p>Rezultaty wprowadzonych nowych elementów upraszczających będą widoczne dopiero w nadchodzącym okresie wdrażania.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					Odpowiedź Komisji	
		w pełni zrealizowane	na etapie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne		niewystarczające dowody
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>4.54. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2011 r. Trybunał zaleca, aby w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich w obecnym okresie programowania:</p> <p>Zalecenie 1: państwa członkowskie bardziej rygorystycznie prowadziły kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, aby zmniejszyć ryzyko zgłoszenia do UE niekwalifikowalnych wydatków.</p> <p>Zalecenie 2: Komisja i państwa członkowskie zapewniły lepsze przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zamówień publicznych i przepisów dotyczących podatku VAT, kiedy beneficjentami pomocy są organy publiczne, — zobowiązań rolno-środowiskowych i zasad kwalifikowalności w odniesieniu do modernizacji gospodarstw rolnych. 		X				<p>Komisja podziela zdanie Trybunału i regularnie zaleca państwom członkowskim, by eliminowały takie niedociągnięcia w ramach procedur kontroli zgodności rozliczeń.</p> <p>W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. DG AGRI zawarta 6.2 zastrzeżenia i zażądała podjęcia działań w celu wyeliminowania niedociągnięć. Niepodjęcie przez agencje płatnicze koniecznych działań może prowadzić do zawieszenia płatności przez Komisję.</p> <p>Ponadto nowe prace, które będą realizowane przez jednostki certyfikujące od roku budżetowego 2015 w celu dostarczenia opinii na temat legalności i prawidłowości transakcji, również pomogą w określeniu niedociągnięć w skuteczności kontroli agencji płatniczych, które tym sposobem otrzymują wskazówki dotyczące koniecznych usprawnień, mających zapewnić prowadzenie kontroli z zachowaniem niezbędnej dyscypliny.</p> <p>W przypadku zadeklarowania przez państwo członkowskie niekwalifikowalnych wydatków Komisja chroni budżet UE, odzyskując nierelatywne płatności w drodze korekt finansowych netto.</p> <p>W trakcie swoich kontroli DG AGRI również wykryła uchybienia podobne do tych stwierdzonych przez Trybunał i prowadzi działania następcze w formie procedur kontroli zgodności rozliczeń. W przypadku stwierdzenia ryzyka dla budżetu UE nakłada się korekty finansowe netto. Trwające aktualnie procedury kontroli zgodności rozliczeń obejmują wykryte niedociągnięcia w stosowaniu przepisów dotyczących podatku VAT i zamówień publicznych oraz związanego z tym działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.</p> <p>W kwestii zamówień publicznych należy zwrócić uwagę na fakt, że Komisja przyjęła ostatnio nowe wytyczne dotyczące określenia korekt finansowych netto w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych (decyzja Komisji C(2013) 9527).</p>	

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	na etapie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	Zalecenie 3: Komisja przeanalizowała przyczyny istotnego poziomu błędów.	X						W latach 2012–2013 Komisja analizowała, za pośrednictwem grupy roboczej, podstawowe przyczyny poziomu błędów. Wyniki zawarto w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie pierwotnych przyczyn błędów oraz działań korygujących i zapobiegawczych w polityce rozwoju obszarów wiejskich, przedstawionym Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w czerwcu 2013 r. (SWD(2013) 244 final). Komisja zorganizowała kilka seminariów z państwami członkowskimi w celu omówienia tej sprawy i nadal będzie analizowała przyczyny w odniesieniu do nowo stwierdzonych elementów.
	Zalecenie 4: Komisja wzięła pod uwagę ustalenia poczynione przez Trybunał przy opracowywaniu strategii kontroli w zakresie kontroli rozliczenia rachunków w DG AGRI.	X						Nie dotyczy.
	Zalecenie 5: Komisja uzupełniła wytyczne dla jednostek certyfikujących o wymóg uwzględnienia przez te jednostki w swoich strategiach kontroli i sprawozdaniach ustaleń z poprzednich kontroli przeprowadzanych przez Komisję i Trybunał.				X			Zdaniem Komisji to zalecenie zostało w pełni wdrożone. Zagadnienie to uwzględniono w wytycznych, które jednostki certyfikujące będą stosowały po 2013 r. na dwóch etapach kontroli: 1) na etapie planowania, w oparciu o wstępną analizę ryzyka, w której należy odpowiednio uwzględnić wszystkie dostępne informacje, w tym poprzednie ustalenia Trybunału Obrachunkowego; ustalenia te należy prawidłowo potwierdzić w strategii kontroli (zob. pozycja 3.2 wytycznych); oraz 2) na etapie oceny błędów, na którym od jednostki certyfikującej oczekuje się wykonania analizy odpowiadającej na pytanie, czy rezultaty kontroli można zakwestionować przy pomocy ważnych informacji pochodzących z innych kontroli (w tym kontroli prowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy i Komisję Europejską).

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	na etapie realizacji zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane	niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające do wody	
2011	<p>Zalecenie 6: w zakresie zasad wzajemnej zgodności państwa członkowskie zapewniły przestrzeżenie wymogów dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz poprawiły dystrybucję kontroli w trakcie roku, by należycie sprawdzić przestrzeżenie wszystkich właściwych wymogów.</p> <p>4.55. W obszarach polityki „Środowisko naturalne”, „Gospodarka morską i rybołówstwo” oraz „Ochrona zdrowia i konsumentów” Trybunał zaleca, aby Komisja poprawiła monitorowanie połowów ryb w ramach umów o partnerstwie w sprawie połowów z krajami spoza UE.</p>				X			<p>Prrowadząc kontrole w zakresie stosowania zasad wzajemnej zgodności przez państwa członkowskie, Komisja regularnie sprawdza, czy państwa członkowskie zapewniają przestrzeżenie wymogów dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz kontroli na miejscu.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	na etapie realizacji		niezrealizowane	zalecenie już nieaktualne	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2010	3.58 lit. d) jakość kontroli powinna być odpowiednio sprawdzana i zgłaszana przez jednostki certyfikujące.		X				Zdaniem Komisji to zalecenie zostało w pełni wdrożone, ponieważ wdrożono ramy mające zapewnić odpowiednie zgłaszanie przez jednostki certyfikujące informacji na temat jakości kontroli na miejscu oraz wydano konieczne szczegółowe wytyczne dla jednostek certyfikujących. Od roku składania wniosków 2014 (rok budżetowy 2015) jednostki certyfikujące są zobowiązane wydawać opinię na temat legalności i prawidłowości zgłoszonych Komisji wydatków. Wymaga to od nich sprawdzenia i zgłoszenia jakości kontroli przeprowadzanych przez agencje płatnicze.	
	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				Komisja uważa, że poczyniła już znaczne postępy w tym obszarze. Aby ustalić pierwotne przyczyny błędów i wdrożyć działania mające je wyeliminować, przeprowadziła szeroko zakrojone prace w ramach DG AGRI oraz we współpracy z państwami członkowskimi. Prace te będą kontynuowane w razie stwierdzenia nowych niedociągnięć.	
	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				W latach 2012 i 2013 realizowano wszechstronne plany działania, natomiast w 2014 r. zainicjowano 31 planów działania dla określonych agencji płatniczych, w przypadku których utrzymuje się wysoki poziom błędów. Nowe prace, które będą realizowane przez jednostki certyfikujące od roku budżetowego 2015 w celu dostarczenia opinii na temat legalności i prawidłowości transakcji, również pomogą w określeniu niedociągnięć w skuteczności kontroli agencji płatniczych, które tym sposobem otrzymają wskazówki dotyczące koniecznych usprawnień mających zapewnić prowadzenie kontroli z zachowaniem wymaganych standardów.	

ROZDZIAŁ 5

Polityka regionalna, transport i energia

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	5.1–5.19
Charakterystyka badanej grupy polityk	5.3–5.18
Cele polityki	5.3–5.4
Instrumenty polityki	5.5–5.15
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	5.16–5.18
Zakres kontroli i podejście kontrolne	5.19
Prawidłowość transakcji	5.20–5.32
Badanie instrumentów inżynierii finansowej	5.33–5.36
Badanie wybranych systemów kontroli	5.37–5.60
Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi	5.37–5.51
Przegląd rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję	5.52–5.60
Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej	5.53–5.58
Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii	5.59–5.60
Wnioski i zalecenia	5.61–5.64
Wnioski dotyczące 2013 r.	5.61–5.62
Zalecenia	5.63–5.64

Załącznik 5.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie polityki regionalnej, transportu i energii

Załącznik 5.2 – Wyniki badania wybranych systemów kontroli w obszarze spójności

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

5.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono ocenę szczegółową grupy polityk „Polityka regionalna, transport i energia”, która obejmuje obszary polityki „Polityka regionalna”, „Mobilność i transport” oraz „Energia”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2013 r. przedstawiono w tabeli 5.1.

Tabela 5.1 – Polityka regionalna, transport i energia – najważniejsze informacje za 2013 r.

(w mln EUR)		
Obszar polityki	Opis	Płatności
Polityka regionalna	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i inne działania w zakresie polityki regionalnej	31 130
	Fundusz Spójności	11 906
	Działania przedakcesyjne związane z polityką strukturalną	358
	Wydatki administracyjne	86
	Fundusz Solidarności	14
		43 494
Mobilność i transport	Sieci transeuropejskie	771
	Transport lądowy, lotniczy i morski	158
	Wydatki administracyjne	65
	Badania naukowe związane z transportem	65
		1 059
Energia	Energia konwencjonalna i odnawialna	312
	Energia jądrowa	199
	Badania naukowe związane z energią	144
	Wydatki administracyjne	76
	Sieci transeuropejskie	27
		758
Płatności za rok ogółem		45 311
- wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾		227
Wydatki operacyjne ogółem		45 084
- zaliczki ⁽²⁾ ⁽³⁾		2 974
+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾		1 742
+ wypłaty na rzecz odbiorców końcowych z instrumentów inżynierii finansowej		1 625
Skontrolowana populacja ogółem		45 477
Zobowiązania za rok ogółem		46 759

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

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. załącznik 1.1, pkt 7).

⁽³⁾ Kwota ta obejmuje 1 869 mln euro zaliczek wypłaconych na rzecz instrumentów inżynierii finansowej.

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

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

Charakterystyka badanej grupy polityk

Cele polityki

Polityka regionalna

5.3. Celem polityki regionalnej jest wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju między różnymi regionami, restrukturyzację podupadających stref przemysłowych, różnicowanie obszarów wiejskich i wspieranie współpracy transgranicznej i ponadnarodowej.

Polityka w zakresie mobilności, transportu i energii

5.4. Celem polityki w zakresie transportu i energii jest ustanowienie bezpiecznych, konkurencyjnych i zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju systemów oraz usług transportowych i energetycznych dla obywateli i przedsiębiorstw europejskich, a także opracowanie innowacyjnych rozwiązań, które przyczyniają się do kształtowania i realizacji tej polityki.

Instrumenty polityki

Polityka regionalna

5.5. Z EFRR finansowane są projekty w zakresie infrastruktury, tworzenie lub utrzymanie miejsc pracy, inicjatywy na rzecz regionalnego rozwoju gospodarczego oraz działania wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa. Z Funduszu Spójności finansowane są inwestycje w infrastrukturę w dziedzinie ochrony środowiska i transportu w tych państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na osobę jest niższy niż 90 % średniej UE. Dodatkowo, w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, państwa kandydujące otrzymują pomoc w przygotowaniu do wykorzystania funduszy UE przeznaczonych na politykę regionalną, zaś Fundusz Solidarności UE zapewnia wsparcie na wypadek katastrof naturalnych w państwach członkowskich (zob. *tabela 5.1*).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zarządzanie wydatkami w ramach funduszy polityki spójności (EFRR/FS i Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz ich kontrola

5.6. Wkłady finansowe z wszystkich trzech funduszy – EFRR, FS i EFS – stanowią wsparcie polityki spójności. Fundusze te podlegają wspólnym zasadom, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w osobnych rozporządzeniach dotyczących poszczególnych funduszy. Fundusze polityki spójności są realizowane za pomocą programów wieloletnich w trybie zarządzania dzielonego pomiędzy Komisję i państwa członkowskie. Przy omawianiu kwestii dotyczących wszystkich tych funduszy w niniejszym rozdziale pojawiają się odniesienia do EFS, któremu poświęcony jest rozdział 6.

5.7. Na podstawie wniosków państw członkowskich, na każdy okres programowania Komisja zatwierdza programy operacyjne (PO) oraz orientacyjne plany finansowe, które uwzględniają wkład UE oraz wkłady krajowe⁽¹⁾. Projekty wybrane przez władze państw członkowskich są finansowane w ramach PO, a realizowane przez osoby prywatne, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa prywatne lub państwowe bądź organy publiczne na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym. Zasady, na jakich można dokonywać zwrotu kosztów z budżetu UE, są przedstawione w rozporządzeniach lub krajowych zasadach kwalifikowalności.

5.8. Beneficjenci zgłaszają władzom krajowym, jakie koszty ponieśli w związku z każdym projektem. Poszczególne deklaracje zostają zagregowane w okresowe deklaracje wydatków dla każdego PO, które są z kolei poświadczane przez władze państw członkowskich i przedkładane Komisji⁽²⁾. Następnie łączna kwota dofinansowania jest zwracana państwu członkowskiemu z budżetu UE, zgodnie z poziomem współfinansowania określonym na poziomie priorytetów.

5.7. Ustalenie zasad kwalifikowalności na poziomie krajowym (art. 56 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006) było jednym z głównych elementów uproszczenia wprowadzonego w okresie programowania 2007–2013. Miało ono na celu zapewnienie państwu członkowskim większej elastyczności w dostosowywaniu zasad kwalifikowalności do szczególnych potrzeb regionów lub programów oraz ujednoczenie ich z zasadami obowiązującymi dla innych krajowych programów publicznych.

⁽¹⁾ Na okres programowania 2007–2013 Komisja zatwierdziła łącznie 434 PO: 317 współfinansowanych z EFRR/FS (z czego 24 PO obejmują projekty finansowane z FS) oraz 117 współfinansowanych z EFS. Dnia 1 lipca 2013 r. Chorwacja została 28. państwem członkowskim UE. W rezultacie całkowita liczba PO wzrosła do 440 (322 PO współfinansowanych w ramach EFRR/FS i 118 w ramach EFS).

⁽²⁾ Zakres zwrotu kosztów jest określany zgodnie ze wskaźnikiem ustalonym dla takich projektów w PO, przy uwzględnieniu innych kryteriów (takich jak konkretne pułapy przewidziane w przepisach lub zasadach pomocy państwa).

UWAGI TRYBUNAŁU

Poziom państw członkowskich i poziom regionalny

5.9. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za niedopuszczenie do nieprawidłowych wydatków, ich wykrywanie i korygowanie oraz sprawozdawczość w tym zakresie wobec Komisji. Za bieżącą administrację odpowiadają wyznaczone instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące⁽³⁾. Muszą one dopilnować, by wszystkie projekty kwalifikowały się do dofinansowania unijnego i by zadeklarowane koszty spełniały wszystkie warunki wskazane w rozporządzeniach lub w przepisach krajowych. Weryfikacja pod tym kątem obejmuje kontrole na miejscu projektów wybranych w sposób wrywkowy oraz kontrole dokumentacji zarządczej przed zatwierdzeniem wydatków przez instytucje zarządzające. Instytucje certyfikujące zapewniają wykonanie odpowiednich kontroli i przeprowadzają dodatkowe weryfikacje przed złożeniem do Komisji deklaracji wydatków do zwrotu. Te kontrole zarządcze są łącznie nazywane „kontrolami pierwszego szczebla”.

5.10. Dodatkowo, w odniesieniu do każdego PO (lub grupy PO), instytucje audytowe (IA) w państwach członkowskich przeprowadzają kontrole systemów i, w sposób wrywkowy, audyty *ex post* operacji⁽⁴⁾. Instytucje te przedstawiają Komisji wyniki tych kontroli w formie rocznych sprawozdań audytowych, które zawierają roczną opinię audytową dotyczącą funkcjonowania systemów i szacowany przez IA poziom błędu (zob. pkt 5.38 i 5.41)⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Instytucje pośredniczące to organy publiczne lub prywatne działające pod nadzorem instytucji zarządzającej i prowadzące działania w jej imieniu.

⁽⁴⁾ Art. 62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽⁵⁾ Więcej szczegółowych informacji na temat roli i zakresu odpowiedzialności IA i ich udziału w procesie uzyskiwania pewności przez Komisję można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym nr 16/2013 „Stosowanie modelu jednorazowej kontroli oraz poleganie przez Komisję na pracach krajowych instytucji audytowych w obszarze spójności”, pkt 5–11.

UWAGI TRYBUNAŁU

Poziom Komisji

5.11. Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego) musi uzyskać pewność co do tego, że państwa członkowskie ustanowiły systemy zarządzania i kontroli, które spełniają przewidziane przepisami wymogi, oraz że systemy te funkcjonują skutecznie⁽⁶⁾. Jeżeli Komisja stwierdzi, że państwo członkowskie nie skorygowało nieprawidłowych wydatków, które zostały poświadczane i zadeklarowane, albo że wystąpiły poważne uchybienia w systemach zarządzania i kontroli, może ona wstrzymać lub zawiesić płatności⁽⁷⁾. 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⁽⁸⁾. Więcej informacji na temat wstrzymania lub zawieszenia płatności przez Komisję i stosowania korekt finansowych przedstawiono w rozdziale 1, pkt 1.12–1.14.

Mobilność i transport oraz energia

5.12. Polityka Unii Europejskiej w zakresie transportu ma na celu rozwój rynku wewnętrznego, zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności oraz zintegrowanie sieci transportowych. W ramach polityki UE w tym obszarze wspiera się mobilność, zrównoważony rozwój i bezpieczeństwo transportu. Polityka w zakresie energii ma na celu zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom przystępnych cenowo dostaw energii, konkurencyjnych cen oraz 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. Program transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T) i europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG) to główne instrumenty finansowe w tych dwóch obszarach (zob. *tabela 5.1*).

⁽⁶⁾ Art. 72 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Art. 99 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zarządzanie wydatkami na mobilność, transport i energię oraz ich kontrola

5.13. Komisja (Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii) dokonuje wydatków na transport i energię za pośrednictwem dwóch agencji wykonawczych i wspólnego przedsięwzięcia⁽⁹⁾, a także w trybie zarządzania wspólnego (np. w przypadku środków na zamykanie obiektów jądrowych lub Europejskiego Funduszu na rzecz Efektywności Energetycznej).

5.14. 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 władze państw członkowskich, lecz mogą to również być przedsiębiorstwa publiczne lub prywatne. Dofinansowanie unijne jest wypłacane w ratach, w formie zaliczki (prefinansowania), po podpisaniu umowy o dotację lub decyzji finansowej, a następnie w formie płatności okresowych i końcowych, stanowiących zwrot wydatków kwalifikowalnych zadeklarowanych przez beneficjentów.

5.15. Komisja ocenia wnioski w oparciu o przyjęte kryteria ich wyboru i zatwierdzania, dostarcza beneficjentom informacje i wytyczne, a także monitoruje i weryfikuje realizację projektów na podstawie sprawozdań z postępów finansowych i technicznych przedkładanych przez beneficjentów. W umowie o dotację lub decyzji Komisji może być przewidziany wymóg, aby wnioski o zwrot kosztów zostały poświadczone przez niezależnego audytora lub właściwy organ krajowy. Ponadto Komisja przeprowadza kontrole *ex post* w celu wykrycia i skorygowania błędów, którym mogły nie zapobiec wcześniejsze kontrole.

⁽⁹⁾ Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci INEA (kontynuująca działania Agencji Wykonawczej ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej), Agencja Wykonawcza ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw EASME (kontynuująca działania Agencji Wykonawczej 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

*Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości***Polityka regionalna**

5.16. W przypadku wydatków z EFRR i FS główne ryzyko wiąże się z nieprzestrzeganiem unijnych lub krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień oraz z finansowaniem projektów, które są niekwalifikowalne lub niezgodne z unijnymi zasadami pomocy państwa⁽¹⁰⁾. Ryzyko może też polegać na tym, że beneficjenci zadeklarują koszty, które według rozporządzeń lub krajowych zasad kwalifikowalności są niekwalifikowalne.

5.17. Przy realizacji PO władze państw członkowskich muszą godzić ze sobą różne priorytety. Wydatki podlegają odpowiednim kontrolom, mającym zapewnić ich prawidłowość i należyte zarządzanie finansami. Równocześnie pożądanym jest wykorzystanie dostępnych środków UE. W praktyce może to utrudniać spójne stosowanie skutecznych mechanizmów kontrolnych, prowadząc do tego, że naruszenia przepisów nie będą wykrywane ani korygowane, a wydatki niekwalifikowalne będą ostatecznie zwracane z budżetu UE. Może to również doprowadzić do finansowania projektów, które są zbyt kosztowne, które nie są skutecznie realizowane lub w przypadku których prawdopodobieństwo osiągnięcia zamierzonych rezultatów jest niewielkie⁽¹¹⁾. Ryzyko to staje się większe pod koniec okresu kwalifikowalności.

Mobilność i transport oraz energia

5.18. W przypadku wydatków na transport i energię główne ryzyko polega na tym, że Komisja nie wykryje kosztów niekwalifikowalnych zadeklarowanych przez beneficjentów przed dokonaniem ich zwrotu. Podobnie jak w przypadku EFRR i FS, istnieje także ryzyko nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

5.16. Komisja podziela tę opinię, co zostało szczegółowo przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji „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).

⁽¹⁰⁾ Więcej informacji na temat roli i obowiązków Komisji w odniesieniu do pomocy państwa można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym nr 15/2011 „Czy procedury Komisji zapewniają skuteczne sprawowanie kontroli pomocy państwa?”.

⁽¹¹⁾ Więcej informacji na temat kwestii związanych ze skutecznym wykonaniem zadań przedstawiono w rozdziale 10.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

5.19. 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 badania poddano próbę 180 transakcji⁽¹²⁾, zgodnie z metodyką przedstawioną w *załączniku 1.1, pkt 7*. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2013 r. próba obejmowała transakcje dokonane w 19 państwach członkowskich⁽¹³⁾;
- b) w ramach kontroli zbadano instrumenty inżynierii finansowej pod kątem wskaźnika wydatkowania (tj. odsetka środków wykorzystanych na poziomie odbiorców końcowych). Badanie polegało na przeglądzie sprawozdawczości Komisji z postępów prac za rok 2012 oraz pięciu instrumentów inżynierii finansowej z próby skontrolowanych transakcji;
- c) ocena systemów kontroli obejmowała:
 - (i) sprawowany przez Komisję nadzór nad krajowymi instytucjami audytowymi w państwach członkowskich;
 - (ii) roczne sprawozdania z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcji Generalnej ds. Energii.

⁽¹²⁾ Próba ta obejmuje 180 transakcji związanych ze 168 projektami z zakresu polityki regionalnej (125 projektów dofinansowanych z EFRR, 38 projektów dofinansowanych z FS i pięć instrumentów inżynierii finansowej), ośmioma projektami transportowymi i czterema projektami z zakresu energii (zob. *załącznik 5.1*). Próba została dobrana na podstawie wszystkich płatności z wyjątkiem zaliczek, które w 2013 r. wyniosły 2,9 mld euro. Ze 168 transakcji z zakresu polityki regionalnej (włączając wszystkie instrumenty inżynierii finansowej) 157 odnosi się do okresu programowania 2007–2013. Zbadana próba instrumentów inżynierii finansowej została dobrana spośród tych funduszy, w przypadku których wypłaty na rzecz odbiorców końcowych (takie jak pożyczki, gwarancje czy inwestycje kapitałowe) zostały dokonane w trakcie 2013 r.

⁽¹³⁾ Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Litwa, Luksemburg, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Szwecja.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

5.20. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w załączniku 5.1. Spośród 180 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 102 (57%) wystąpiły błędy. Na podstawie 40 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 6,9%⁽¹⁴⁾.

5.21. W rozdziale 1 zawarto ocenę poprawności i wiarygodności danych dotyczących korekt finansowych przedstawionych w nocie 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE (zob. pkt 1.12–1.14). Zakres, w jakim Trybunał uwzględni korekty finansowe przy ocenie najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu, objaśniono w rozdziale 1 sprawozdania rocznego za 2012 r.⁽¹⁵⁾

5.22. Na wykresie 5.1 przedstawiono zakres, w jakim różne kategorie nieprawidłowości przyczyniły się do oszacowanego przez Trybunał najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu za 2013 r.

5.20. Zbiorcza odpowiedź na pkt 5.20 i 5.21:

Komisja odnotowuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu zgłoszony za 2013 r. odpowiada poziomom błędu przedstawianym przez Trybunał za ostatnie cztery lata.

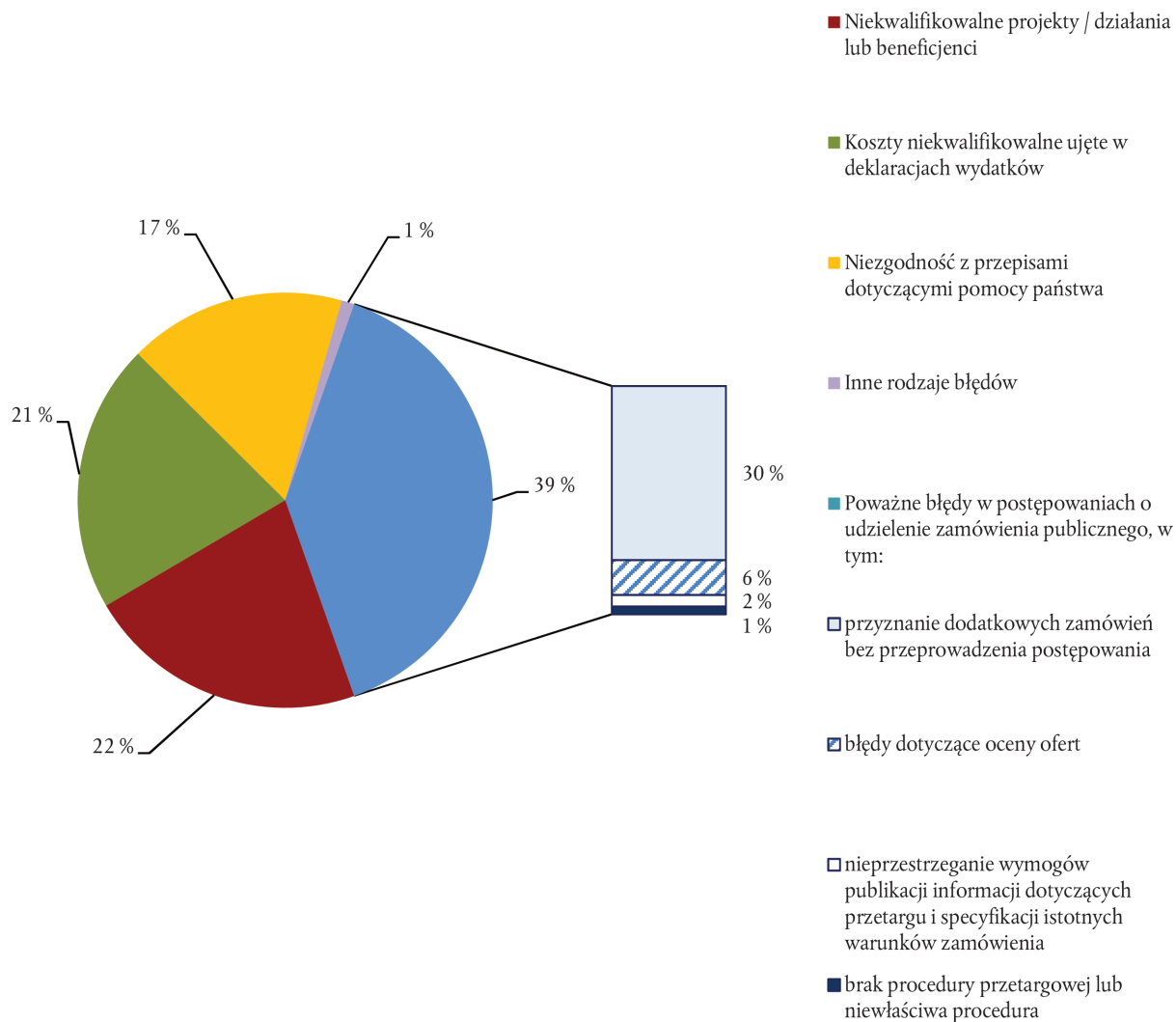
Potwierdza to fakt, że poziom błędu za okres programowania 2007–2013 pozostaje stabilny i znajduje się znacznie poniżej poziomów zgłoszonych dla okresu 2000–2006. Zmiana ta wynika z wprowadzenia przepisów o wzmocnionej kontroli na okres 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji dotyczącej wstrzymywania/zawieszania płatności w przypadku wykrycia uchybień, jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2013 r. (zob. sekcja 2.111 F, s. 44–45). Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na programach/państwach członkowskich o najwyższym ryzyku i w razie potrzeby będzie stosowała środki korygujące w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności. Na nowy okres 2014–2020 zdolności Komisji do podejmowania działań naprawczych zostały jeszcze bardziej zwiększone przez usunięcie, pod pewnymi warunkami, możliwości ponownego wykorzystania przez państwa członkowskie funduszy wynikających z korekt finansowych netto. Będzie to ważna zachęta dla państw członkowskich do wykrywania i korygowania nieprawidłowości przed poświadczeniem rocznych sprawozdań Komisji.

Ponadto rozporządzenie finansowe (art. 80 ust. 4) przewiduje stosowanie zgodnie z zasadami polityki spójności (art. 99 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006) korekt na podstawie wartości ryczałtowej lub ekstrapolacji, gdy nienależnie wypłacone kwoty nie mogą być dokładnie zidentyfikowane, co jest częstym przypadkiem. Miało to miejsce w przypadku polityki regionalnej w 2013 r. Komisja działała w ramach swoich uprawnień i z pełnym poszanowaniem obowiązujących przepisów, aby chronić budżet UE. Zgodnie z podejściem Trybunału korekty są wprowadzane w takim zakresie, w jakim ustalono powiązanie z indywidualnymi operacjami. Komisja uważa, że zastosowane korekty na podstawie wartości ryczałtowej obejmowały całość stosownych programów i operacji. Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 1.17.

⁽¹⁴⁾ Trybunał wylicza szacunkowy 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 10,1% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽¹⁵⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2012 r., pkt 1.19–1.37.

Wykres 5.1 – Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów



UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Błędy polegające na nieprzestrzeganiu przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych składają się na ponad jedną trzecią poziomu błędu oszacowanego przez Trybunał w tych obszarach polityki.

5.23. Przepisy dotyczące zamówień publicznych są podstawowym instrumentem pozwalającym na oszczędne i skuteczne wydatkowanie środków publicznych oraz na ustanowienie wewnętrznego rynku UE.

5.24. W 2013 r. Trybunał skontrolował 122 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty lub usługi, stanowiące podstawę wydatków związanych ze 180 transakcjami zbadanymi przez Trybunał⁽¹⁶⁾. Łączna szacowana wartość tych zamówień wyniosła w przybliżeniu 4,2 mld euro⁽¹⁷⁾.

5.25. Podobnie jak w latach poprzednich, procedury udzielania zamówień publicznych były obszarem szczególnie narażonym na błędy⁽¹⁸⁾. W przypadku 60 ze 122 zbadanych postępowań Trybunał stwierdził niezgodności z unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. Około jedna trzecia z nich stanowiła poważne naruszenia przepisów, w związku z czym zostały one zaklasyfikowane jako błędy kwantyfikowalne. Błędy te stanowią 45 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 39 % szacowanego poziomu błędu w tej grupie polityk (zob. ramka 5.1).

5.23. Zbiorcza odpowiedź na pkt 5.23–5.25:

Choć Komisja i Trybunał w ten sam sposób przeprowadzają audyt zgodności z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych, począwszy od okresu programowania 2000–2006 Komisja stosuje proporcjonalne korekty na podstawie wartości ryczałtowych, tym samym właściwie radząc sobie z ryzykiem wystąpienia szkody dla budżetu UE oraz uwzględniając charakter i wagę rzeczywistych nieprawidłowości.

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

Komisja zauważa ponadto, że organ udzielający absolutorium wezwał Komisję i Trybunał do zharmonizowania ich metod służących kwantyfikacji błędów w dziedzinie zamówień publicznych (decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011).

W 2013 r. Komisja zaktualizowała swoją decyzję w sprawie kwantyfikacji błędów w dziedzinie zamówień publicznych w ramach zarządzania dzielonego, między innymi w obszarach wydatków na cele spójności i rozwoju obszarów wiejskich (zob. decyzja Komisji C(2013) 9527 final).

W oparciu o tę decyzję Komisja szacuje, że kwantyfikacja błędów w dziedzinie zamówień publicznych w 2013 r. wyniosłaby do 0,6 punktu procentowego mniej niż obliczenia Trybunału przy zastosowaniu własnej kwantyfikacji.

⁽¹⁶⁾ W około 73 % ze 122 postępowań o udzielenie zamówienia skontrolowanych przez Trybunał wartość zamówienia przekraczała próg wymagający zastosowania unijnych zasad dotyczących zamówień publicznych UE zgodnie z transpozycją do prawa krajowego.

⁽¹⁷⁾ Kwota ta obejmuje łączne wydatki na udzielone zamówienia, z których część została poświęcona w skontrolowanych deklaracjach wydatków.

⁽¹⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 4.26–4.27, sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.31–5.33, i sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 5.30–5.34.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 5.1 – Przykłady poważnych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych

- a) *Niezasadnione udzielenie zamówienia z wolnej ręki na dodatkowe roboty (brak nieprzewidzianych okoliczności):* W ramach projektu TEN-T realizowanego w Niemczech do współfinansowania zgłoszono umowy o wykonanie dodatkowych robót na budowie terminala pasażerskiego w porcie lotniczym (które zostały zlecone z wolnej ręki temu samemu wykonawcy). Roboty te były następstwem niedociągnięć na etapie przygotowania, planowania i realizacji projektu, a nie skutkiem nieprzewidzianych okoliczności. W takich przypadkach udzielenie zamówienia z wolnej ręki jest niezgodne z prawem, a wykonanie dodatkowych robót powinno być przedmiotem procedury o udzielenie zamówienia publicznego.

Podobne przypadki stwierdzono w odniesieniu do innych projektów finansowanych z EFRR i FS oraz projektów dotyczących transportu realizowanych w Belgii, Republice Czeskiej, Niemczech, Hiszpanii, Włoszech i Szwecji.

- b) *Zastosowanie niezgodnych z prawem kryteriów udzielenia zamówienia:* W realizowanym w Hiszpanii projekcie dotyczącym remontu budynku użyteczności publicznej, finansowanym z EFRR, w specyfikacji warunków zamówienia wskazano wzór, który miał posłużyć do wyłonienia najkorzystniejszej oferty. Zniekształciło to wynik postępowania przetargowego, tak że zamówienia udzielono w sposób nieprawidłowy.
- c) *Zmiana zakresu zamówienia po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia:* Zakres projektu polegającego na unowocześnieniu i renowacji sieci wodociągowej w Hiszpanii, finansowanego z EFRR, został w znaczący sposób zmodyfikowany po przeprowadzeniu postępowania i udzieleniu zamówienia. Takie działanie stanowi naruszenie unijnych i krajowych przepisów dotyczących zamówień publicznych, w związku z czym zadeklarowane wydatki związane z tym zamówieniem są nieprawidłowe. W dodatku faktycznie wykonane roboty nie odpowiadały warunkom zmodyfikowanego zamówienia.

Podobne przypadki stwierdzono w projektach finansowanych z EFRR i FS w Republice Czeskiej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 5.1 – Przykłady poważnych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych

- c) *W przypadku Republiki Czeskiej Komisja podkreśla, że zastosowała korektę na podstawie wartości ryczałtowej w wysokości 10 % do wszystkich wydatków tego programu od 2007 r. do 31 sierpnia 2012 r., która obejmuje zgłoszone błędy o tym samym charakterze, co te zidentyfikowane przez Trybunał. Korekta została zastosowana do wszystkich projektów skontrolowanych przez Trybunał.*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.26. Inne błędy dotyczące procedur udzielania zamówień wystąpiły w przypadku kolejnej jednej trzeciej ze 122 zbadanych postępowań. Błędy te obejmowały przypadki nieprzestrzegania wymogów w zakresie informacji i publikacji, niepoprawne stosowanie kryteriów wyboru i niedociągnięcia w specyfikacjach warunków zamówień. Nie zostały one uwzględnione w oszacowanym przez Trybunał poziomie błędów⁽¹⁹⁾.

W przypadku trzech projektów skontrolowanych przez Trybunał nie zostały spełnione warunki kwalifikowalności.

5.27. Trybunał zidentyfikował trzy projekty, w przypadku których nie spełniono warunków kwalifikowalności określonych w rozporządzeniach lub krajowych zasadach kwalifikowalności, i dokonał kwantyfikacji błędów. Na projekty te przypada 8 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych. Składają się one na około 22 % szacowanego poziomu błędów (zob. ramka 5.2).

Ramka 5.2 – Przykłady projektów niekwalifikowalnych

- a) Wybór projektu, którego cele nie mogły zostać zrealizowane w sposób realistyczny: Projekt realizowany w Polsce, współfinansowany z EFRR, polegał na adaptacji zabytkowego zespołu dworsko-parkowego w celu świadczenia usług konferencyjno-szkoleniowych i hotelarskich. Został on wybrany przez instytucję zarządzającą, choć jego cele, opisane we wniosku projektowym, nie mogły zostać zrealizowane w sposób realistyczny. W szczególności znacznie zawyżono liczbę osób, które miałyby korzystać z usług szkoleniowych. Ponadto zadeklarowano koszty wynikające z wykorzystania budynku do celów prywatnych, co nie wchodziło w zakres umowy o dofinansowanie.
- b) Beneficjent niespełniający kryteriów wyboru określonych w PO: Realizowany na Węgrzech projekt finansowany z EFRR dotyczył nabycia koparki przez beneficjenta działającego w sektorze budownictwa i transportu. Jednakże ani projekt, ani działalność gospodarcza beneficjenta nie mogły być uznane za innowacyjne, a w związku z tym nie spełniono kryteriów wyboru określonych w PO.

5.26. Komisja podejmie działania następcze w odniesieniu do wszystkich błędów zgłoszonych przez Trybunał zgodnie z decyzją Komisji C(2013) 9527 final.

5.27. Zbiorcza odpowiedź na pkt 5.27–5.29:

Komisja stara się zapewnić, aby beneficjenci i instytucje zarządzające programami były w pełni świadome zasad kwalifikowalności. Można to osiągnąć poprzez szkolenia i wytyczne, a w przypadku polityki regionalnej i miejskiej instytucje zarządzające powinny przekazywać tę wiedzę wszystkim organom odpowiadającym za zarządzanie funduszami. Jeśli w obszarze polityki regionalnej Komisja identyfikuje złożone zasady na poziomie programu, wydaje również zalecenia państwu członkowskiemu dotyczące uproszczenia tych zasad.

Komisja będzie nadal koncentrowała swoje działania na instytucjach programu, u których zidentyfikowano ryzyko.

⁽¹⁹⁾ Więcej informacji dotyczących podejścia Trybunału do kwantyfikacji błędów związanych z zamówieniami publicznymi przedstawiono w załączniku 1.1, pkt 10–12.

UWAGI TRYBUNAŁU

W przypadku prawie jednej dziesiątej wszystkich projektów skontrolowanych przez Trybunał zadeklarowano koszty niekwalifikowalne.

5.28. Przedkładając Komisji deklaracje kosztów, organy krajowe poświadczają, że koszty te zostały poniesione zgodnie z licznymi szczegółowymi przepisami ustanowionymi w rozporządzeniach UE, krajowymi zasadami kwalifikowalności, przepisami poszczególnych PO, zaproszeniami do składania wniosków, decyzjami o zatwierdzeniu projektów do współfinansowania lub umowami o dofinansowanie.

5.29. Trybunał wykrył zadeklarowane koszty niekwalifikowalne w przypadku 8 % zbadanych transakcji. Błędy te stanowią 38 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 21 % szacowanego poziomu błędów w tych obszarach polityki (zob. ramka 5.3).

Ramka 5.3 — Przykłady zadeklarowanych kosztów niekwalifikowalnych

- a) *Nieuzasadnione koszty osobowe:* W przypadku realizowanego we Francji projektu dotyczącego budowy połączenia sieci elektrycznych pomiędzy Francją a Hiszpanią beneficjent nie był w stanie uzasadnić niektórych kosztów osobowych. Wiążące się z nimi wydatki nie kwalifikują się zatem do współfinansowania ze środków UE.

Podobny przypadek, w którym wydatek niekwalifikowalny w postaci pensji został zadeklarowany jako koszt, odnotowano w ramach projektu współfinansowanego z EFRR we Włoszech.

- b) *Zadeklarowane wydatki na rzecz organizacji spoza UE:* W realizacji projektu TEN-T, mającego na celu dalszy rozwój wspólnej europejskiej przestrzeni powietrznej, uczestniczyły różne organizacje z kilku państw członkowskich UE i z jednego kraju nienależącego do UE. Wymóg, zgodnie z którym beneficjentami mogły być wyłącznie organizacje z państw członkowskich UE i tylko one mogły deklarować koszty, został zlekceważony, ponieważ koszty zwrócono również w przypadku uczestniczącego w projekcie konsorcjum pochodzącego z kraju spoza UE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przypadki naruszenia zasad pomocy państwa składają się na 17 % poziomu błędu.

5.30. Pomoc państwa uznaje się za *a priori* niezgodną z rynkiem wewnętrznym, ponieważ może negatywnie wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi⁽²⁰⁾. Komisja bezpośrednio egzekwuje unijne zasady pomocy państwa. Państwa członkowskie mają obowiązek powiadamiania Komisji o wszystkich przypadkach potencjalnej pomocy państwa (albo w ramach programu, albo indywidualnie dla każdego projektu), chyba że projekt nie przekracza pułapu *de minimis* lub jest objęty ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych⁽²¹⁾. W odniesieniu do każdego zgłoszonego przypadku Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji powinna następnie sporządzić opinię, czy pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. W opinii powinna znaleźć się ocena, czy dany projekt byłby realizowany także bez takiej pomocy.

5.31. W tym roku Trybunał zidentyfikował 16 projektów w ośmiu państwach członkowskich, naruszających unijne zasady dotyczące pomocy państwa. Trybunał zwrócił się do Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji o wydanie wstępnych ocen dotyczących wszystkich tych przypadków i otrzymał je. Oceny te oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wzięto pod uwagę podczas klasyfikacji błędów. W przypadku pięciu projektów Trybunał uznał, że zgodnie z zasadami pomocy państwa państwa powinny one otrzymać mniejsze dofinansowanie ze środków unijnych lub krajowych albo nie otrzymać go wcale. Te skwantyfikowane błędy składają się na około 17 % szacowanego poziomu błędu⁽²²⁾ (zob. ramka 5.4). Pozostałe 11 projektów, w których wystąpiły niezgodności z przepisami dotyczącymi zasadami pomocy państwa, nie zostało uwzględnionych w poziomie błędu szacowanym przez Trybunał.

Ramka 5.4 – Przykłady projektów, w których naruszono zasady pomocy państwa

- a) *Brak wykazania efektu zachęty*: Z przekazanych informacji na temat realizowanego w Polsce projektu finansowanego z EFRR, który polegał na utworzeniu wspólnego centrum usługowego dla wielonarodowego przedsiębiorstwa, wynika, że projekt byłby rentowny nawet bez wsparcia publicznego, i że zostałyby zrealizowany bez pomocy finansowej. W rezultacie, w myśl art. 8 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, projekt nie kwalifikuje się do współfinansowania ze środków UE.

Podobny przypadek stwierdzono w innym projekcie w Polsce finansowanym z EFRR.

5.31. *Komisja jest właściwym organem w Unii Europejskiej uprawnionym do decydowania, czy pomoc jest niezgodna z zasadami rynku wewnętrznego. Dokonując tego, Komisja rozróżnia naruszenia formalnych oraz proceduralnych wymagań dotyczących pomocy państwa i niezgodność pomocy z zasadami rynku wewnętrznego, a zatem niezgodność z podstawowymi warunkami zasad pomocy państwa. Zatem pomoc niezgodna z wymogami formalnymi i proceduralnymi może być mimo wszystko zgodna z wymaganiami istotnymi i merytorycznymi.*

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagi Trybunału i przeprowadzi działania następcze w przypadkach zidentyfikowanych przez Trybunał.

⁽²⁰⁾ Art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczący pomocy państwa.

⁽²¹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 (Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3).

⁽²²⁾ W 2012 r. wskaźnik ten wyniósł 9 % (zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 5.41).

UWAGI TRYBUNAŁU

- b) *Nienależna premia dla MŚP w ramach pomocy państwa*: W Słowenii, w ramach zgłoszonego programu dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), przyznano pomoc beneficjentowi realizującemu projekt finansowany z EFRR, polegający na prowadzeniu działalności badawczej i rozwojowej w sektorze motoryzacyjnym. Podmiot objęty dofinansowaniem *de facto* nie spełniał jednak kryteriów kwalifikowalności dla MŚP, ponieważ stanowił własność dużych firm i wyłącznie na ich rzecz prowadził działalność badawczą. W tym przypadku należało zastosować niższy wskaźnik intensywności pomocy przewidziany dla dużych przedsiębiorstw. W rezultacie część wsparcia jest niekwalifikowalna.

Podobne przypadki stwierdzono w projektach współfinansowanych z EFRR w Bułgarii i na Węgrzech.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W przypadku jednej trzeciej zbadanych transakcji przynajmniej niektórym z wykrytych błędów można było zapobiec poprzez kontrole na szczelbu państw członkowskich.

5.32. W przypadku 17 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych władze krajowe miały wystarczające informacje (np. pochodzące od beneficjentów końcowych, od ich kontrolerów lub z własnych kontroli), aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany dla tego rozdziału byłby o 3 punkty procentowe niższy. W 10 z tych przypadków wydatki zadeklarowano, uwzględniając korektę ryczałtową nałożoną przez Komisję. Ponadto Trybunał ustalił, że w pięciu przypadkach błąd wykryty przez Trybunał został popełniony przez władze krajowe. Udział tych błędów w najbardziej prawdopodobnym szacowanym poziomie błędów wyniósł 2 punkty procentowe.

5.32. Komisja ściśle monitoruje takie przypadki, aby zagwarantować, że systemy te będą w przyszłości lepiej zapobiegać wystąpieniu błędów przed poświadczeniem. Komisja zgadza się, że należyte i terminowe kontrole zarządcze muszą być przeprowadzane, aby zapobiegać przede wszystkim występowaniu nieprawidłowości lub ujmowaniu ich w poświadczonych Komisji wnioskach o płatność.

Od 2010 r. Komisja prowadzi audyty ukierunkowane na kontrole zarządcze programów o wysokim stopniu wykrytego ryzyka w przypadkach, w których stwierdziła, że uchybienia mogą pozostać niewykryte lub nie zostać wykryte w odpowiednim czasie przez instytucję audytową programu. Rezultaty tych audytów zostaną zaprezentowane do końca 2013 r. w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (zob. s. 41).

Komisja odwołuje się do wzmocnionych procedur w ramach regulacyjnych na okres programowania 2014–2020, zgodnie z którymi weryfikacje i kontrole zarządcze (w tym kontrole na miejscu) będą musiały być przeprowadzane w terminie pozwalającym na poświadczenie Komisji rocznych sprawozdań finansowych programu oraz złożenie przez instytucje zarządzające deklaracji zarządczych. Komisja uważa, że te procedury dotyczące wzmocnionych kontroli doprowadzą do trwałego zmniejszenia poziomu błędów.

UWAGI TRYBUNAŁU

BADANIE INSTRUMENTÓW INŻYNIERII FINANSOWEJ

5.33. Instrumenty inżynierii finansowej zapewniają wsparcie dla przedsiębiorstw lub projektów miejskich w formie inwestycji kapitałowych, pożyczek lub gwarancji⁽²³⁾. Mogą one być wykorzystywane głównie w trzech obszarach: wsparcia dla MŚP⁽²⁴⁾, wspierania rozwoju obszarów miejskich⁽²⁵⁾ i promowania efektywności energetycznej.

5.34. Do końca 2012 r. utworzono 940 instrumentów inżynierii finansowej w ramach 175 programów operacyjnych realizowanych ze środków EFRR i EFS we wszystkich państwach członkowskich UE z wyjątkiem Irlandii i Luksemburga. Udostępnione w ich ramach środki wynoszą łącznie 12 558 mln euro⁽²⁶⁾.

Instrumenty inżynierii finansowej nadal wykazują niskie wskaźniki wydatkowania.

5.35. Fundusze wdrażające instrumenty inżynierii finansowej są zasilane z programu operacyjnego po ustanowieniu ich struktury prawnej. Następnie środki te są wykorzystywane do wspierania projektów. Wsparciem mogą zostać objęte tylko projekty, które wchodzą w zakres programu operacyjnego. Instrumenty inżynierii finansowej mają z założenia charakter odnawialny lub, w przypadku niektórych rodzajów funduszy gwarancyjnych, mają osiągnąć wyższy efekt mnożnikowy. Wszelkie środki, które stanowią zwrot z inwestycji lub udzielonych pożyczek, w tym zyski, mają zostać ponownie wykorzystane na rzecz działań realizowanych poprzez instrumenty inżynierii finansowej.

⁽²³⁾ Art. 44 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

⁽²⁴⁾ W tym program wspólnych europejskich zasobów dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (JEREMIE), realizowany wspólnie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) w celu zapewnienia dodatkowych środków dla MŚP.

⁽²⁵⁾ W tym program wspólnego europejskiego wsparcia na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich (JESSICA), realizowany wspólnie z EBI w celu dokonywania inwestycji zwrotnych (w formie inwestycji kapitałowych, pożyczek i gwarancji) w zakresie rozwoju obszarów miejskich.

⁽²⁶⁾ Komisja Europejska, *Summary of data on the progress made in financing and implementing FEIs co-financed by Structural Funds* (Zestawienie danych dotyczących postępu dokonanego w finansowaniu i wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej współfinansowanych z funduszy strukturalnych), COCOF 13/0093-00/EN, 19 września 2013 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.36. W ramach kontroli Trybunał stwierdził, że instrumenty inżynierii finansowej z próby zbadanej w 2013 r. nadal wykazywały niskie wskaźniki wydatkowania (tj. niski odsetek środków wykorzystanych na poziomie odbiorców końcowych) – zob. ramka 5.5. Zgodnie z przepisami za kwalifikowalne uznaje się tylko płatności lub gwarancje wypłacone odbiorcom końcowym, natomiast niewykorzystane środki w ramach instrumentów inżynierii finansowej są zwracane do budżetu UE w chwili zamknięcia programu operacyjnego⁽²⁷⁾.

5.36. Zbiorcza odpowiedź na pkt 5.36 i ramkę 5.5:

Komisja zgłosiła niski poziom realizacji IIF do końca 2012 r. Parlamentowi i Radzie (zob. Ares(2013) 3153620 z dnia 1 października 2013 r.). Średnia stopa wydatkowania odzwierciedla ustanowienie dodatkowych IIF w 2012 r. Komisja przedstawi sprawozdanie w drugiej połowie 2014 r. z sytuacji na koniec 2013 r. Komisja jest zdania, że ocena wyników powinna koncentrować się również na osiągnięciu rezultatów przez współfinansowane instrumenty finansowe z uwzględnieniem efektu rotacji i dźwigni.

Komisja zauważa, że szczegółowa analiza wymaga oceny różnych sytuacji, które mogą wystąpić, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że objęte audytem IIF znajdują się w Bułgarii, Grecji, we Włoszech i na Litwie, czyli państwach członkowskich poważnie dotkniętych kryzysem gospodarczym i finansowym.

Ramka 5.5 – Niskie wskaźniki wydatkowania w odniesieniu do instrumentów inżynierii finansowej

Według Komisji średni wskaźnik wydatkowania środków w odniesieniu do wszystkich instrumentów inżynierii finansowej w ramach UE-27 wyniósł 37 % na koniec 2012 r.

Stanowi to wzrost o 3 punkty procentowe w stosunku do 2011 r. Wskaźnik ten jest wciąż zbyt niski, aby móc oczekiwać, że wszystkie dostępne fundusze zostaną wykorzystane przynajmniej raz. Szczególne problemy odnotowano w odniesieniu do instrumentów inżynierii finansowej w trzech państwach członkowskich (Bułgaria, Grecja i Słowacja), w których wskaźniki wydatkowania są znacznie niższe niż średnia UE za 2012 r.

W przypadku czterech z pięciu zbadanych instrumentów inżynierii finansowej wskaźniki wydatkowania na koniec 2013 r. (wynoszące pomiędzy 3 % a 16 %) kształtowały się wciąż na poziomie znacznie niższym od średniego poziomu z 2012 r. Trybunał odnotował także, że państwa członkowskie miały możliwość wnoszenia dodatkowych wkładów finansowych z PO na rzecz instrumentów inżynierii finansowej do końca 2013 r.

Instrumenty inżynierii finansowej zbadane w państwach członkowskich	2012			2013		
	Kwota w EUR zgłoszona Komisji na dzień 31 grudnia 2012 r. (*)		Wskaźnik wydatkowania	Kwota zgłoszona w ramach instrumentów inżynierii finansowej w EUR		Wskaźnik wydatkowania
	Kwota wypłacona lub zagwarantowana przez fundusz powierniczy	Kwota zagwarantowana lub wypłacona odbiorcom końcowym		Kwota wypłacona lub zagwarantowana przez fundusz powierniczy	Kwota zagwarantowana lub wypłacona odbiorcom końcowym	
Bułgaria	37 818 872	0	0 %	37 818 872	1 023 107	3 %
Grecja	460 000 000	6 343 202	1 %	488 000 338 (**)	79 701 074	16 %
Włochy	202 000 000	0	0 %	202 000 000	10 595 207,50	5 %
Włochy	110 000 000	10 467 204	10 %	110 000 000	16 870 778	15 %
Litwa	169 974 513	64 237 987	38 %	240 931 417 (**)	87 263 848	36 %

(*) Źródło: Sprawozdania roczne przekazane przez państwa członkowskie na mocy art. 67 ust. 2 lit. j) rozporządzenia (WE) nr 1083/2006; informacje za 2013 r. przekazane w ramach zbadanych instrumentów inżynierii finansowej.

(**) Wzrost kwot na przestrzeni 2013 r. w porównaniu z 2012 r.: w Grecji wzrost wyniósł ok. 28 mln euro, a na Litwie ok. 71 mln euro.

(27) Art. 78 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW KONTROLI**Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad instytucjami audytowymi**

5.37. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów przedstawiono w **załączniku 5.2**.

Komisja opiera się na wynikach prac instytucji audytowych w państwach członkowskich.

5.38. Dzięki instytucjom audytowym Komisja uzyskuje pewność co do skutecznego funkcjonowania systemów zarządzania i mechanizmów kontroli wewnętrznej PO oraz co do legalności i prawidłowości poświadczonych wydatków⁽²⁸⁾. Te informacje są przedstawiane przez instytucje audytowe w rocznych sprawozdaniach audytowych, opiniach pokontrolnych i sprawozdaniach z kontroli systemów (zob. pkt 5.10).

5.38. Instytucje audytowe odgrywają kluczową rolę w procesie poświadczania wiarygodności od początku okresu programowania i ustanowienia systemów.

Rozporządzenie umożliwia Komisji korzystanie pod pewnymi warunkami z wyników prac instytucji audytowej w celu uzyskania pewności (art. 73 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006). Komisja ściśle współpracuje z instytucjami audytowymi i prowadzi wraz z nimi działania koordynacyjne; ponadto już w 2009 r. rozpoczęła przegląd stosowanych przez nie metod oraz osiągniętych wyników audytu. Przyczyniło się to do budowania zdolności poprzez doradztwo oraz udzielanie wskazówek i zaleceń instytucjom audytowym w ramach powtórzenia przez Komisję kontroli przeprowadzonych przez instytucje audytowe.

W rocznych sprawozdaniach z działalności za 2013 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Włączenia Społecznego przedstawiły szczegółową ocenę dokładności i wiarygodności informacji z kontroli i wyników kontroli przekazanych przez instytucje audytowe w ich rocznych sprawozdaniach z kontroli za 2013 r. (zob. sekcja 2.111 B, s. 33–36 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2012 r. oraz s. 42–44 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Włączenia Społecznego za 2013 r.).

⁽²⁸⁾ W sumie państwa członkowskie UE-28 powołały 113 instytucji audytowych w odniesieniu do 440 PO współfinansowanych z EFRR/FS i EFS i zatwierdzonych na okres programowania 2007–2013. 63 z tych instytucji jest odpowiedzialnych za realizację PO współfinansowanych zarówno z EFRR/FS, jak i EFS. Do końca grudnia 2013 r. instytucje audytowe sporządziły 199 rocznych sprawozdań audytowych i opinii pokontrolnych w odniesieniu do wszystkich 440 PO.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.39. Z tych informacji korzystają DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, przygotowując swoje roczne sprawozdania z działalności oraz w ciągu całego roku w celu podejmowania decyzji o ewentualnym wstrzymaniu lub zawieszeniu płatności na rzecz PO⁽²⁹⁾. Aby ocenić, czy można opierać się na tych informacjach, dyrekcje generalne sprawdzają poziomy błąd zgłaszane przez instytucje audytowe dla każdego PO (lub grup PO)⁽³⁰⁾:

- jeżeli zdaniem Komisji poziom błędu jest wiarygodny (i reprezentatywny dla poświadczonych wydatków), zatwierdza ona poziom zgłoszony przez instytucję audytową. Komisja może także dokonać ponownych obliczeń tego poziomu w celu dokonania własnej oceny na podstawie dodatkowych informacji otrzymanych od instytucji audytowej,
- w przypadku gdy poziomy błąd zostaną uznane za niewiarygodne, Komisja przyjmuje zryczałtowaną wartość błędu (w granicach od 2 % do 25 %), zgodnie z wynikami swojej oceny funkcjonowania systemów zarządzania i mechanizmów kontroli wewnętrznej.

5.40. Komisja wylicza także poziom błędu resztowego dla każdego PO, uwzględniając wszystkie korekty finansowe od początku okresu programowania, w tym korekty już zrealizowane na poziomie UE lub krajowym, a także jeszcze niezrealizowane⁽³¹⁾.

5.39. W 2013 r. DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz DG ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Włączenia Społecznego wskazały w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że około dwóch trzecich przypadków wstrzymania/zawieszenia płatności opierało się na wynikach audytu przekazanych Komisji przez instytucje audytowe (zob. s. 45 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2012 r. oraz pkt 2.1.1.1 załącznika VII do rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Włączenia Społecznego za 2013 r.). Komisja podkreśla, że procedury wstrzymania/zawieszania płatności w 2013 r. dotyczyły 181 programów EFRR/Funduszu Spójności i wniosków o płatność na kwotę niemal 6 mld EUR złożonych przez państwa członkowskie, lecz niewypłaconych, dopóki Komisja nie otrzymała dodatkowych dowodów na dokonanie przez dane państwa członkowskie wszystkich niezbędnych korekt.

W przypadku EFS, jak wskazano na s. 49 rocznego sprawozdania z działalności DG ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Włączenia Społecznego za 2013 r., Komisja wysłała 12 pisemnych ostrzeżeń i 19 pism przed wstrzymaniem płatności; podjęła decyzję o 25 procedurach wstrzymania płatności i zawiesiła 11 programów operacyjnych. W sumie zostały wstrzymane wnioski o płatność na kwotę 348,8 mln EUR.

⁽²⁹⁾ Co roku w marcu każda dyrekcja generalna sporządza roczne sprawozdanie z działalności, które jest przedkładane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, a następnie publikowane. Wraz z tym sprawozdaniem dyrektor generalny zobowiązany jest złożyć oświadczenie dotyczące tego, czy budżet znajdujący się w jego gestii został wykonany w sposób legalny i prawidłowy. Wykonanie budżetu uznaje się za legalne i prawidłowe, jeśli poziom nieprawidłowości znajduje się poniżej progu istotności ustalonego przez Komisję na poziomie 2 %. W przeciwnym razie dyrektor generalny może wydać pełne lub częściowe zastrzeżenie w odniesieniu do pewnych obszarów (lub programów).

⁽³⁰⁾ Poziomy błąd zgłaszane przez instytucje audytowe za rok n są obliczane na podstawie próby audytów operacji, które powinny być statystycznie reprezentatywne dla wydatków poświadczonych Komisji w roku n-1 (sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 11).

⁽³¹⁾ Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, s. 49.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.41. Na podstawie tych dwóch wskaźników Komisja formułuje swoją ocenę systemu zarządzania i kontroli w odniesieniu do danego PO. W tej ocenie uwzględnia też informacje o kontrolach systemów przedstawione przez instytucje audytowe w ciągu roku oraz dodatkowe informacje, jakimi dysponuje Komisja. Informacja o tej ocenie jest następnie zamieszczana w rocznym sprawozdaniu z działalności dyrekcji generalnej⁽³²⁾.

5.42. Zdaniem Trybunału Komisja ustanowiła system pozwalający na uzyskanie pewności, na podstawie prac przeprowadzanych przez krajowe instytucje audytowe, co do legalności i prawidłowości wydatków dokonywanych w ramach EFRR/FS i EFS⁽³³⁾. Koncepcja tego systemu pokrywa się ogólnie z zasadami jednorazowej kontroli przedstawionymi przez Trybunał w opinii nr 2/2004. Trybunał odnotowuje także ścisłą współpracę między Komisją a krajowymi instytucjami audytowymi oraz poprawę w postaci bardziej spójnego poziomu kontroli wewnętrznej w odniesieniu do PO realizowanych w ramach EFRR/FS i EFS w 28 państwach członkowskich.

Zdaniem Komisji w płatnościach dokonanych w ramach ponad połowy wszystkich PO nie wystąpił istotny poziom błędów.

5.43. Komisja uważa, że w odniesieniu do 2013 r. uzyskała pewność, że w 243 z 440 PO (na które przypadło ok. 55 % płatności za 2013 r.) nie wystąpił istotny poziom błędów – instytucje audytowe zgłosiły poziomy błędów nieprzekraczające progu istotności Komisji wynoszącego 2 % i te poziomy zostały przez Komisję zatwierdzone. W pozostałych 140 PO (na które przypadło 34 % płatności) zatwierdzone (lub ponownie przeliczone) poziomy błędów przekraczały 2 %, lecz poziom błędów resztowego wynosił mniej niż 2 %⁽³⁴⁾. W porównaniu z 2012 r. liczba PO, w których Komisja zidentyfikowała poważne błędy, zmalała z 61 do 57⁽³⁵⁾. Na 39 PO współfinansowanych z EFRR/FS i 18 z EFS, w przypadku których zarówno zatwierdzony poziom błędów, jak i poziom błędów resztowego przekroczyły 2 %, przypada 11 % płatności za rok 2013. Trybunał przyjmuje do wiadomości, że Komisja wydaje zastrzeżenia nie tylko na podstawie poziomów błędów. Dokonując oceny, Komisja stosuje także profesjonalny osąd oraz bierze pod uwagę wszystkie dostępne informacje.

5.41. Komisja odsyła do szeroko zakrojonych postępowań kontrolnych mających na celu dokonanie przeglądu prac instytucji audytowych przed podjęciem decyzji o formalnym wykorzystaniu z ich prac, w tym przez powtórzenie audytów operacji przeprowadzonych przez instytucje audytowe (zob. odpowiednie roczne sprawozdania z działalności obu dyrekcji generalnych). W rezultacie dyrekcje generalne uznają, że ogólnie można wykorzystać prace odpowiednio 40 i 81 ze 113 instytucji audytowych odpowiadających za kontrolę około 90 % środków przydzielonych w ramach EFRR/FS i 91 % programów EFS.

5.42. Komisja uważa, że państwa członkowskie i Komisja wzmocniły ramy kontroli wewnętrznej dla programów w okresie 2007–2013 w porównaniu z poprzednimi okresami programowania. Wpływa to na zapewnianie zgodnego z prawem i prawidłowego wydatkowania środków na cele spójności w całej Unii Europejskiej.

⁽³²⁾ Więcej informacji można znaleźć w sprawozdaniu specjalnym nr 16/2013 „Stosowanie modelu jednorazowej kontroli oraz poleganie przez Komisję na pracach krajowych instytucji audytowych w obszarze spójności”, pkt 5–11.

⁽³³⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 80.

⁽³⁴⁾ Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2013 r., s. 33–36, i roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2013 r., s. 43.

⁽³⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 26 i załącznik III.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.44. W 2013 r., podobnie jak w poprzednich latach, Trybunał zbadał, czy Komisja skutecznie zweryfikowała poprawność i wiarygodność poziomów błędów zgłaszanych przez instytucje audytowe. Weryfikację przeprowadzono na próbie 194 PO realizowanych w 19 państwach członkowskich (140 z 322 PO współfinansowanych z EFRR/FS i 54 ze 118 PO współfinansowanych z EFS), na podstawie dokumentów roboczych Komisji⁽³⁶⁾. Ponadto Trybunał zwrócił się bezpośrednio do instytucji audytowych o dodatkowe informacje i je otrzymał.

5.45. Badania przeprowadzone przez Trybunał wykazały, że Komisja poprawnie zatwierdziła (lub ponownie przeliczyła) poziomy błędów zgłoszone przez instytucje audytowe dla 155 ze 194 zbadanych PO (zob. **załącznik 5.2**).

5.46. Zdaniem Trybunału Komisja powinna zatwierdzić wyższy poziom błędów (lub przyjąć wartość zryczałtowaną) w przypadku 39 ze 194 zbadanych PO (32 PO współfinansowanych z EFRR/FS i siedmiu PO z EFS)⁽³⁷⁾.

5.47. W czterech przypadkach z 15 PO współfinansowanych z EFRR i jednego z EFS Trybunał jest zdania, że Komisja w swoich wewnętrznych dokumentach roboczych lub w rocznych sprawozdaniach z działalności za 2013 r. nie określiła przyczyn niewydatowania zastrzeżeń (lub niewydatowania zastrzeżeń wywołujących większy skutek finansowy – zob. ramka 5.6). W odniesieniu do pozostałych PO Komisja wydała już zastrzeżenie co do PO lub wyższy poziom błędów będący rezultatem ponownego przeliczenia przez Trybunał nie przekraczał dwuprocentowego progu istotności Komisji.

5.46. *Zatwierdzając poziomy błędów do celów rocznego sprawozdania z działalności, Komisja uwzględniła wszystkie informacje uzyskane do dnia oceny.*

Komisja podkreśla, że wnioski Trybunału nie mają wpływu na wyrażone opinie audytowe ani liczbę zastrzeżeń i wywierają jedynie nieznaczny wpływ na kwantyfikację wydanych zastrzeżeń.

Komisja zauważa, że 39 programów wskazanych przez Trybunał odnosi się do pracy 13 instytucji audytowych z łącznej liczby 113 takich instytucji odpowiedzialnych za programy EFRR, EFS i Funduszu Spójności. Ponadto Komisja zauważa, że poruszona kwestia dotyczy programów hiszpańskich odnosi się do jednego krajowego organu pośredniczącego, który w 2013 r. przedłożył wydatki w 9 regionalnych programach EFRR.

Jeśli chodzi o DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 6.34 i 6.35.

⁽³⁶⁾ Na te 194 PO przypada 65 % zatwierdzonych w 2013 r. płatności okresowych lub końcowych ze środków EFRR/FS oraz 75 % ze środków EFS. Odpowiada za nie 41 ze 113 instytucji audytowych.

⁽³⁷⁾ Oznacza to, że poziom błędów przeliczony ponownie przez Trybunał jest co najmniej o 0,5 punktu procentowego wyższy niż poziom zatwierdzony przez Komisję lub że przekracza on próg istotności przyjęty przez Komisję (w przeciwieństwie do poziomu wyliczonego przez Komisję).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 5.6 – Przykłady uchybień w zatwierdzeniu przez Komisję poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe

W przypadku grupy czterech PO współfinansowanych z EFRR i EFS w Zjednoczonym Królestwie instytucja audytowa dobrała pojedynczą próbę 68 operacji, zgodnie ze strategią kontroli. Trybunał ustalił jednak, że próba została dobrana z populacji wstępnej, co w przypadku trzech z czterech PO było niepoprawne. Dodatkowo instytucja audytowa oszacowała i zamieściła w swoim rocznym sprawozdaniu audytowym indywidualne poziomy błędów dla każdego z czterech PO, choć zgodnie z mającymi zastosowanie wytycznymi w sprawie doboru próby powinna była podać poziom błędów wspólny dla tej grupy. Komisja odnotowała te kwestie, lecz mimo to zatwierdziła nieprawidłowo podane indywidualne poziomy błędów oszacowane przez instytucję audytową lub ponownie przeliczyła i podała alternatywne poziomy, grupując niektóre PO. Zdaniem Trybunału zgłoszone poziomy błędów w odniesieniu do wszystkich czterech PO są niewiarygodne, a z zasady, w obliczu braku dodatkowych wyjaśnień i informacji, w odniesieniu do tej grupy czterech PO należało przyjąć zryczałtowaną wartość błędów w wysokości 5 %.

W przypadku grupy czterech PO współfinansowanych z EFRR w Niderlandach instytucja audytowa dobrała pojedynczą próbę, zgodnie ze strategią kontroli. Jednakże w rocznym sprawozdaniu audytowym dla każdego ze wspomnianych czterech PO podano niereprezentatywne poziomy błędów. Ponadto instytucja audytowa zastosowała niepoprawną metodykę do oceny tych poziomów. W wyniku odrzucenia przez Komisję początkowej wersji rocznego sprawozdania audytowego instytucja audytowa podjęła decyzję o przegrupowaniu trzech z czterech PO, dla których następnie ponownie wyliczyła poziom błędów (nieprzekraczający 2 %). Obliczeń tych dokonano w sposób niezgodny z mającymi zastosowanie wytycznymi w sprawie doboru próby. W odniesieniu do czwartego PO Komisja zatwierdziła poziom błędów na poziomie 6,9 % i zgłosiła zastrzeżenie. Oznaczało to, że poziom błędów resztowego dla trzech wspomnianych PO został zaniżony. W opinii Trybunału jednak ocena Komisji powinna zostać wydana w odniesieniu do grupy PO jako całości. W październiku 2013 r. Komisja przyznała wszystkim czterem PO status uprawniający do stosowania art. 73⁽³⁸⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 5.6 – Przykłady uchybień w zatwierdzeniu przez Komisję poziomów błędów zgłaszanych przez instytucje audytowe

Status uprawniający do stosowania art. 73 został przyznany wszystkim czterem programom EFRR w Niderlandach w dniu 30 października 2013 r. w oparciu o kompleksową pracę audytową. Komisja doszła do pozytywnego wniosku, że nie istniały dowody z audytu wskazujące na wątpliwości co do jakości pracy instytucji audytowej w Niderlandach.

⁽³⁸⁾ Art. 73 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 stanowi, że Komisja może polegać na wynikach prac krajowej instytucji audytowej i ograniczyć własne kontrole po zaakceptowaniu krajowej oceny zgodności i strategii kontroli instytucji audytowej oraz po uzyskaniu wystarczającej pewności, że systemy zarządzania i kontroli PO funkcjonują skutecznie.

UWAGI TRYBUNAŁU

W przypadku grupy PO współfinansowanych z EFRR w Hiszpanii instytucja audytowa ustaliła, że beneficjent nie utrzymał nowo utworzonych miejsc pracy przez wymagany okres (tj. przynajmniej przez dwa lata od otrzymania dotacji), jak wymagały tego postanowienia umowy o dotację. Jednakże instytucja audytowa nie uwzględniła tego ustalenia w swoich obliczeniach poziomu błędu, jako że w momencie poświadczania wydatków nowo powstałe stanowiska pracy wciąż istniały. W związku z tym instytucja audytowa nie doszacowała poziomu błędu dla tej grupy PO. Komisja zaakceptowała to podejście, co oznaczało, że także poziom błędu resztowego (w którym uwzględnia się wszystkie korekty finansowane dokonane od 2007 r.) był niedoszacowany, w wyniku czego nie przekroczył on progu istotności wyznaczonego przez Komisję na poziomie 2 %. W opinii Trybunału to też powinno znaleźć odzwierciedlenie w ocenie dziewięciu z tych 19 PO dokonanej przez Komisję.

W przypadku czterech PO w Dolnej Saksonii w Niemczech populacja, z której dobrano próbę, nie pokrywała się z wydatkami zadeklarowanymi Komisji w 2012 r. Trybunał stwierdził już podobny przypadek w rocznym sprawozdaniu audytowym z 2012 r. Mimo to Komisja zatwierdziła taki poziom błędu, jaki przekazała jej instytucja audytowa. W opinii Trybunału w przypadku dwóch PO współfinansowanych z EFRR należało zastosować ryczałtowy poziom błędu w wysokości 5 %, natomiast w odniesieniu do dwóch PO współfinansowanych z EFS – poziom błędu w wysokości 2 %. Powinno to też znaleźć odzwierciedlenie w ocenie dwóch z tych czterech PO dokonanej przez Komisję.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.48. Trybunał stwierdził także przypadki, w których podejście Komisji do weryfikacji informacji przekazanych przez instytucje audytowe różniło się w zależności od PO lub w zależności od dyrekcji generalnej. Takie różnice utrudniają zharmonizowaną ocenę pracy instytucji audytowych, a w efekcie, legalności i prawidłowości wydatków w obszarze spójności dokonywanych przez dwie dyrekcje generalne objęte badaniem.

Dokonywane przez Komisję kontrole dokumentacji nie zapobiegają ryzyku przekazywania niepoprawnych i niewiarygodnych informacji przez państwa członkowskie.

5.49. Trybunał uznaje, że w porównaniu z rokiem 2012 kontrole w obu dyrekcjach generalnych zostały wzmocnione. W wielu przypadkach Komisja zwracała się z wnioskiem do instytucji audytowych o dodatkowe informacje na temat uzgodnienia skontrolowanej populacji z zadeklarowanymi wydatkami, ponownego przeliczenia rozmiaru próby lub szczegółowe informacje o konkretnych audytach operacji. Dodatkowo obie dyrekcje generalne zorganizowały wyjazdy w celach informacyjnych do 21 państw członkowskich w celu zweryfikowania danych przekazanych przez instytucje audytowe. Pozwoliło to Komisji na dokonanie bardziej szczegółowej analizy rocznych sprawozdań audytowych.

5.48. Komisja uważa, że posiada solidne i zharmonizowane systemy do analizy rocznych sprawozdań z kontroli dwóch dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za politykę spójności. Jednak roczne sprawozdania z kontroli są analizowane w oparciu o indywidualne przypadki i ostateczna ocena jest uzależniona od profesjonalnego osądu odpowiedzialnych audytorów, którzy przy wydawaniu opinii uwzględniają wszystkie dostępne informacje. W związku z tym niewielkie różnice są możliwe i akceptowane, pod warunkiem że główne wnioski nie różnią się w znaczącym stopniu.

UWAGI TRYBUNAŁU

5.50. Trybunał zauważa jednak, że solidność oceny dokonanej przez Komisję jest zależna od poprawności i wiarygodności informacji przekazanych przez organy państw członkowskich. W szczególności kontrole dokonane przez Trybunał w trakcie ostatnich trzech lat wykazały, że ⁽³⁹⁾:

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

5.51. Weryfikacje prowadzone przez Komisję polegają przede wszystkim na kontroli dokumentacji i mogą jedynie częściowo zapobiec wspomnianemu ryzyku. Trybunał jest zdania, że Komisja ma ograniczone możliwości zatwierdzania i – w razie konieczności – korygowania zgłoszonych poziomów błędów dopóty, dopóki instytucje audytowe nie będą zobowiązane do systematycznego przedstawiania Komisji bardziej szczegółowych informacji na temat audytów operacji, niezbędnych Komisji w celu weryfikacji rocznych sprawozdań audytowych. Dodatkowo, zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli, monitorowanie instytucji audytowych przez Komisję w trakcie roku budżetowego powinno obejmować ponowienie niektórych przeprowadzonych przez nie audytów operacji ⁽⁴⁰⁾.

Przegląd rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję

5.52. Trybunał ocenił roczne sprawozdania z działalności za 2013 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 2013 r. Trybunał:

- a) sprawdził spójność i poprawność dokonanych przez Komisję obliczeń kwot obciążonych ryzykiem;
- b) ocenił zastrzeżenia zgłoszone za 2013 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.50. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na pkt 5.41. Prace kontrolne dyrekcji generalnych obejmowały kompleksowe postępowanie wyjaśniające na miejscu, w tym ponowne przeprowadzenie audytów systemów i audytów operacji na poziomie indywidualnych beneficjentów.

- Komisja przeprowadziła specjalne kontrole na miejscu oparte na analizie ryzyka, aby stwierdzić, czy korekty zgłoszone w ciągu ostatnich trzech lat dla 68 programów operacyjnych zostały skutecznie wdrożone i, w przypadku wątpliwości lub niewystarczających dowodów, odlicza dane kwoty od łącznych korekt finansowych uwzględnionych do celów obliczenia poziomu błędów resztowego.

5.51. Komisja stosuje proces gruntownej weryfikacji, obejmujący misje informacyjne na miejscu i mający zagwarantować poprawność i wiarygodność poziomów błędów zgłaszanych przez instytucje audytowe. Ewentualnie w przypadkach, gdy uważa poziom błędów za niewiarygodne, stosuje wartości ryczałtowe. Ocena Komisji powinna być postrzegana w szerszym kontekście przeglądu prac instytucji audytowych, który obejmuje szeroko zakrojone ponowne przeprowadzenie prac (zob. odpowiedzi Komisji na pkt 5.41 i 5.54). Komisja przeprowadza również kontrole zorientowane na ryzyko w celu weryfikacji dokładności zgłaszanych korekt finansowych (zob. odpowiedź na pkt 5.50).

⁽³⁹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 83.

⁽⁴⁰⁾ Sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 5.52 (tiret pierwsze) i sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 83 oraz zalecenia 1 i 4.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

5.53. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oceniła, że na błędy narażone było od 2,8% do 5,3% zatwierdzonych w ciągu tego roku płatności okresowych i końcowych na rzecz PO realizowanych ze środków EFRR/FS w okresie programowania 2007–2013. Te szacunki opierają się na poziomach błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe w odniesieniu do wydatków za 2012 r., zatwierdzonych przez Komisję w marcu 2014 r. (zob. pkt 5.38–5.42).

5.54. Wartość szacunkowa przedstawiona przez Komisję znajduje się powyżej ustalonego przez nią dwuprocentowego progu istotności. Trybunał przypomina, że nie da się bezpośrednio porównać rocznych poziomów błędów zgłoszonych przez Komisję z poziomami szacowanymi przez Trybunał⁽⁴¹⁾.

5.55. Ogólnie obliczone przez Komisję wielkości kwot obciążonych ryzykiem są poprawne i zgodne z dostępnymi informacjami. Poza kwestiami poruszonymi w pkt 5.49–5.51 Trybunał odnotowuje następujące dwie sprawy (zob. ramka 5.7).

Ramka 5.7 – Uwagi na temat szacunków Komisji dotyczących kwot obciążonych ryzykiem

Ponowne przeliczenie przez Trybunał (2,9%) zasadniczo potwierdza szacunki Komisji dotyczące dolnej granicy przedziału błędów (2,8% płatności okresowych i końcowych na rzecz PO realizowanych ze środków EFRR/FS w okresie programowania 2007–2013).

W 2013 r. Komisja zmodyfikowała metodykę oceny przedziału błędów⁽⁴²⁾. Przy użyciu podejścia stosowanego w poprzednich latach górna granica przedziału błędów dla tego roku wynosiłaby 6,9%, a nie 5,3%, jak podano w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r.

5.54. Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 5.54 i 5.55:

Komisja przyznaje, że poziom błędów przyjmowany przez Trybunał i poziom błędów stosowany przez Komisję nie są bezpośrednio porównywalne. Cel tych procesów jest jednakże zasadniczo ten sam, tzn. jest nim ocena ryzyka dla budżetu UE w danym roku.

Komisja uwzględniła wszystkie te różnice w swojej ocenie, w szczególności harmonogramy, różnice w kwantyfikacji błędów związanych z zamówieniami publicznymi, jak również wpływ korekt według wartości ryczałtowych nakładanych na programy (zob. odpowiedź Komisji na pkt 11 wspomnianego specjalnego sprawozdania Trybunału 16/2013).

Poza wskazanymi powyżej różnicami Komisja uznaje, że w przypadku rocznego sprawozdania za 2013 r., jak miało to miejsce w ostatnich kolejnych trzech latach dla DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz kolejnych dwóch latach dla DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej przed tym rocznym sprawozdaniem, wynik oceny Komisji jest zgodny z poziomami błędów obliczonymi przez Trybunał.

Ramka 5.7 – Uwagi na temat szacunków Komisji dotyczących kwot obciążonych ryzykiem

Komisja przyjmuje do wiadomości ocenę Trybunału.

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej zmodyfikowała swoją metodę szacowania wyższych poziomów błędów, aby lepiej wykorzystywać wszystkie dostępne informacje przekazywane przez instytucje audytowe w przypadku uznania ich za wiarygodne.

⁽⁴¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 11.

⁽⁴²⁾ Roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, s. 53, przypis 73.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.56. Przy ocenie, czy w odniesieniu do danego PO (lub grupy PO) wydać zastrzeżenie, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej bierze także pod uwagę poziom błędu resztowego w tym PO (zob. pkt 5.40 i 5.41).

5.57. W odniesieniu do 322 PO współfinansowanych z EFRR/FS w okresie programowania 2007–2013 Komisja szacuje, że poziom błędu resztowego kształtuje się na poziomie 1,2 % płatności dokonanych z budżetu UE. Liczba PO, których dotyczą zastrzeżenia wydane przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, zmniejszyła się z 85 w 2012 r. do 73⁽⁴³⁾. Równocześnie szacowany wpływ finansowy tych zastrzeżeń wzrósł z 308 mln euro w 2012 r. do 423 mln euro w 2013 r.⁽⁴⁴⁾.

5.58. Trybunał odnotowuje jednak, że Komisja posiada jedynie ograniczone informacje co do tego, czy systemy wprowadzone przez państwa członkowskie w celu nakładania korekt finansowych są skuteczne oraz czy informacje przekazane przez instytucje certyfikujące do końca marca 2013 r. są poprawne, kompletne i wiarygodne⁽⁴⁵⁾. Tę ocenę potwierdza Służba Audytu Wewnętrznego Komisji, która uważa, że korekty finansowe zgłoszone przez państwa członkowskie pozwalają uzyskać bardzo ograniczony poziom pewności co do ich wiarygodności z powodu sposobu, w jaki zgłaszane są one Komisji, a także dlatego, że instytucje audytowe przeprowadzają jedynie ograniczone kontrole w tym zakresie. Wiąże się to z ryzykiem zaniżenia przez Komisję poziomu błędu resztowego, a w efekcie niewystarczająco wiarygodnej oceny przez Komisję poszczególnych PO i finansowego wpływu zastrzeżeń w rocznym sprawozdaniu z działalności.

5.56. Komisja podkreśla, że stosowanie „skumulowanego ryzyka rezydualnego” jest, jak odnotował Trybunał, dodatkowym kryterium umożliwiającym zgłaszanie dodatkowych zastrzeżeń w rocznym sprawozdaniu z działalności po dokonaniu oceny systemu i uwzględnieniu zatwierzonego poziomu błędu (zob. wspólny załącznik 4 „Kryteria istotności” do rocznych sprawozdań z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego).

5.58. Komisja odesłała do swojej odpowiedzi na pkt 5.50 tiret drugie. Działania mające na celu weryfikację wiarygodności danych przekazywanych przez państwa członkowskie. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej zdecydowała się rozszerzyć zakres kontroli danych dotyczących środków wycofanych i odzyskanych przekazywanych przez państwa członkowskie oraz wykorzystywać wszystkie dostępne wyniki kontroli od instytucji audytowych, aby zwiększyć poziom pewności w odniesieniu do przekazywanych danych, które są wykorzystywane do obliczania skumulowanego ryzyka rezydualnego.

⁽⁴³⁾ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej wydała także zastrzeżenia w stosunku do 35 PO współfinansowanych z EFRR/FS, w przypadku których zatwierdzone poziomy błędów lub poziom błędu resztowego nie przekraczały dwuprocentowego progu istotności ustalonego przez Komisję (zob. pkt 5.43).

⁽⁴⁴⁾ Liczby te obejmują częściowo i całkowicie skwantyfikowane zastrzeżenia dotyczące PO, w odniesieniu do których w ciągu roku zatwierdzono płatności okresowe lub końcowe (61 w 2012 r. i 55 w 2013 r.), oraz PO, w odniesieniu do których takich płatności nie dokonano (24 w 2012 r. i 19 w 2013 r.).

⁽⁴⁵⁾ Sprawozdanie specjalne nr 16/2013, pkt 35–40.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii

5.59. Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu oraz Dyrekcja Generalna ds. Energii:

- zgłosiły zastrzeżenia obejmujące 1,4 % (w odniesieniu do polityki w zakresie mobilności i transportu) oraz 16,4 % (w odniesieniu do polityki w zakresie energii) łącznych płatności zatwierdzonych w trakcie roku ⁽⁴⁶⁾,
- oszacowały, że w około 4,1 % płatności dokonanych w 2013 r. w odniesieniu do siódmego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych i rozwoju technologicznego wystąpiły błędy,
- obliczyły wartość wpływu zgłoszonych przez siebie zastrzeżeń na 0,1 % (w odniesieniu do polityki w zakresie mobilności i transportu) oraz 0,8 % (w odniesieniu do polityki w zakresie energii) płatności dokonanych w 2013 r. na podstawie odpowiednich dla tych obszarów poziomów błędu resztowego.

5.60. W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, Trybunał wykrył kilka błędów związanych z nieprzestrzeganiem krajowych i unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych w odniesieniu do skontrolowanych projektów z zakresu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG) (zob. **załącznik 5.1**). Podobnie jak w poprzednich latach, Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu nie zgłosiła jednak w odniesieniu do programu TEN-T żadnego zastrzeżenia dotyczącego nieprzestrzegania tych przepisów. Trybunał uważa również, że Dyrekcja Generalna ds. Energii nie powinna była uchylać zastrzeżenia dotyczącego zamówień publicznych, które wydała pierwotnie w 2012 r. w odniesieniu do programu EPENG.

5.60. Komisja uważa, że Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu przestrzega stałych instrukcji dotyczących sporządzania rocznych sprawozdań z działalności za 2013 r. oraz że nie było powodów do zgłaszania zastrzeżenia w odniesieniu do programu TEN-T. Poziom błędu resztowego w ujęciu wieloletnim dla zakończonych kontroli ex post w odniesieniu do programu TEN-T 2007–2013 znajdował się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Ponadto przez cały rok 2013 Agencja kontynuowała działania mające na celu wzmocnienie swoich kontroli ex ante i ex post, w szczególności w obszarze zamówień publicznych.

Dyrekcja Generalna ds. Energii zdecydowała o uchyleniu zastrzeżenia wydanego w jej rocznym sprawozdaniu z działalności za 2012 r., ponieważ:

- większa liczba kontroli ex post w odniesieniu do programu EPENG doprowadziła do uzyskania obliczonego poziomu błędu resztowego za 2013 r. poniżej 2 % ilościowego progu istotności,
- ponadto od 2013 r. podjęto dalsze działania korygujące w celu zminimalizowania ryzyka, w szczególności w odniesieniu do zamówień publicznych.

⁽⁴⁶⁾ Obejmują one płatności dokonane przez Agencję Wykonawczą ds. Innowacyjności i Sieci (INEA, wcześniej TEN-TEA) oraz przez Agencję Wykonawczą ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (ESAME, wcześniej EACI).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2013 r.

5.61. W przypadku tej grupy polityk:

- badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji wynosi 6,9 %,

- zbadane systemy oceniono jako częściowo skuteczne⁽⁴⁷⁾.

5.61.

Komisja odnotowuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu zgłoszony za 2013 r. odpowiada poziomom błędów przedstawianym przez Trybunał za ostatnie cztery lata.

Potwierdza to fakt, że poziom błędów za okres programowania 2007–2013 pozostaje stabilny i znajduje się znacznie poniżej poziomów zgłoszonych dla okresu 2000–2006. Zmiana ta wynika z wprowadzenia przepisów o wzmocnionej kontroli na okres 2007–2013 oraz rygorystycznej polityki Komisji dotyczącej wstrzymywania/zawieszania płatności w przypadku wykrycia uchybień, jak stwierdzono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej za 2013 r. (zob. sekcja 2.111 F, s. 44–45). Komisja będzie nadal skupiała swoje działania na programach/państwach członkowskich o najwyższym ryzyku i w razie potrzeby będzie stosowała środki korygujące w ramach rygorystycznej polityki wstrzymywania i zawieszania płatności. Na okres 2014–2020 zdolności Komisji do podejmowania działań naprawczych zostały jeszcze bardziej zwiększone przez usunięcie, pod pewnymi warunkami, możliwości ponownego wykorzystania przez państwa członkowskie funduszy wynikających z korekt finansowych netto. Będzie to ważna zachęta dla państw członkowskich do wykrywania i korygowania nieprawidłowości przed poświadczeniem rocznych sprawozdań Komisji.

Ponadto rozporządzenie finansowe (art. 80 ust. 4) przewiduje stosowanie zgodnie z zasadami polityki spójności (art. 99 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006) korekt na podstawie wartości ryczałtowej lub ekstrapolacji, gdy nienależnie wypłacone kwoty nie mogą być dokładnie zidentyfikowane, co jest częstym przypadkiem. Miało to miejsce w przypadku polityki regionalnej w 2013 r. Komisja działała w ramach swoich uprawnień i z pełnym poszanowaniem obowiązujących przepisów, aby chronić budżet UE. Zgodnie z podejściem Trybunału korekty są wprowadzane w takim zakresie, w jakim ustalono powiązanie z indywidualnymi operacjami. Komisja uważa, że zastosowane korekty na podstawie wartości ryczałtowej obejmowały całość stosownych programów i operacji.

Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 1.17.

⁽⁴⁷⁾ Wnioski na temat systemów ograniczają się do systemów wybranych do kontroli zgodnie z zakresem kontroli przedstawionym w pkt 5.19 lit. c) ppkt (i).

UWAGI TRYBUNAŁU

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

Zalecenia

5.63. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w rozdziale 6 w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 6.2**.

5.64. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2013 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna wymagać od państw członkowskich zamieszczania w swoich deklaracjach zarządczych (zgodnie z art. 59 ust. 5 lit. a) rozporządzenia finansowego⁽⁴⁸⁾) wyraźnego potwierdzenia dotyczącego skuteczności kontroli pierwszego szczebla przeprowadzonych przez instytucje zarządzające i certyfikujące.

ODPOWIEDZI KOMISJI

5.62. Komisja podjęła konkretne działania mające na celu ograniczenie zidentyfikowanego ryzyka, które obejmowały w szczególności działania zapobiegawcze i korygujące, takie jak wytyczne, szkolenia i uproszczenia, uzupełniające ukierunkowane audyty na miejscu oparte na analizie ryzyka oraz rygorystyczna polityka w zakresie wstrzymania/zawieszenia płatności i korekt finansowych.

5.64.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do okresu 2014–2020 wymaga od instytucji zarządzających programem składania deklaracji zarządczych potwierdzających informacje zawarte w rozliczeniach, a także potwierdzających, że stosowany system kontroli zapewnia konieczne gwarancje dotyczące zgodności z prawem i prawidłowości operacji oraz deklarowanych wydatków poprzez przeprowadzanie niezbędnych kontroli zarządczych zgodnie z art. 125 rozporządzenia. Wraz z deklaracją przekazywane będzie sprawozdanie zawierające podsumowanie wszystkich wyników kontroli i audytów przeprowadzonych do poświadczenia rozliczeń, a także analizę charakteru i zakresu błędów oraz stwierdzonych uchybień systemowych, jak i podjętych lub planowanych działań korygujących. Komisja przygotowuje wytyczne dla instytucji zarządzających dotyczące sporządzania deklaracji zarządczych i rocznego podsumowania.

⁽⁴⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- **Zalecenie 2:** Komisja powinna dokonać oceny kontroli pierwszego szczebla przeprowadzonych w okresie programowania 2007–2013 zgodnie z art. 32 ust. 5 rozporządzenia finansowego. Komisja, biorąc pod uwagę zidentyfikowane uchybienia, powinna przeanalizować koszty i korzyści ewentualnych środków naprawczych oraz podjąć (lub zaproponować) stosowne działania (takie jak uproszczenie mających zastosowanie przepisów, udoskonalenie systemów kontroli i modyfikacja programu lub systemu realizacji).
- **Zalecenie 3:** Komisja powinna przeanalizować przyczyny występowania dużej ilości przypadków nieprzestrzegania unijnych zasad pomocy państwa.

Komisja przyjmuje część tego zalecenia i odsyła do projektu systemu realizacji na okres programowania 2014–2020, ponieważ nie jest możliwe ponowne zaprojektowanie systemu jeszcze dla okresu 2007–2013.

Kluczowe elementy reformy na okres 2014–2020 dotyczą zapewnienia lepszego wydatkowania i lepszego zarządzania programami, aby zagwarantować środowisko lepiej zabezpieczone przed błędami. Będzie to obejmować większe zorientowanie na wyniki i wydajność, spełnienie uwarunkowań *ex ante* na początku wdrażania każdego programu, uproszczenie, w szczególności dla beneficjentów, oraz zharmonizowane i uproszczone zasady kwalifikowalności.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 zawiera ponadto przepisy i wymagania dotyczące wzmocnionej kontroli w porównaniu z okresem 2007–2013, które zwiększą odpowiedzialność państw członkowskich, aby lepiej eliminować błędy i zapewniać zgodność z prawem i prawidłowość współfinansowanych wydatków każdego roku przed poświadczeniem rozliczeń programu dla Komisji.

Jeśli chodzi o ocenę kontroli pierwszego szczebla przeprowadzonych w okresie programowania 2007–2013, Komisja uważa, że od 2010 r. przeprowadza już takie kontrole w ramach ukierunkowanych audytów programów o wysokim stopniu ryzyka w ramach swojego kontrolnego postępowania wyjaśniającego „Niwelowanie różnic w poświadczeniu”. Pod koniec 2013 r. wyniki tych audytów opartych na analizie ryzyka zostały przekazane Parlamentowi Europejskiemu w kontekście absolutorium za 2012 r. i są przedstawione w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (zob. s. 41 i załącznik 8).

Komisja przyjmuje to zalecenie i na podstawie oceny zgłoszonych przypadków opracuje plan działania, aby bardziej aktywnie zwiększać wiedzę i poprawiać zdolności administracyjne w organach krajowych w celu konsekwentnego ograniczania liczby błędów związanych z nieprzestrzeganiem zasad pomocy państwa.

Komisja dopilnuje również, aby instytucje zarządzające zwracały należytą uwagę na mające zastosowanie zasady, i zauważa, że nota komitetu koordynującego fundusze (COCOF) z 2012 r. dotycząca potrzeby zgłaszania pomocy na inwestycje w zakresie infrastruktury oraz nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych, mające wejść w życie z dniem 1 lipca 2014 r., przyczynią się do wyjaśnienia tych zasad.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 4:** Komisja powinna przeanalizować przyczyny ciągłych opóźnień w wydatkowaniu środków unijnych za pośrednictwem instrumentów inżynierii finansowej oraz podjąć odpowiednie działania naprawcze.
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna potwierdzić w rocznym sprawozdaniu z działalności Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, że dokonane przez Komisję obliczenia poziomu błędu resztowego są oparte na poprawnych, kompletnych i wiarygodnych danych dotyczących korekt finansowych. W tym celu Komisja powinna zwrócić się do instytucji audytowych o poświadczenie poprawności danych na temat korekt finansowych zgłaszanych przez instytucje certyfikujące w przypadku każdego z PO, gdy tylko uzna to za konieczne.
- **Zalecenie 6:** Komisja powinna konsekwentnie wyjaśniać w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności przyczyny niewydatkowania zastrzeżeń (lub wydania zastrzeżeń wywołujących lżejszy skutek finansowy) w przypadkach, w których takie postępowanie stanowi wyjątek w stosowaniu wytycznych Komisji lub zatwierdzonych strategii kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie i będzie nadal analizować dane i składać coroczne sprawozdania.

Komisja będzie zachęcać instytucje programu w Komitecie monitorującym do badania i omawiania stanu wdrożenia instrumentów inżynierii finansowej, w tym przyczyn opóźnień oraz możliwych działań korygujących.

Komisja przyjmuje to zalecenie i zgadza się ujawniać w rocznych sprawozdaniach z działalności przypadki, w których uznaje, że ze względu na niewystarczający poziom pewności dotyczący przekazanych informacji odnoszących się do wycofania i odzyskania środków nie uwzględniła tych informacji przy obliczaniu skumulowanego ryzyka rezydualnego.

Komisja będzie również nadal uwzględniać wyniki kontroli państw członkowskich w tym obszarze oraz będzie wnioskować do instytucji audytowych o dodatkowe kontrole w stosownych przypadkach.

Ponadto Komisja zwiększy zakres swoich kontroli dotyczących wycofania i odzyskania środków w nadchodzących latach, aby uzyskać dodatkową bezpośrednią pewność w odniesieniu do dokładności zgłaszanych danych.

Komisja przyjmuje to zalecenie i wyraża zgodę na ujawnienie dalszych szczegółowych informacji w załączniku do rocznych sprawozdań z działalności w tych indywidualnych przypadkach, gdy w oparciu o ocenę konkretnych sytuacji podejmuje uzasadnioną decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń lub nieujmowaniu danej kwestii w kwantyfikacji zastrzeżenia.

ZAŁĄCZNIK 5.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE POLITYKI REGIONALNEJ, TRANSPORTU I ENERGII

	2013					2012	2011	2010
	EFRR	FS	IIF	Transport	Energia			
Łączna liczba transakcji:	125	38	5	8	4	180	180	177
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY								
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:								
nie wystąpiły błędy	45 % (56)	45 % (17)	20 % (1)	38 % (3)	25 % (1)	43 % (78)	41 %	43 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	55 % (69)	55 % (21)	80 % (4)	62 % (5)	75 % (3)	57 % (102)	59 %	57 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy								
Analiza według rodzaju błędu								
Inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne:	58 % (40)	81 % (17)	75 % (3)	20 % (1)	33 % (1)	61 % (62)	64 %	60 %
Błędy kwantyfikowalne:	42 % (29)	19 % (4)	25 % (1)	80 % (4)	67 % (2)	39 % (40)	36 %	40 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH								
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu						6,9 %	6,8 %	6,0 %
Najwyższy poziom błędu (NW/PB)						10,1 %		
Najniższy poziom błędu (NN/PB)						3,7 %		
– Nie dotyczy lub brak danych.								
⁽¹⁾ Aby uwidocznić obszary o różnych profilach ryzyka w ramach grupy polityk, próbę podzielono na segmenty.								
⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.								

ZAŁĄCZNIK 5.2

WYNIKI BADANIA WYBRANYCH SYSTEMÓW KONTROLI W OBSZARZE SPÓJNOŚCI
(POLITYKA REGIONALNA I MIEJSKA ORAZ ZATRUDNIENIE, SPRAWY SPOŁECZNE I WŁĄCZENIE SPOŁECZNE)

Ocena dokonanej przez Komisję weryfikacji poziomów błędów zgłoszonych przez instytucje audytowe

Trybunał...	Skontrolowane PO finansowane z EFRR/FS	Skontrolowane PO finansowane z EFS	OGÓŁEM
<i>...nie stwierdził żadnych problemów dotyczących kontroli przeprowadzonych przez Komisję</i>	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
<i>...stwierdził istotne problemy dotyczące kontroli przeprowadzonych przez Komisję, lecz bez wpływu na liczbę zastrzeżeń zgłoszonych w rocznych sprawozdaniach z działalności (lub ich kwantyfikację)</i>	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
<i>...stwierdził istotne problemy dotyczące kontroli przeprowadzonych przez Komisję, a przyczyny niewydania dodatkowych zastrzeżeń (lub skwantyfikowania zastrzeżeń w inny sposób) nie zostały wyraźnie podane w rocznych sprawozdaniach z działalności</i>	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
CAŁKOWITA liczba skontrolowanych PO	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

ROZDZIAŁ 6

Zatrudnienie i sprawy społeczne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>
Wstęp	6.1–6.12
Charakterystyka badanego obszaru polityki	6.3–6.11
Cele polityki	6.3
Instrumenty polityki	6.4–6.8
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	6.9–6.11
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6.12
Prawidłowość transakcji	6.13–6.27
Badanie wybranych systemów kontroli	6.28–6.38
Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA	6.30–6.32
Przegląd rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL	6.33–6.38
Wnioski i zalecenia	6.39–6.42
Wnioski dotyczące 2013 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 2013 r. przedstawiono w **tabeli 6.1**.

Tabela 6.1 – Zatrudnienie i sprawy społeczne – najważniejsze informacje za 2013 r.

		(w mln EUR)
Obszar polityki	Opis	Płatności
Zatrudnienie i sprawy społeczne	Europejski Fundusz Społeczny	13 763
	Zatrudnienie, solidarność społeczna i równość płci	97
	Wydatki administracyjne	90
	Instrument Pomocy Przedakcesyjnej	65
	Praca w Europie – dialog społeczny i mobilność	50
	Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	42
		14 107
	Płatności za rok ogółem	14 107
	– wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	90
	Wydatki operacyjne ogółem	14 017
	– zaliczki ⁽²⁾ ⁽³⁾	220
	+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾	2 336
	+ wypłaty na rzecz odbiorców końcowych z instrumentów inżynierii finansowej	67
	Skontrolowana populacja ogółem	16 200
	Zobowiązania za rok ogółem	12 131

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

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. **załącznik 1.1**, pkt 7).

⁽³⁾ Kwota ta obejmuje 70 mln euro zaliczek wypłaconych na rzecz instrumentów inżynierii finansowej.

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

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.

Charakterystyka badanego obszaru polityki

Cele polityki

6.3. Obszar polityki „Zatrudnienie i sprawy społeczne” stanowi część unijnej polityki spójności, której celem jest wzmocnienie 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, z którego pochodzi około 98 % wydatków przeznaczonych na ten obszar polityki w 2013 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).

⁽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

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⁾.

Zarządzanie wydatkami oraz ich kontrola

6.6. Komisja i państwa członkowskie wspólnie odpowiadają za zarządzanie wydatkami w ramach EFS i EFG oraz za ich realizację. EFS podlega systemom zarządzania i kontroli dotyczącym ogółu wydatków na spójność i przedstawionym w rozdziale 5 (zob. pkt 5.6–5.11). W przypadku EFG decyzję o wysokości środków podejmuje władza budżetowa UE (Rada i Parlament Europejski). Następnie Komisja dokonuje przeglądu wniosków o dofinansowanie przedstawionych przez państwa członkowskie i zatwierdza płatności.

6.7. IPA realizowany jest z kolei w trybie zarządzania zdecentralizowanego. W ramach zarządzania zdecentralizowanego Komisja powierza państwu będącemu beneficjentem zarządzanie niektórymi działaniami (np. przetargami, udzielaniem zamówień i płatnościami), zachowując przy tym całkowitą ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu ogólnego⁽⁶⁾.

6.8. Pozostałymi wydatkami na sprawy społeczne i zatrudnienie w głównej mierze zarządza bezpośrednio Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL).

⁽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.

⁽⁶⁾ Zgodnie z art. 53c rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

6.9. Główne zagrożenia związane z tym obszarem polityki 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 zwiększają ryzyko nieprzestrzegania unijnych lub krajowych zasad i przepisów dotyczących kwalifikowalności, a co za tym idzie – zatwierdzania niekwalifikowalnych kosztów lub błędów w obliczeniach mających wpływ na poprawność deklaracji wydatków, co nie jest następnie wykrywane przez istniejące systemy. Może także dochodzić do akceptowania deklaracji wydatków za szkolenia, które nie miały miejsca lub w których uczestniczyło mniej osób niż zadeklarowano.

6.10. Ponadto władze państw członkowskich muszą godzić ze sobą różne priorytety. Wydatki muszą podlegać odpowiednim kontrolom mającym zapewnić ich prawidłowość i należyte zarządzanie finansami. Z drugiej strony pożądane jest wykorzystanie dostępnych środków UE. W praktyce może to niekorzystnie wpływać na konsekwentne stosowanie skutecznych mechanizmów kontrolnych, przez co naruszenia przepisów nie zostaną wykryte i skorygowane, co doprowadzi do zwrotu z budżetu UE wydatków niekwalifikowalnych. Może to również doprowadzić do finansowania projektów, które są zbyt kosztowne, które nie zostały zrealizowane w sposób wydajny lub w przypadku których prawdopodobieństwo osiągnięcia zamierzonych rezultatów jest niewielkie⁽⁷⁾. Ryzyko to wzrasta pod koniec okresu kwalifikowalności.

6.11. Chociaż realizacja projektów w drodze udzielania zamówień publicznych występuje rzadziej w przypadku EFS (zwłaszcza powyżej progu wartości zamówień wymagającego zastosowania unijnych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych), ryzyko niezgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych w tym obszarze polityki jest wciąż istotne.

6.9. Komisja podjęła konkretne działania mające na celu ograniczenie zidentyfikowanego ryzyka, które obejmowały działania zapobiegawcze i korygujące, takie jak wytyczne, szkolenia, uproszczenia oraz, w stosownych przypadkach, rygorystyczną politykę w zakresie wstrzymania i zawieszenia płatności. Komisja w szczególności aktywnie promuje stosowanie przez państwa członkowskie uproszczonych opcji kosztów i zajmuje się zidentyfikowanymi przypadkami nadmiernie rygorystycznego wdrażania, obejmującymi nadmiernie złożone zasady kwalifikowalności ustanawiane przez niektóre państwa członkowskie. Komisja podkreśla również znaczenie kontroli pierwszego szczebla. W tym zakresie DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego przeprowadziła audyt tematyczny oparty na analizie ryzyka dotyczący kontroli zarządczych i przekazała wnioski i zalecenia z audytu instytucjom zarządzającym EFS.

6.10. Państwa członkowskie zatwierdzają projekty w sposób ciągły, jak przewidziano w osi priorytetowej wieloletnich programów operacyjnych. Właściwe komitety monitorujące są zobowiązane zagwarantować, aby wybierane i zatwierdzane projekty miały wartość dodaną UE oraz aby wydatkowanie podlegało licznym kontrolom organów krajowych i unijnych.

⁽⁷⁾ Więcej informacji na temat kwestii związanych z wykonaniem zadań przedstawiono w rozdziale 10.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6.12. Ogólne podejście kontrolne i metodykę kontroli Trybunału przedstawiono w rozdziale 1, **załącznik 1.1, część 2**. W odniesieniu do kontroli w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych należy odnotować następujące kwestie:

- a) w ramach kontroli badaniu poddano próbę 182 transakcji⁽⁸⁾, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 7. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tego obszaru polityki. W 2013 r. próba obejmowała 24 okresowe lub końcowe płatności (lub rozliczenia) na rzecz programów operacyjnych (PO) w ramach EFS realizowanych w 13 państwach członkowskich⁽⁹⁾, na rzecz trzech agencji UE oraz na rzecz innych projektów i działań zarządzanych bezpośrednio przez Komisję;
- b) ocena systemów kontroli obejmowała:
 - (i) sprawowany przez Komisję nadzór nad instytucjami audytowymi (IA). W ramach prac kontrolnych ocenie poddano przede wszystkim skuteczność przeprowadzonych przez Komisję kontroli (DG EMPL) poprawności i wiarygodności informacji oraz wniosków przedstawionych w rocznych sprawozdaniach audytowych i rocznych opiniach sporządzonych przez IA;
 - (ii) roczne sprawozdanie z działalności DG EMPL.

⁽⁸⁾ W przypadku EFS i IPA próba dobrana przez Trybunał obejmowała 175 projektów w ramach EFS, z których 161 odnosi się do okresu programowania 2007–2013, a 14 do okresu 2000–2006. Pozostałe 7 projektów dotyczyło EFG i innych działań związanych z zatrudnieniem i sprawami społecznymi. Próba została dobrana na podstawie wszystkich płatności i rozliczeń z wyjątkiem zaliczek, które w 2013 r. wyniosły 220 mln euro.

⁽⁹⁾ Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia i Zjednoczone Królestwo.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

6.13. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 6.1**. Spośród 182 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 50 (27%) wystąpiły błędy. Na podstawie 30 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 3,1%⁽¹⁰⁾.

6.13. Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 6.13 i 6.14

Komisja nie zgadza się z włączeniem błędu o znaczącym wpływie pomimo faktu, że nie ma dowodów pozwalających stwierdzić, że dany projekt wdrożony przez beneficjenta, w związku z którym prowadzone jest obecnie postępowanie wstępne i organy sądowe nie wydały jeszcze orzeczenia, był obciążony jakimikolwiek nieprawidłowościami oraz pomimo faktu, że zarzuty dotyczące potencjalnego nadmiernego obciążania wydatkami w żadnym przypadku nie dotyczyłyby działań kontrolowanych przez Trybunał, ponieważ były wdrażane z zastosowaniem standardowych kosztów jednostkowych (zob. pkt 6.16) zatwierdzonych przez instytucję zarządzającą. Jeśli zarzuty zostaną ostatecznie potwierdzone, Komisja zastosuje niezbędne korekty finansowe.

Komisja odnotowuje zmniejszenie częstotliwości błędów wykrytych przez Trybunał w obszarze polityki zatrudnienia i spraw społecznych w 2013 r. – 27% w porównaniu z 35% w 2012 r. i 40% w 2011 r.

Komisja rozumie, że poziom błędu zgłaszany przez Trybunał jest szacunkiem rocznym uwzględniającym korekty wydatków na projekty lub zwroty, których dotyczą wykryte błędy i które zaksięgowano przed kontrolą Trybunału. Komisja zaznacza, że zobowiązana jest przestrzegać przepisów rozporządzenia finansowego, którego art. 32 ust. 2 lit. e) stanowi, iż system kontroli wewnętrznej musi gwarantować wystarczającą pewność co do osiągnięcia między innymi następującego celu: „odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru danych płatności”. Komisja nadal będzie sprawowała rolę nadzorczą, zwłaszcza dokonując korekt finansowych i odzyskując środki na poziomie odpowiadającym poziomowi stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Komisja podkreśla ponadto, że ze względu na wieloletni charakter systemów zarządzania i kontroli w ramach polityki spójności błędy występujące w 2013 r. mogą być korygowane również w kolejnych latach, nawet po zamknięciu programów. Dla zobrazowania powyższego, w 2013 r. korekty finansowe dotyczące okresów programowania EFS 2000–2006 i 2007–2013 wyniosły 689 mln EUR, co obejmuje korekty uwzględnione już przez Trybunał przy określaniu poziomu błędu. Ponadto korekty finansowe wynoszące 153 mln EUR za okres programowania 1994–1999 zostały również zastosowane w 2013 r. Odzyskane kwoty wyniosły łącznie 56 mln EUR w 2013 r.

⁽¹⁰⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej, reprezentatywnej próby. Podana wartość to najlepszy uzyskany szacunek. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95%, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,5% a 4,7% (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

UWAGI TRYBUNAŁU

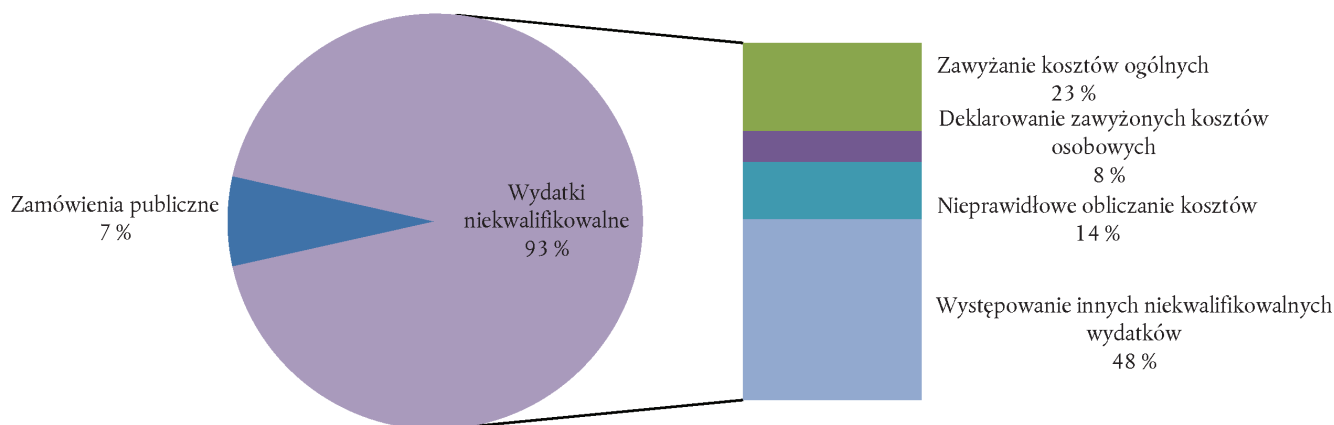
ODPOWIEDZI KOMISJI

6.14. W rozdziale 1 zawarto ocenę poprawności i wiarygodności danych na temat korekt finansowych przedstawionych w nocy 6 do skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE (zob. pkt 1.12–1.14). Zakres, w jakim Trybunał uwzględni korekty finansowe podczas szacowania najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu, wyjaśniono w rozdziale 1 sprawozdania rocznego za 2012 r. ⁽¹¹⁾.

6.15. Większość błędów stwierdzonych w tym obszarze polityki dotyczyła niekwalifikowalnych wydatków oraz nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Na **wykresie 6.1** przedstawiono zakres, w jakim różne kategorie nieprawidłowości przyczyniły się do oszacowanego przez Trybunał najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu za 2013 r.

6.15. Komisja podejmie działania w związku z wszystkimi błędami zgłoszonymi 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 do wydatków finansowanych przez EFS są bardziej wymagające niż te przewidziane w przepisach krajowych w odniesieniu do podobnych wydatków finansowanych ze środków krajowych. Dlatego te dodatkowe wymagania mogą być postrzegane jako przykład nadmiernie rygorystycznego wdrażania, nakładania na siebie niepotrzebnych i nadmiernych obciążeń administracyjnych oraz złożoności w odniesieniu do wydatków finansowanych przez EFS, jak opisano w opublikowanym niedawno sprawozdaniu Komisji ⁽¹⁾.

Wykres 6.1 – Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędu



⁽¹¹⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 1.19–1.37.

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74496/20131115ATT74496EN.pdf>

UWAGI TRYBUNAŁU

6.16. W 2013 r. Trybunał dobrał próbę złożoną z 31 transakcji związanych z 14 z 24 płatności na rzecz PO, w przypadku których deklaracje kosztów zawierały uproszczone opcje kosztów. Trybunał nie stwierdził błędów związanych ze stosowaniem uproszczonych opcji kosztów. Fakt ten wskazuje, że projekty, w których koszty są deklarowane z wykorzystaniem tej metody, są mniej narażone na błędy niż projekty, w których stosuje się koszty rzeczywiste.

Wydatki niekwalifikowalne

6.17. Trybunał stwierdził zwrot kosztów niekwalifikowalnych lub nieprawidłowo obliczonych w 28 (15 %) spośród 182 skontrolowanych transakcji. 26 z tych transakcji dotyczyło projektów w ramach EFS. Błędy te stanowią 93 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 93 % szacowanego poziomu błędów w tym obszarze polityki.

6.18. Tak jak w poprzednich latach główne źródło błędów stanowią wydatki niekwalifikowalne. Większość błędów spowodowana była w szczególności:

- a) zawyżaniem kosztów ogólnych;
- b) deklarami zawyżonych kosztów osobowych;
- c) nieprawidłowym obliczaniem kosztów;
- d) występowaniem innych niekwalifikowalnych wydatków.

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.16. *Od wprowadzenia uproszczonych opcji kosztów Komisja aktywnie działa na rzecz stopniowego rozszerzania ich stosowania i uważa, że te wysiłki przyniosły już pozytywne rezultaty. Komisja nadal aktywnie promuje stosowanie uproszczonych opcji kosztów w okresie programowania 2014–2020, aby zmniejszać obciążenia administracyjne dla beneficjentów i jednocześnie dalej ograniczać ryzyko wystąpienia błędów.*

6.17. *Komisja będzie monitorować wszystkie odnotowane przez Trybunał przypadki i zapewni podjęcie działań korygujących.*

UWAGI TRYBUNAŁU

6.19. W ramce 6.1 przedstawiono przykłady błędów w tej kategorii.

Ramka 6.1 – Przykłady niekwalifikowalnych wydatków

- a) *Zawyżanie kosztów ogólnych*: Zgodnie z unijnymi lub krajowymi zasadami kwalifikowalności koszty ogólne należy przypisywać do działań w sposób proporcjonalny, zgodnie z należycie uzasadnioną, rzetelną i bezstronną metodyką. W Republice Czeskiej koszty ogólne beneficjenta, który przeprowadził projekt szkoleniowy, zostały przyporządkowane do projektu w ramach EFS przy wykorzystaniu nieprawidłowego czynnika kosztotwórczego. Spowodowało to zawyżenie kosztów ogólnych.

Podobne ustalenia sformułowano w odniesieniu do innych projektów w ramach EFS w Hiszpanii i Rumunii.

- b) *Deklarowanie zawyżonych kosztów osobowych*: W prywatnej szkole w Portugalii pełne wynagrodzenie dyrektora szkoły zostało zaliczone do kosztów projektu w ramach EFS, bez uwzględnienia jego pozostałych zadań niezwiązanych z EFS ani ustanowionych pułapów w zakresie współfinansowania wynagrodzeń ze środków tego funduszu. W następstwie kontroli władze portugalskie skorygowały ten błąd w marcu 2014 r.

Podobne przypadki stwierdzono również w projekcie zarządzanym bezpośrednio przez Komisję i w innych projektach w ramach EFS w Niemczech, Hiszpanii, we Włoszech, w Polsce i Zjednoczonym Królestwie.

- c) *Nieprawidłowe obliczanie kosztów*: W odniesieniu do projektu w Niemczech zadeklarowano ujęte w fakturach wystawionych przez spółkę zależną beneficjenta koszty wynajmu, cateringu, materiałów publikacyjnych itd., bez wykazania kosztów rzeczywistych ani związku z prowadzoną działalnością. Władze krajowe nie zajęły się tą kwestią, choć były świadome jej zaistnienia.

Podobne przypadki stwierdzono również w innych projektach w ramach EFS w Polsce i Portugalii.

- d) *Występowanie innych niekwalifikowalnych wydatków*: W projekcie w ramach EFS w Hiszpanii pracodawcy korzystają z obniżki składek na ubezpieczenie społeczne w przypadku utrzymania zatrudnienia po urlopie macierzyńskim. Jednym z warunków korzystania z tego rodzaju wsparcia jest brak zaległości podatkowych. W jednym przypadku beneficjent nie spełniał tego wymogu przez sześć z dziewięciu miesięcy, co spowodowało wystąpienie niekwalifikowalnych wydatków.

Podobne przypadki stwierdzono również w innym projekcie w ramach EFS w Polsce.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Naruszenie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

6.20. Odsetek transakcji wiążących się z udzielaniem zamówień publicznych jest niższy niż w zakresie polityki regionalnej, transportu i energii. Spośród 182 transakcji objętych próbą w przypadku 53 miały zastosowanie unijne lub krajowe przepisy dotyczące zamówień publicznych. W 11 z nich (21 %) Trybunał wykrył przypadki naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. Poważne naruszenia tych przepisów, prowadzące do błędów kwantyfikowalnych, wykryto w dwóch z tych przypadków. Błędy te stanowią 7 % wszystkich błędów kwantyfikowalnych i składają się na około 7 % szacowanego poziomu błędów w tym obszarze polityki (zob. ramka 6.2).

6.21. W siedmiu skontrolowanych transakcjach w trzech państwach członkowskich⁽¹²⁾ władze krajowe wykryły przypadki poważnych naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych i wprowadziły szczegółowe korekty finansowe na poziomie projektu⁽¹³⁾. Błędów tych nie uwzględniono przy obliczaniu poziomu błędów, ponieważ działania naprawcze zostały podjęte przed zawiadomieniem o przeprowadzanej przez Trybunał kontroli.

6.20. Choć Komisja i Trybunał w ten sam sposób przeprowadzają audyt zgodności z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych, począwszy od okresu programowania 2000–2006 Komisja stosuje proporcjonalne korekty na podstawie wartości ryczałtowych, tym samym właściwie radząc sobie z ryzykiem wystąpienia szkody dla budżetu UE oraz uwzględniając charakter i wagę rzeczywistych nieprawidłowości.

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

Komisja zauważa ponadto, że organ udzielający absolutorium wezwał Komisję i Trybunał do zharmonizowania ich metod w celu kwantyfikacji błędów w dziedzinie zamówień publicznych (decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2011).

W 2013 r. Komisja zaktualizowała swoją decyzję w sprawie kwantyfikacji błędów w dziedzinie zamówień publicznych w ramach zarządzania dzielonego, między innymi w obszarach wydatków na cele spójności i rozwoju obszarów wiejskich (zob. decyzja Komisji C(2013) 9527 final).

W oparciu o tę decyzję Komisja szacuje, że kwantyfikacja błędów w dziedzinie zamówień publicznych w 2013 r. wyniosłaby do 0,1 punktu procentowego mniej niż obliczenia Trybunału przy zastosowaniu własnej kwantyfikacji.

⁽¹²⁾ Republika Czeska, Polska i Rumunia.

⁽¹³⁾ Zgodnie z wytycznymi podlegającego Komisji Europejskiej komitetu koordynującego fundusze (COCOF) nr 07/0037/03.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 6.2 – Przykłady naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych

- a) *Nieprzestrzeganie zasady równego traktowania:* W przypadku projektu w ramach EFS we Francji w procesie oceny zamówienia publicznego powyżej progu wartości zamówień wymagającego zastosowania unijnych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych nie zastosowano zasady równego traktowania. Co więcej, zamówienie na usługi niewłaściwie podzielono na części. Z każdego obszaru geograficznego otrzymano tylko jedną ofertę, co tym samym ograniczyło konkurencję. W opinii Trybunału kwestie te powinny doprowadzić do anulowania postępowania.
- b) *Udzielanie zamówień niewchodzących w zakres umowy ramowej:* Na Węgrzech beneficjent udzielił zamówienia na usługi związane z opracowaniem oprogramowania przy użyciu istniejącej umowy ramowej, która była wynikiem postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzonego przez węgierską centralną jednostkę zakupującą. W tym konkretnym zaproszeniu do składania ofert wyraźnie zaznaczono, że opracowanie oprogramowania nie jest przedmiotem umowy ramowej i że może być ono nabyte wyłącznie w drodze indywidualnego postępowania o udzielenie zamówienia.

Szereg uchybień proceduralnych

6.22. Trybunał stwierdził szereg uchybień wymogom proceduralnym w zakresie zarządzania projektami w ramach EFS i ich realizacji, których dopuścili się beneficjenci i instytucje zarządzające. W 24 przypadkach Trybunał uznał uchybienia za poważne niezgodności. W ramce 6.3 przedstawiono przykłady głównych kategorii błędów niekwantyfikowalnych. Błędy te nie przyczyniają się do szacowanego poziomu błędu.

Ramka 6.3 – Przykłady uchybień proceduralnych

- a) *Opóźnienia w płatnościach na rzecz beneficjentów:* We Francji władze krajowe przekazały organom regionalnym pełniącym rolę beneficjentów środki EFS z dużym opóźnieniem, co nie jest zgodne z przepisami. W dwóch przypadkach opóźnienie w płatności wyniosło ponad pięć miesięcy.
- b) *Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia przesłane z opóźnieniem lub niewysłane wcale:* Zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi udzielania 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 Zjednoczonym Królestwie, w których nie zastosowano się do tego obowiązku.

Podobny przypadek stwierdzono również w projekcie w ramach EFS we Francji.

6.22. Komisja zajmie się wszystkimi odnotowanymi przez Trybunał błędami i zapewni podjęcie działań korygujących.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) *Brak weryfikacji zgodności z zasadami pomocy państwa:* W Zjednoczonym Królestwie projekt w ramach EFS dotyczył organizowania przez pracodawcę bezpłatnych kursów szkoleniowych dla pracowników. Chociaż wydaje się, że przyznano kwoty *de minimis*, władze krajowe i sponsor projektu powinni sprawdzić zgodność działania z zasadami pomocy państwa.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zadeklarowanie nadmiernych kosztów nie prowadziło do stwierdzenia błędów

6.23. Trybunał wskazał siedem przypadków w czterech państwach członkowskich⁽¹⁴⁾, w których koszty finansowane z budżetu UE były nadmierne, ale w których przepisy nie były wystarczająco jasne, by stwierdzić, że wydatki są nieprawidłowe. Chociaż przypadki te mogą stanowić niewydajne wykorzystanie środków UE, nie są one brane pod uwagę przy obliczaniu poziomu błędu (zob. przykłady w ramce 6.4).

Ramka 6.4 – Przykłady zadeklarowanych nadmiernych kosztów

- a) *Nadmiernie wysokie wygradzenia:* W Rumunii stwierdzono przypadki, w których osoby zatrudnione przy projekcie finansowanym przez EFS otrzymywały wynagrodzenie do pięciu razy wyższe niż wynagrodzenie otrzymywane przy pracy nad projektami finansowanymi ze środków krajowych. Praktyka ta była usankcjonowana przez pułapy wynagrodzeń w ramach projektów unijnych określone w krajowych zasadach kwalifikowalności, których poziom znacznie przekracza średnie wynagrodzenie w kraju.
- b) *Zawyżone koszty:* W Portugalii beneficjent projektu w ramach EFS zadeklarował koszty wynajmu w oparciu o umowę o podnajem, w której koszty te były dwukrotnie wyższe niż w umowie dotyczącej wynajmu tej samej powierzchni biurowej, podpisanej trzy tygodnie wcześniej. W opinii Trybunału udostępnienie dodatkowego wyposażenia i umeblowania nie uzasadnia skali wzrostu ceny. Trybunał nie był w stanie skwantyfikować tego ustalenia z powodu braku dostępu do informacji na temat kosztu zakupu mebli przez najemcę, który nie był beneficjentem końcowym.

6.23. Zob. odpowiedź Komisji na ramkę 6.4 lit. a).

Ramka 6.4 — Przykłady zadeklarowanych nadmiernych kosztów

- a) *Sytuacja dotycząca wynagrodzeń osób zatrudnionych przy projektach finansowanych przez EFS w Rumunii była jednym z problemów stwierdzonych przez DG. ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego w audycie przeprowadzonym w 2012 r. W przypadku tego programu operacyjnego zastosowano korektę finansową na podstawie wartości ryczałtowej wynoszącej 25 %. W związku z tym instytucja zarządzająca zleciła badanie dotyczące struktury kosztów oraz kwoty wynagrodzeń mające stanowić podstawę do ustalenia maksymalnych poziomów wynagrodzeń do stosowania w przyszłych projektach. Komisja przekazała instytucji zarządzającej dalsze zalecenia dotyczące parametrów, które należy stosować do określenia pułapów wynagrodzeń w przypadku projektów finansowanych przez EFS, ponieważ obecne są nadal uważane za zbyt wysokie.*

⁽¹⁴⁾ Francja, Polska, Portugalia, Rumunia.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) Nagromadzenie dodatkowych płatności zaliczkowych: We Francji władze krajowe zwróciły się do Komisji o przyznanie maksymalnego wskaźnika współfinansowania w przeliczeniu na oś priorytetową⁽¹⁵⁾, chociaż beneficjenci otrzymują niższe poziomy współfinansowania⁽¹⁶⁾. W przypadku skontrolowanej osi priorytetowej nagromadzona dotąd różnica wynosi 32 mln euro, co stanowi *de facto* dodatkową zaliczkę na rzecz Francji bez szczególnego odstępstwa⁽¹⁷⁾. Jeżeli nagromadzone kwoty nie zostaną przyznane żadnemu beneficjentowi na koniec okresu programowania, środki te powinny zostać zwrócone do budżetu UE w momencie zamknięcia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- c) Mogą pojawić się rozbieżności między płatnościami z Unii na rzecz priorytetu a faktycznym wkładem z funduszy na rzecz operacji współfinansowanych w ramach tego priorytetu. Jest to konsekwencja elastyczności, z jaką instytucje zarządzające mogą stosować różne stawki współfinansowania w odniesieniu do poszczególnych operacji, jak określono w art. 53 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zamknięcia przyjętymi przez Komisję w dniu 20 marca 2013 r. beneficjenci powinni otrzymać w momencie zamknięcia kwotę wkładu publicznego (fundusze krajowe i EFS) co najmniej równą kwocie EFS zwracanej przez Komisję państwu członkowskiemu.

Niewystarczająca wiarygodność kontroli zarządczych

6.24. W 13 przypadkach błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów końcowych władze krajowe miały wystarczające informacje (np. pochodzące od beneficjentów końcowych, od ich kontrolerów lub z własnych kontroli przeprowadzonych przez władze krajowe), aby zapobiec, wykryć i skorygować błędy przed przedstawieniem Komisji deklaracji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkich tych informacji użyto do skorygowania błędów, najbardziej prawdopodobny poziom błędów oszacowany dla tego rozdziału byłby o 1,3 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w trzech przypadkach błąd wykryty przez Trybunał został popełniony przez władze krajowe. Udział tych błędów w najbardziej prawdopodobnym oszacowanym poziomie błędów wyniósł 0,1 punktu procentowego.

6.25. W 2013 r. DG EMPL przeprowadziła kontrolę tematyczną na próbie ośmiu PO w sześciu państwach członkowskich⁽¹⁸⁾ dobranej na podstawie analizy ryzyka. W ramach tej kontroli stwierdzono, że kontrole pierwszego szczebla nie są wiarygodne, ponieważ „zostały przeprowadzone jedynie na podstawie formalnej, a zatem z zachowaniem pozorów zgodności z wymogami rozporządzeń [...]. W konsekwencji koszty, które zostały poświadczane wobec Komisji, nie miały wartości dodanej ani związku z projektem”⁽¹⁹⁾. W dodatku w ramach kontroli zarządczych często nie wykrywano naruszeń w postępowaniach o udzielenie zamówienia, mimo że instytucja zarządzająca lub jej instytucja pośrednicząca przeprowadziła kontrole w siedzibie beneficjenta.

6.24. Komisja opracowała nowe wytyczne w celu dalszego wzmocnienia wiarygodności kontroli zarządczej w okresie programowania 2014–2020. Wytyczne te, oparte na doświadczeniach uzyskanych w poprzednim okresie programowania, zostały przedstawione państwu członkowskiemu i będą wydane w drugiej połowie 2014 r.

6.25. W odniesieniu do szeroko zakrojonych prac dotyczących kontroli zarządczych w ramach regularnych kontroli przeprowadzanych przez DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego kontrola tematyczna oparta na analizie ryzyka, do której odnosi się Trybunał, koncentrowała się na konkretnych programach operacyjnych, aby zidentyfikować i usunąć pierwotne przyczyny niewystarczającej wiarygodności kontroli zarządczych. Wyniki kontroli tematycznych zostały zaprezentowane przez Komisję instytucjom zarządzającym i audytowym w 2014 r. i wykorzystane przy opracowywaniu wytycznych, o których mowa w pkt 6.24.

⁽¹⁵⁾ Jak przewidziano w art. 77 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽¹⁶⁾ Jest to niezgodne z art. 80 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

⁽¹⁷⁾ Zgodnie z art. 78 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

⁽¹⁸⁾ W Danii, Estonii, Niemczech, Irlandii, na Słowacji i w Hiszpanii.

⁽¹⁹⁾ Zob. Raport przeglądu w sprawie wyników kontroli tematycznej dotyczącej przeprowadzonych przez państwa członkowskie weryfikacji zarządzania („Overview report on the results of the thematic audit on management verifications conducted by Member States”): <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74498/20131115ATT74498EN.pdf>

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Błędy stwierdzone w zamkniętych PO

6.26. Dobrana przez Trybunał próba obejmowała 14 płatności końcowych dokonanych w ramach zamknięcia dwóch PO na lata 2000–2006. W przypadku dwóch programów Trybunał stwierdził błędy kwantyfikowalne w pięciu transakcjach. W przypadku czterech z tych transakcji władze krajowe dysponowały wystarczającymi informacjami, aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem Komisji poniesionych wydatków. Jednak ani państwo członkowskie, ani Komisja nie wykryły tych błędów w ramach kontroli przeprowadzonych podczas zamknięcia⁽²⁰⁾. Jeden z PO zamknięto bez wprowadzenia korekt finansowych. Inny program podlegał korekcie finansowej w wysokości 5 %, co miało wpływ na niektóre projekty objęte próbą. W swojej ocenie Trybunał uwzględnił korekty odnoszące się do poszczególnych projektów, co znacząco obniżyło zgłoszone przez niego poziomy błędów. Nawet po uwzględnieniu korekt przypadki te składają się na 26 % szacowanego poziomu błędów w tym obszarze polityki.

6.27. Fakt ten potwierdza ustalenie sformułowane w sprawozdaniach rocznych za lata 2011 i 2012⁽²¹⁾, mówiące o tym, że niekwalifikowalne wydatki pozostają po zamknięciu PO, aż do czasu przeprowadzenia przez Komisję kontroli *ex post* i podjęcia w jej następstwie działań naprawczych.

6.26. Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 6.26 i 6.27

Jeśli chodzi o okres programowania 2000–2006 Komisja pragnie zapewnić, aby poziom błędów w chwili zamknięcia nie przekraczał 2 % dla każdego programu operacyjnego. W związku z tym poza znaczącą liczbą audytów przeprowadzonych w okresie programowania 2000–2006 DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego przeprowadziła w okresie między 2011 r. a 2013 r. 14 audytów zamykających opartych na analizie ryzyka obejmujących 21 programów operacyjnych (PO) 2000–2006, które stanowią 8,8 % całkowitej liczby PO i 25,6 % kwoty całkowitych wydatków.

W oparciu o te szeroko zakrojone prace kontrolne oraz w celu ochrony budżetu UE na dzień zamknięcia dokonano znaczących korekt finansowych. Jak ujawniono w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego 2013 (s. 121), na koniec 2013 r. 233 PO zostały zamknięte dla okresu programowania 2000–2006. Komisja zastosowała łączne korekty finansowe dla okresu programowania 2000–2006 wynoszące 1,7 mld EUR, z czego 452 mln EUR w 2013 r., gdy płatności końcowe i ostateczne rozliczenia za okres programowania 2000–2006 wyniosły 3,3 mld EUR. Komisja podejmie działania w związku z konkretnymi błędami zidentyfikowanymi przez Trybunał i zauważa, że może dokonać dalszych korekt finansowych po wykryciu błędów resztowych w terminie do trzech lat po formalnym zamknięciu programu.

Przyjmując do wiadomości istnienie wspomnianego powyżej ryzyka, Komisja podkreśla, że z natury rzeczy praktycznie nieuniknione jest pozostanie indywidualnych przypadków niekwalifikowalnych wydatków na poziomie projektu po procesie zamknięcia, ponieważ proces ten ma na celu osiągnięcie pewności, że ogólny pozostały poziom błędów znajduje się poniżej progu istotności wynoszącego 2 %. Ponadto stosując korekty finansowe na podstawie wartości ryczałkowej w momencie zamknięcia, Komisja skutecznie chroni budżet UE bez konieczności korygowania każdego przypadku niekwalifikowalnych wydatków na poziomie projektu.

⁽²⁰⁾ Niemcy (Turyngia) i Hiszpania.

⁽²¹⁾ Zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 6.26–6.27, oraz sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 5.52–5.64.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW KONTROLI

6.28. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów przedstawiono w **załączniku 5.2**.

6.29. W okresie programowania 2007–2013 we wszystkich państwach członkowskich utworzono 113 instytucji audytowych (IA) zajmujących się 322 PO realizowanymi w ramach EFRR/FS i 118 w ramach EFS⁽²²⁾. Co roku IA przedstawiają Komisji roczne sprawozdanie audytowe oraz opinię pokontrolną, które dostarczają informacji na temat prawidłowości wydatków UE. W 2013 r. sporządzono łącznie 199 rocznych sprawozdań audytowych i opinii pokontrolnych, z których 104 dotyczyło PO realizowanych w ramach EFS. 63 spośród tych IA zajmuje się równocześnie i w ramach tego samego rocznego sprawozdania audytowego PO współfinansowanymi z różnych źródeł (EFRR/FS lub EFS).

6.29. Instytucje audytowe odgrywają kluczową rolę w procesie poświadczania wiarygodności od początku okresu programowania i ustanowienia systemów.

Rozporządzenie umożliwia Komisji korzystanie pod pewnymi warunkami z wyników prac instytucji audytowej w celu uzyskania pewności (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 metod oraz osiągniętych wyników audytu. Przyczyniło się to do budowania zdolności poprzez doradztwo oraz udzielanie wskazówek i zaleceń instytucjom audytowym w ramach powtórzenia przez Komisję kontroli przeprowadzonych przez instytucje audytowe.

W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. (zob. s. 42–44) DG ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Włączenia Społecznego przedstawiła szczegółową ocenę dokładności i wiarygodności informacji z kontroli i wyników kontroli przekazanych przez instytucje audytowe w ich rocznych sprawozdaniach z kontroli za 2013 r.

Ocena nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA

6.30. Wyniki przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu nadzoru sprawowanego przez Komisję nad IA przedstawiono w rozdziale 5 (zob. pkt 5.37–5.51).

6.31. W odniesieniu do EFS DG EMPL oceniła poziom błędu zgłoszony przez IA jako w pełni wiarygodny w przypadku 65 (56 %) ze 117 PO realizowanych w ramach EFS⁽²³⁾. Oznacza to, że poziomy błędów nie zostały ponownie obliczone, a opracowane w konsekwencji opinie pokontrolne bez zastrzeżeń i z zastrzeżeniem nie zostały zmienione. Komisja dokonała korekty podanego poziomu błędów lub uznała go za niewiarygodny w przypadku pozostałych 52 ze 117 PO w 2013 r. (w 2012 r. dotyczyło to 31 ze 117 PO). Ten znaczny wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim jest spowodowany głównie przez PO o wiarygodnych, lecz obliczonych ponownie poziomach błędów (18 w 2012 r. wobec 41 w 2013 r.), a nie przez PO o niewiarygodnych poziomach błędów lub o zerowym poziomie błędów. Ponadto w przypadku 12 z 41 PO wynik ponownego obliczenia był marginalny (+/- 0,1 %). Trybunał przyznaje, że Komisja zgłasza zastrzeżenia nie tylko w oparciu o poziomy błędów. Podczas dokonywania oceny stosuje również profesjonalny osąd i bierze pod uwagę wszelkie dostępne informacje.

⁽²²⁾ W danych tych uwzględniono instytucje audytowe ustanowione po przystąpieniu Chorwacji do UE (jedna ds. EFRR/FS i jedna ds. EFS).

⁽²³⁾ W 2013 r. chorwacka instytucja audytowa nie musiała złożyć rocznego sprawozdania audytowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.32. Do przykładów uchybień wskazanych przez Trybunał należą:

- a) Zatwierdzenie ryczałtowego poziomu błędu w wysokości 10 %, choć instytucja audytowa stwierdziła poważne uchybienia. W oparciu o dane przedstawione przez instytucję audytową Trybunał szacuje poziom błędu na około 25 % i stwierdza, że Komisja powinna zastosować poziom ryczałtowy w wysokości 25 % (zamiast 10 %).
- b) W jednym przypadku populacja, z której dobrano próbę, była nieprawidłowa. Ponadto instytucja audytowa oszacowała i podała w swoim rocznym sprawozdaniu audytowym indywidualne poziomy błędu w odniesieniu do dwóch PO w ramach EFS, mimo że powinna podać wspólny poziom błędu, bo dobrano jedną próbę wraz z dwoma innymi PO. Komisja odnotowała te kwestie, ale zatwierdziła wspólny poziom błędu oszacowany przez instytucję audytową. Trybunał stwierdza, że co do zasady wobec braku dodatkowych wyjaśnień i ujawnienia innych informacji należało zastosować pięcioprocentowy ryczałtowy poziom błędu w odniesieniu do grupy czterech PO (zob. ramka 5.6).
- c) W jednym przypadku instytucja audytowa uznała błąd za anormalny⁽²⁴⁾, co zostało uznane przez Komisję, chociaż zdaniem Trybunału charakter błędu nie uzasadnia takiego zaklasyfikowania. Błędy anormalne nie rzutują na całą populację, a zatem poziom błędu jest niedoszacowany.

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności DG EMPL

6.33. Trybunał ocenił roczne sprawozdanie z działalności za 2013 r. wraz z dołączonym do niego oświadczeniem dyrektora generalnego DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego. W odniesieniu do prawidłowości płatności zatwierdzonych w 2013 r. Trybunał:

- a) ocenił zastrzeżenia zgłoszone w rocznym sprawozdaniu z działalności;
- b) sprawdził spójność i poprawność dokonanych przez Komisję obliczeń „kwot obarczonych ryzykiem”.

⁽²⁴⁾ W części 4.3 wytycznych COCOF nr 08/0021/03 w sprawie metody doboru próby dla instytucji audytowych zdefiniowano błąd anormalny jako „błąd, który w sposób jednoznaczny nie jest reprezentatywny dla populacji [...]. Próba statystyczna jest reprezentatywna dla populacji i dlatego błędy anormalne powinny jedynie być akceptowane w bardzo wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych okolicznościach. Częste odwoływanie się do tego pojęcia bez odpowiedniego uzasadnienia może podważyć wiarygodność opinii pokontrolnej”.

6.32.

- a) Komisja uznała, że nie było możliwe wiarygodne obliczenie poziomu błędu na podstawie dostępnych elementów. Dlatego zdecydowano się na tymczasowe zastosowanie wartości ryczałtowej wynoszącej 10 % zgodnie z decyzją Komisji C(2011) 7321 z dnia 19 października 2011 r. – wytyczne w sprawie zasad, kryteriów i orientacyjnych skali stosowanych w odniesieniu do korekt finansowych 2007–2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

6.34. W swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oceniła, że na błędy narażone było od 2,6 % do 3,5 % zatwierdzonych w ciągu tego roku płatności okresowych i końcowych na rzecz PO realizowanych ze środków EFS w okresie programowania 2007–2013. Szacunki te oparte są na poziomach błędów podanych przez instytucje audytowe w odniesieniu do wydatków poniesionych w 2012 r. i zatwierdzonych przez Komisję w marcu 2014 r. (zob. pkt 6.30 i 6.31). W stosunku do około 41 % płatności przekazanych na rzecz PO Komisja stwierdziła w końcowej ocenie zawartej w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r., że wystąpił w nich istotny poziom błędów (równy 2 % lub wyższy).

6.35. Szacunki Komisji przekraczają ustalony przez nią dwuprocentowy próg istotności. Trybunał przypomina, że bezpośrednie porównanie rocznych poziomów błędów zgłaszanych przez Komisję i tych szacowanych przez Trybunał nie jest możliwe.

6.36. W sporządzonym przez DG EMPL rocznym sprawozdaniu z działalności zgłoszono zastrzeżenie związane z płatnościami dokonanymi w 2013 r. na okres programowania 2007–2013 w postaci obciążonej ryzykiem kwoty 123,2 mln euro. Zastrzeżenie to dotyczy 36 ze 118 PO w ramach EFS (wobec 27 ze 117 PO w 2012 r.)

6.37. Trybunał uważa, że w przypadku jednego PO Komisja powinna podać powody niezgłoszenia zastrzeżenia (zob. przykład w ramce 5.6 i pkt 6.32 b)).

6.38. W rozdziale 10 przedstawiono ustalenia z przeprowadzonej przez Trybunał kontroli sprawozdawczości DG EMPL dotyczącej osiągnięć polityki (zob. pkt 10.32–10.39).

6.34. Zgodnie ze stałymi instrukcjami Komisji dotyczącymi rocznego sprawozdania z działalności za 2013 r. zastrzeżenie jest wymagane wyłącznie, jeśli skumulowane ryzyko finansowe wynosi powyżej 2 %, a taka sytuacja nie miała miejsca w przypadku znaczącej większości PO, do których odnosi się Trybunał, ponieważ konieczne korekty finansowe zostały dokonane. Jak wspomniano w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego za 2013 r. z 41 % płatności dla PO, do których odnosi się Trybunał, 30 punktów procentowych odnosiło się do PO z poziomem błędów pomiędzy 2 a 5 % i jedynie 11 punktów procentowych płatności zostało dokonanych na rzecz PO z poziomem błędów powyżej 5 %. Wyraźnie odzwierciedla to rygorystyczną politykę w zakresie wstrzymania i zawieszenia płatności systematycznie realizowaną przez DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, w rezultacie której w 2013 r. dokonano 25 wstrzymań, wystosowano 12 pism ostrzegawczych oraz przyjęto 11 decyzji w sprawie zawieszenia.

6.35. Komisja przyznaje, że poziom błędów przyjmowany przez Trybunał i poziom błędów stosowany przez Komisję nie są bezpośrednio porównywalne. Cel tych procesów jest jednakże zasadniczo ten sam, tzn. jest nim ocena ryzyka dla budżetu UE w danym roku.

Komisja uwzględni wszystkie te różnice w swojej ocenie, w szczególności harmonogramy, różnice w kwantyfikacji błędów związanych z zamówieniami publicznymi i innych błędów, jak również wpływ korekt według wartości ryczałtowych nakładanych na programy (zob. odpowiedź Komisji na pkt 11 specjalnego sprawozdania Trybunału 16/2013).

Poza wskazanymi powyżej różnicami Komisja uznaje, że w przypadku rocznego sprawozdania za 2013 r., jak miało to miejsce w ostatnich kolejnych trzech latach dla DG ds. Zatrudnienia przed tym rocznym sprawozdaniem, wynik oceny Komisji jest zgodny z poziomami błędów obliczonymi przez Trybunał.

6.38. Zob. odpowiedzi Komisji na pkt 10.32–10.39.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski dotyczące 2013 r.

6.39. W obszarze polityki dotyczącym zatrudnienia i spraw społecznych

- a) z badania transakcji wynika, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w populacji wynosi 3,1 %; a

- b) zbadane systemy kontroli oceniono jako częściowo skuteczne ⁽²⁵⁾.

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

6.39.

- a) Zbiorcza odpowiedź Komisji na pkt 6.39 lit. a) i b)

Komisja zgadza się z oceną Trybunału z wyjątkiem jednego błędu (zob. odpowiedź Komisji na pkt 6.13).

Komisja stosuje proces gruntownej weryfikacji wiarygodności poziomów błędów zgłaszanych przez instytucje audytowe, przy czym poziomy te są w razie potrzeby korygowane. Fakt, że poziomy błędów zgłoszone w rocznym sprawozdaniu z działalności DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego odpowiadają poziomom błędów określonym przez Trybunał, potwierdza wiarygodność systemu kontroli i sprawozdawczości.

Komisja rozumie, że poziom błędów zgłaszany przez Trybunał jest szacunkiem rocznym uwzględniającym korekty wydatków na projekty lub zwroty, których dotyczą wykryte błędy i które zaksięgowano przed kontrolą Trybunału. Komisja zaznacza, że zobowiązana jest przestrzegać przepisów rozporządzenia finansowego, którego art. 32 ust. 2 lit. e) stanowi, iż system kontroli wewnętrznej musi gwarantować wystarczającą pewność co do osiągnięcia między innymi następującego celu: „odpowiedniego zarządzania ryzykiem w zakresie legalności i prawidłowości operacji podstawowych, z uwzględnieniem wieloletniego charakteru programów, jak również charakteru danych płatności”. Komisja nadal będzie sprawowała rolę nadzorczą, zwłaszcza dokonując korekt finansowych i odzyskując środki na poziomie odpowiadającym poziomowi stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Komisja podkreśla ponadto, że ze względu na wieloletni charakter systemów zarządzania i kontroli w ramach polityki spójności błędy występujące w 2013 r. mogą być korygowane również w kolejnych latach, nawet po zamknięciu programów.

Komisja będzie monitorować wszystkie odnotowane przez Trybunał przypadki i zapewni podjęcie działań korygujących.

⁽²⁵⁾ Zob. załącznik 1.1, pkt 17 i 18.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

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 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił 15 zaleceń dotyczących polityki spójności, transportu i energii. Z tego Komisja w pełni zrealizowała sześć zaleceń, a cztery zalecenia zrealizowała w przeważającej mierze. Pozostałe pięć zaleceń zrealizowano w różnej mierze, zależnie od DG.

6.42. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2013 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna podjąć wraz państwami członkowskimi działania następcze w odpowiedzi na uchybienia wykryte w ramach przeprowadzonych przez DG EMPL kontroli tematycznych na podstawie analizy ryzyka dotyczących kontroli zarządczych. Wymaga to wzmocnienia kontroli w zakresie zgodności z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych i w zakresie innych istotnych źródeł błędów (kosztów niepowiązanych z projektem lub braku wartości dodanej).
- **Zalecenie 2:** Komisja powinna potwierdzić w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności, że przeprowadziła stosowne kontrole w celu zapewnienia, by poziom błędów resztowego był oparty na prawidłowych, pełnych i wiarygodnych informacjach na temat korekt finansowych. W tym celu Komisja powinna zwrócić się do instytucji audytowych o poświadczenie poprawności danych na temat korekt finansowych zgłoszonych przez instytucje certyfikujące w przypadku każdego z PO, gdy tylko uzna to za konieczne.

6.42. Komisja podjęła konkretne działania mające na celu ograniczenie zidentyfikowanego ryzyka, które obejmowały w szczególności działania zapobiegawcze i korygujące, takie jak wytyczne, szkolenia i uproszczenia, a także rygorystyczną politykę w zakresie wstrzymania i zawieszenia płatności oraz korekt finansowych.

Komisja przyjmuje to zalecenie i zgadza się co do znaczenia kontroli pierwszego szczebla przeprowadzanych przez państwa członkowskie oraz podziela opinię, że powinny być one w dalszym ciągu wzmocniane. Dlatego przekazała państwom członkowskim wytyczne dotyczące sposobu, w jaki instytucje zarządzające powinny definiować i realizować swoje kontrole zarządcze. Ponadto opracowano kompleksowe wytyczne dotyczące kontroli zarządczych na okres programowania 2014–2020 oparte na doświadczeniach uzyskanych w okresie programowania 2007–2013 i wnioskach Trybunału. Wytyczne te zostaną wydane w drugiej połowie 2014 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie i zgadza się ujawniać w rocznych sprawozdaniach z działalności przypadki, w których uznaje, że ze względu na niewystarczający poziom pewności dotyczący przekazanych informacji odnoszących się do wycofania i odzyskania środków nie uwzględniła tych informacji przy obliczaniu skumulowanego ryzyka rezydualnego.

Komisja będzie również nadal uwzględniać wyniki audytu państw członkowskich w tym obszarze oraz będzie wnioskować o dodatkowe kontrole od instytucji audytowych w stosownych przypadkach.

Ponadto Komisja zwiększy zakres swoich kontroli dotyczących wycofania i odzyskania środków w nadchodzących latach, aby uzyskać dodatkową pewność w odniesieniu do dokładności zgłaszanych danych.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna zapewnić stosowanie art. 78 i 130 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 w taki sposób, aby uniemożliwić gromadzenie zaliczek wykraczających poza początkową płatność zaliczkową (zob. przykład w ramce 6.4).
- **Zalecenie 4:** Komisja powinna zapewnić, by organy państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie funduszami strukturalnymi rozwiązały kwestię wyliczania wyższych stawek kosztów osobowych w przypadku projektów unijnych niż w przypadku projektów finansowanych ze środków krajowych.
- **Zalecenie 5:** Komisja powinna zapewnić, by przy zatwierdzeniu PO na nowy okres programowania państwa członkowskie uwzględniły wszystkie możliwości uproszczeń przewidziane w rozporządzeniach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020.
- **Zalecenie 6:** Komisja powinna konsekwentnie przedstawiać w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności powody niezgłoszenia zastrzeżenia (lub zgłoszenia zastrzeżenia o niższym wpływie finansowym) w przypadkach objętych wyjątkami od obowiązujących wytycznych Komisji lub zatwierdzonych strategii kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja zgadza się z Trybunałem, że elastyczność w przyznawaniu funduszy na działania na poziomie niższym lub wyższym niż poziom współfinansowania ustalony dla osi priorytetowej, przyznana państwu członkowskim na podstawie przepisów 2007–2013 i 2014–2020 może prowadzić do powstania różnic pomiędzy wkładem z funduszy wpłaconym przez Komisję na rzecz państwa członkowskiego a kwotą EFS zwracaną przez państwo członkowskie na poziomie projektu, jednakże zdaniem Komisji nie można tego przyrównać do płatności zaliczkowych.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów dla okresu programowania 2014–2020 oraz dla każdego otrzymanego wniosku o płatność i na dzień zamknięcia Komisja zapewnia, aby wkład z EFS wypłacony państwu członkowskiemu na poziomie osi priorytetowej nie był wyższy niż kwalifikowalny wkład publiczny wskazany we wniosku o płatność dla danego priorytetu (art. 130 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013). Ponadto art. 132 ust. 1 przewiduje, że instytucje zarządzające zapewniają, aby beneficjenci otrzymywali całkowitą należną kwotę kwalifikowalnych wydatków publicznych nie później niż 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność przez beneficjenta. I wreszcie państwa członkowskie zapewniają, aby do momentu zamknięcia programu operacyjnego kwota wydatków publicznych wypłaconych na rzecz beneficjentów była co najmniej równa wkładowi z funduszy polityki spójności wypłaconemu państwu członkowskiemu przez Komisję (art. 129 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013).

Komisja przyjmuje to zalecenie, ale uważa, że przypadki te należy rozpatrywać indywidualnie. Ta kwestia była już podnoszona w kilku sprawozdaniach z audytu wydanych przez Komisję (DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego). W przypadku kilku państw członkowskich, w odniesieniu do których uznano, że problem ten ma charakter systemowy, wnioskowano o plany działania dotyczące konkretnie tego zjawiska.

Komisja przyjmuje to zalecenie i już rozpoczęła jego wdrażanie. Jeśli chodzi o uproszczenie w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020 Komisja podjęła konieczne działania w celu zapewnienia wdrożenia przez państwa członkowskie odpowiednich środków przewidzianych w rozporządzeniach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w ich programach operacyjnych. Potrzebne wsparcie zapewniane jest państwu członkowskim w celu zagwarantowania uwzględnienia wszystkich możliwości uproszczenia poprzez szkolenia, wytyczne w zakresie uproszczonych opcji kosztów oraz robocze grupy techniczne zachęcające do aktywnej wymiany najlepszych praktyk. Takie możliwości wdrażania środków upraszczających odzwierciedlane są również w przyjmowaniu umów partnerstwa, na podstawie których państwa członkowskie zobowiązane są wykazać się koniecznymi działaniami w celu osiągnięcia zmniejszenia obciążeń administracyjnych oraz swoimi zdolnościami administracyjnymi. Przygotowywane są również wytyczne na temat uproszczenia, aby zapewnić państwom członkowskim wsparcie w pełnym wykorzystaniu znacznie wzmocnionych możliwości uproszczenia w nowym okresie programowania.

Komisja przyjmuje to zalecenie i wyraża zgodę na ujawnienie dalszych szczegółowych informacji w załączniku do rocznych sprawozdań z działalności w tych indywidualnych przypadkach, gdy w oparciu o ocenę konkretnych sytuacji podejmuje uzasadnioną decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń lub nieujmowaniu danej kwestii w kwantyfikacji zastrzeżenia.

ZAŁĄCZNIK 6.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA I SPRAW SPOŁECZNYCH

	2013		2012	2011	2010
	EFS + IPA	Inne sprawy społeczne			

LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY

Łączna liczba transakcji:	175	7	180	180	66
---------------------------	-----	---	-----	-----	----

WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽¹⁾ ⁽²⁾**Odstetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:**

nie wystąpiły błędy	73 %	(127)	71 %	(5)	73 %	(132)	65 %	60 %	73 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	27 %	(48)	29 %	(2)	27 %	(50)	35 %	40 %	27 %

Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy**Analiza według rodzaju błędu**

Inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne:

	42 %	(20)	0 %	—	40 %	(20)	51 %	58 %	39 %
--	------	------	-----	---	------	------	------	------	------

Błędy kwantyfikowalne:

	58 %	(28)	100 %	(2)	60 %	(30)	49 %	42 %	61 %
--	------	------	-------	-----	------	------	------	------	------

SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH

Najbardziej prawdopodobny poziom błędu

	3,1 %	3,2 %	2,2 %	—
--	-------	-------	-------	---

Najwyższy poziom błędu (NWPB)

Najniższy poziom błędu (NPNB)

— Nie dotyczy lub brak danych.

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

⁽²⁾ W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

ZAŁĄCZNIK 6.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – POLITYKA SPÓJNOŚCI, TRANSPORT I ENERGIA

E = DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego; R = DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, DG ds. Mobilności i Transportu oraz DG ds. Energii; X = wspólna ocena dotycząca wszystkich DG

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach	niewystarczające do wody	
			w większości	częściowo				
2011	Zalecenie 1 (zalecenia 1 i 3 z 2010 r.): stanowcze egzekwowanie przestrzegania wymogów kwalifikowalności w zakresie dofinansowania ze środków UE oraz przeprowadzenie – na podstawie swoich doświadczeń zebranych w trakcie okresu programowania 2007–2013 – oceny stosowania krajowych zasad kwalifikowalności w celu zidentyfikowania obszarów, które mogą podlegać dalszym uproszczeniom oraz w celu wyeliminowania potencjalnych źródeł błędów w okresie po 2013 r.		E ⁽¹⁾	R ⁽¹⁾				
	Zalecenie 2 z rozdziału 6 i zalecenie 3 z rozdziału 5: przypomnienie państwu członkowskim o ciąży na nich obowiązku wprowadzenia procedur mających zapewnić zasadność i prawidłowość deklarowanych wydatków oraz usuwanie uchybień w prowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące „kontrolach pierwszego szczebla” poprzez dalsze wytyczne i działania szkoleniowe.	E	R ⁽²⁾					
	Rozdział 6, zalecenie 3 (zalecenie 2 z 2010 r.): zachęcanie władz krajowych do rygorystycznego stosowania mechanizmów naprawczych przed poświadczaniem Komisji wydatków (2008). W razie wykrycia znacznych braków w funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli Komisja powinna wstrzymać lub zawieszać płatności do czasu podjęcia działań naprawczych przez państwo członkowskie, a w razie konieczności powinna dokonywać korekt finansowych.	X						
	Zalecenie 4 (zalecenie 5 z 2010 r.): dostarczenie dodatkowych wytycznych dla instytucji audytowych na obecny okres programowania, dotyczące w szczególności doboru próby, zakresu weryfikacji, które należy przeprowadzić w przypadku kontroli projektów i kontroli jakości; zachęcanie instytucji audytowych do przeprowadzenia szczegółowych kontroli systemowych dotyczących kontroli pierwszego szczebla prowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące.		X ⁽³⁾					

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach	niewystarczające do wody	
			w większości	częściowo				
2011	Rozdział 6, zalecenie 5 : rygorystyczne weryfikowanie poprawności i kompletności informacji podawanych przez instytucje audytowe w swoich rocznych sprawozdaniach audytowych i opiniach. W ramach weryfikacji Komisja powinna w pełni uwzględnić dostępne informacje na temat podejmowanych przez instytucje audytowe kontroli systemów i kontroli operacji.	E ⁽⁴⁾						
	Rozdział 6, zalecenie 6 : zachęcanie państw członkowskich do stosowania uproszczonych opcji kosztów w zakresie dozwolonym w przepisach, w celu ograniczenia ryzyka błędów.	E						
	Rozdział 5, zalecenie 1 : poprawienie skuteczności systemu sankcji poprzez zwiększenie oddziaływania korekt finansowych oraz zmniejszenie możliwości zastępowania niekwalifikowalnych wydatków innymi wydatkami, co proponuje Komisja w obszarze spójności w następnym okresie programowania. Należy założyć, że każda nieprawidłowość wykryta po przedstawieniu rocznego sprawozdania finansowego prowadzi do korekty finansowej netto.	R						
	Rozdział 5, zalecenie 5 : w celu poprawy skuteczności procedury zamykania programów wieloletnich w obszarze spójności: <ul style="list-style-type: none"> — przypomnieli państwom członkowskim o obowiązku zapewnienia wiarygodności ostatecznych poświadczeń składanych w odniesieniu do programów z lat 2007–2013, — zbadała uchybienia stwierdzone przez Trybunał w poświadczeniach zamknięcia pomocy przy zamykaniu programów z lat 2000–2006, — rozważyła, czy problemy te występują także w innych PO i zastosowała w razie konieczności korekty finansowe, — dopilnowała, by w prowadzonych przez nią kontrolach zamknięcia odpo-wiednio uwzględniono kwestie podniesione przez Trybunał. 	R						

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					Odpowiedź Komisji	
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach		niewystarczające do wody
			w większości	częściowo				
	Zalecenia sformułowane w kontekście sprawozdania rocznego za 2010 r., które są w znacznym stopniu zbliżone do zaleceń sformułowanych w 2011 r., zostały przeanalizowane wspólnie.							
2010	<p>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.</p> <p>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.</p>	X						
	<p>(1) Nie przeprowadzono systematycznej oceny krajowych zasad kwalifikowalności pod kątem uproszczenia. W przypadku DG EMPL działania Komisji skoncentrowane były głównie na promowaniu stosowania uproszczonych opcji kosztów w państwach członkowskich.</p> <p>(2) Zob. rozdział 5, zalecenia 1 i 2.</p> <p>(3) Pomimo że w 2013 r. wydano nowe wytyczne dla instytucji audytowych, Trybunał znów stwierdził w nich szczególne uchybienia dotyczące traktowania instrumentów inżynierii finansowej i stosowania metody doboru próby na podstawie jednostki monetarnej. Ponadto nie stwierdzono dowodów na realizację zaleceń w sprawie zachęcenia instytucji audytowych do przeprowadzenia szczegółowych kontroli pierwszego szczebla prowadzonych przez instytucje zarządzające i pośredniczące.</p> <p>(4) Trybunał wykręcił ograniczoną liczbę przypadków, w których można wprowadzić usprawnienia w sprawowanym przez Komisję nadzorze prac instytucji audytowych (pkt 6.32).</p> <p>(5) Trybunał odnotowuje przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, w tym częściowe dostosowanie okresów sprawozdawczych do roku budżetowego UE w zakresie funduszy strukturalnych. W odniesieniu do podejścia instytucji audytowych Trybunał wykręcił jednak niespójności (pkt 5.48 i 6.32).</p>							

ROZDZIAŁ 7

Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	7.1–7.10
Charakterystyka badanej grupy polityk	7.2–7.9
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	7.5–7.9
Zakres kontroli i podejście kontrolne	7.10
Prawidłowość transakcji	7.11–7.18
Badanie wybranych systemów kontroli	7.19–7.21
EuropeAid	7.19
DG ds. Rozszerzenia	7.20
Umowy ramowe	7.21
Wnioski i zalecenia	7.22–7.25
Wnioski dotyczące 2013 r.	7.22–7.23
Zalecenia	7.24–7.25
Załącznik 7.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie stosunków zewnętrznych, pomocy i rozszerzenia	
Załącznik 7.2 – Wyniki badania wybranych 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⁾, „Rozszerzenie” i „Pomoc humanitarna”. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2013 r. przedstawiono w **tabeli 7.1**.

Tabela 7.1 – Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie – najważniejsze informacje za 2013 r.

(w mln EUR)

Obszar polityki	Opis	Płatności
Stosunki zewnętrzne	Europejska polityka sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją	1 423
	Stosunki z państwami Azji, Azji Środkowej i Bliskiego Wschodu	623
	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	312
	Stosunki z Ameryką Łacińską	298
	Reagowanie w sytuacjach kryzysowych i globalne zagrożenia dla bezpieczeństwa	264
	Wydatki administracyjne	157
	Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)	136
	Współpraca z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu	39
	Strategia i koordynacja polityki	24
	Stosunki i współpraca z uprzemysłowionymi państwami trzecimi	19
		3 295
Rozwój i stosunki z państwami AKP	Wydatki administracyjne	349
	Współpraca geograficzna z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)	295
	Podmioty niepubliczne – Rozwój	212
	Bezpieczeństwo żywnościowe	203
	Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią	134
	Rozwój społeczny	108
	Współpraca w zakresie rozwoju i programy doraźne	30
	Strategia i koordynacja polityki	14
	1 345	

⁽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
Pomoc humanitarna	Pomoc humanitarna	1 197
	Wydatki administracyjne	36
	Instrument Finansowy Ochrony Ludności	16
		1 249
Rozszerzenie	Proces i strategia rozszerzenia	833
	Wydatki administracyjne	87
		920
	Płatności za rok ogółem	6 809
	- wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾	629
	Wydatki operacyjne ogółem	6 180
	- zaliczki ⁽²⁾	4 181
	+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾	4 020
	Skontrolowana populacja ogółem	6 019
	Zobowiązania za rok ogółem	9 173

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

⁽²⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. **załącznik 1.1**, pkt 7).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka badanej grupy polityk

7.2. Działania zewnętrzne UE są prowadzone według zasad określonych w art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej. W obszarze **współpracy na rzecz rozwoju** głównym celem polityki Unii jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa⁽²⁾. W ramach **rozszerzenia** UE koncentruje się na wspieraniu krajów kandydujących oraz potencjalnych kandydatów do członkostwa w UE w przestrzeganiu takich wartości, jak ludzka godność, wolność, demokracja, równość, praworządność i prawa człowieka⁽³⁾. W ramach **pomocy humanitarnej** Unia dąży do niesienia doraźnej pomocy mieszkańcom państw trzecich, którzy stali się ofiarami klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, a także do zapewnienia im opieki i ochrony⁽⁴⁾.

7.3. Finansowanie jest zapewniane za pomocą następujących programów i instrumentów:

- a) programów geograficznych dla krajów objętych polityką sąsiedztwa, polityką rozszerzenia oraz dla krajów rozwijających się (3 526 mln euro);
- b) programów tematycznych obejmujących bezpieczeństwo żywnościowe, podmioty niepubliczne i władze lokalne, ochronę środowiska, zdrowie i edukację, wspieranie demokracji i praw człowieka (846 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 Uprzemysłowanymi (595 mln euro); oraz
- d) pomocy humanitarnej oraz Instrumentu Finansowego Ochrony Ludności (1 213 mln euro).

7.4. Wydatki na stosunki zewnętrzne i współpracę na rzecz rozwoju były realizowane przez Dyрекcję Generalną ds. Rozwoju i Współpracy (EuropeAid), a także przez Służbę ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI). Wydatki budżetowe na rozszerzenie były realizowane przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia (DG ELARG), a wydatki na pomoc humanitarną – przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO).

⁽²⁾ Art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽³⁾ Art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁽⁴⁾ Art. 214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

7.5. Wydatki, o których mowa w niniejszym rozdziale, są dokonywane w ramach wielu różnych instrumentów współpracy i metod realizacji wykorzystywanych w ponad 150 krajach. Przepisy i procedury, w tym przepisy dotyczące przetargów i udzielania zamówień, są często skomplikowane. Trybunał ocenił ryzyko wynikające z tego faktu jako wysokie.

7.6. W dwóch obszarach – wsparcia budżetowego⁽⁵⁾ i wkładów UE na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców, realizowanych przez organizacje międzynarodowe⁽⁶⁾, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) – charakter instrumentów i warunki płatności ograniczają podatność transakcji na błędy.

7.7. Wsparcie budżetowe stanowi wkład do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał bada, czy Komisja spełniła określone warunki wypłaty wsparcia budżetowego na rzecz danego kraju partnerskiego oraz czy sprawdziła, że spełniono ogólne warunki kwalifikowalności (dotyczące np. postępu w zarządzaniu finansami sektora publicznego).

7.8. Komisja ma jednak znaczną swobodę pod względem uznawania, czy te ogólne warunki zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości nie może wykroczyć poza etap, na którym pomoc jest wypłacana krajowi partnerskiemu. Po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Ewentualne uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansami, stwierdzone w ramach prowadzonej przez Trybunał kontroli prawidłowości, nie są uznawane za błędy.

⁽⁵⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z budżetu ogólnego w 2013 r. wyniosły 805 mln euro.

⁽⁶⁾ Płatności na rzecz instytucji międzynarodowych zrealizowane z budżetu ogólnego w 2013 r. wyniosły 1,5 mld euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.9. Wkłady finansowe Komisji do projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są przypisane do ściśle określonych pozycji wydatków kwalifikowalnych. W ramach tak zwanego „podejścia założeniowego” Komisja przyjmuje, że leżące u podstaw wydatków transakcje są prawidłowe pod warunkiem, że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje dostateczne wydatki kwalifikowalne na pokrycie wkładu UE. Jeśli inni darczyńcy przyjęliby takie samo podejście i zastosowali takie same kryteria kwalifikowalności warunkujące przekazanie środków, zachodzi ryzyko, że łączne wydatki mogłyby nie spełniać warunków określonych jednocześnie przez Komisję i innych darczyńców.

7.9. Komisja uważa, że wdrożone przez nią środki kontroli wewnętrznej wraz ze środkami wdrożonymi przez organizacje międzynarodowe ograniczają to teoretyczne ryzyko do poziomu, który rzeczywiście jest dopuszczalny.

Komisja nie posiada informacji na temat żadnych szczególnych problemów z „podejściem założeniowym” (które zostało opracowane, aby umożliwić Komisji udział w działaniach podejmowanych przez wielu darczyńców, w tym w funduszach powierniczych). Takie podejście zapewnia spełnienie prawnych wymogów mających zastosowanie do finansowania przez UE działań zewnętrznych (poprzez zagwarantowanie, że kwota wniesiona przez innych darczyńców wystarczy na pokrycie kosztów wszelkich działań, które w świetle zasad UE są niekwalifikowalne) przy jednoczesnym wydatkowaniu środków UE w najbardziej efektywny sposób (poprzez koordynację działań darczyńców), zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Komisja ogranicza to ryzyko poprzez ocenę procedur z zakresu rachunkowości, kontroli, kontroli wewnętrznej, udzielania zamówień, publikacji informacji ex post oraz ochrony danych osobowych, stosowanych przez międzynarodowe organizacje partnerskie, przed przystąpieniem do wspólnych projektów, obecność swoich pracowników w terenie (oraz udział w grupach sterujących) i rygorystyczne wymagania w odniesieniu do sprawozdawczości finansowej w stosunku do danej organizacji międzynarodowej. Ponadto w trakcie realizacji programów działań zewnętrznych systemy poddaje się systematycznym przeglądom podczas wizyt kontrolnych przeprowadzanych przez kontrolerów zewnętrznych.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Komisję nie wykryto do chwili obecnej „szczególnych zagrożeń” tego rodzaju. Komisja nie ma również informacji na temat innego darczyńcy z „takimi samymi kryteriami kwalifikowalności”.

UWAGI TRYBUNAŁU

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 172 transakcji, zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 7. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2013 r. próba składała się z 60 transakcji zatwierdzonych przez centralę Komisji oraz 112 transakcji zatwierdzonych przez delegatury UE ⁽⁷⁾;
- b) w przypadku wykrycia błędów przeprowadzono analizę odpowiednich systemów kontroli w celu zidentyfikowania konkretnych uchybień systemowych;
- c) w ramach oceny systemów kontroli zbadano kontrole *ex ante*, monitorowanie i nadzór oraz audyt wewnętrzny EuropeAid;
- d) Trybunał dokonał przeglądu wybranych umów ramowych zapoczątkowanych przez służby Komisji;
- e) Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności FPI i EuropeAid; oraz
- f) Trybunał zbadał, czy Komisja wdrożyła zalecenia sformułowane w sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. (zob. **załącznik 7.3**).

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

7.11. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 7.1**. Spośród 172 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 50 (29 %) wystąpiły błędy. Na podstawie 30 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi 2,6 % ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Kontrole na miejscu odbyły się w Bośni i Hercegowinie, Kambodży, Mołdawii, Palestynie, Peru, Tunezji i Turcji; w odniesieniu do Afganistanu, Bangladeszu i Iraku dokonano przeglądu dokumentacji.

⁽⁸⁾ Trybunał wylicza szacunkowy 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 1,2 % a 4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

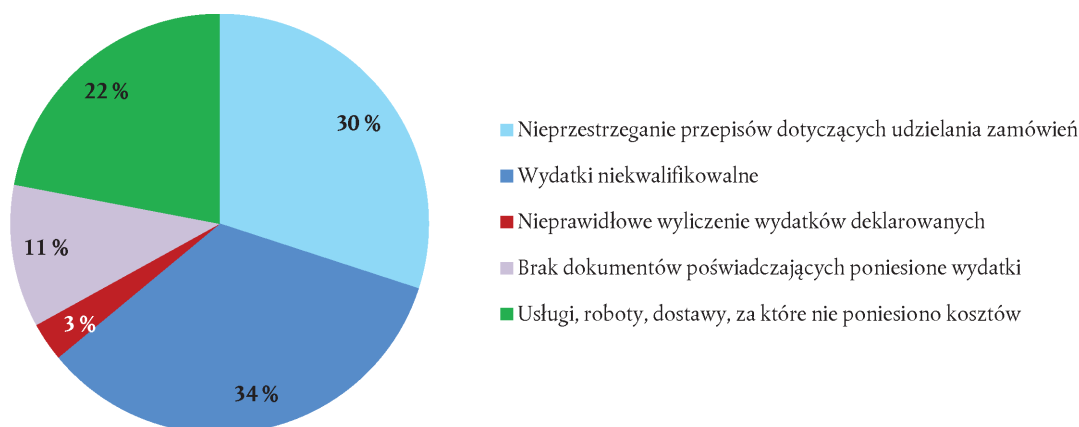
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.12. W 30 ze 172 płatności i rozliczeń stwierdzono błędy kwantyfikowalne. 20 z nich wykryto w płatnościach i rozliczeniach końcowych. Wszystkie te błędy kwantyfikowalne wystąpiły w transakcjach, które z zasady zostały wcześniej poddane kontrolom Komisji, przy czym żadnego z tych błędów nie wykryto ani mu nie zapobieżono. W dwóch transakcjach Trybunał wykrył błędy, które nie zostały wykryte przez kontrolerów wyznaczonych przez beneficjentów.

7.13. **Wykres 7.1** przedstawia udział różnych kategorii błędów w ogólnym szacowanym poziomie błędów w tej grupie polityk.

Wykres 7.1 – Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów



7.14. Kategoria błędów *wydatki niekwalifikowalne* (14 transakcji) obejmuje wydatki odnoszące się do czynności nieprzewidzianych w umowie lub poniesione poza okresem kwalifikowalności, niekwalifikowalne podatki oraz koszty pośrednie błędnie naliczone jako bezpośrednie. W trzech innych przypadkach Komisja nieprawidłowo przyjęła (i rozliczyła) wydatki za usługi, roboty i dostawy towarów, które w chwili przyjęcia ich przez Komisję nie zostały poniesione. Przykłady błędów przytoczono poniżej (zob. ramka 7.1).

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 7.1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych

Wydatki niekwalifikowalne

DG ECHO

Komisja podpisała z niemiecką organizacją pozarządową umowę o dofinansowanie w wysokości 750 000 euro na realizację projektu w zakresie pomocy humanitarnej dotyczącego opieki zdrowotnej w latach 2011–2012 nad ludnością Nigru znajdującą się w trudnej sytuacji. Organizacja pozarządowa uwzględniła w kosztach projektu kwotę 12 800 euro z tytułu ubezpieczeń społecznych i podatków, której Komisja nie powinna była zwrócić, ponieważ nie była ona związana z projektem finansowanym ze środków UE.

Wydatki nieponiesione

EuropeAid – Mołdawia

Komisja podpisała porozumienie z Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju dotyczące wsparcia finansowego w wysokości 10,6 mln euro na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego w Mołdawii; 9,5 mln z tej kwoty zostało pokryte ze środków UE.

W 2013 r. Komisja nieprawidłowo zaakceptowała wydatki w wysokości 1,8 mln euro dotyczące umów zawartych z Programem, w ramach których nie poniesiono żadnych wydatków.

7.15. Cztery z 30 błędów kwantyfikowalnych dotyczyły nieprawidłowości w przetargach lub procedurach udzielania zamówień przeprowadzanych przez Komisję (jeden przypadek) lub przez beneficjentów (trzy przypadki) (zob. przykład w ramce 7.2).

Ramka 7.2 – Nieprawidłowości w procedurach udzielania zamówień

EuropeAid – Tunezja

Komisja podpisała umowę o świadczenie usług doradczych w Tunezji na kwotę 98 000 euro z francuskim ekspertem w dziedzinie prawa. W rzeczywistości umowa ta stanowiła przedłużenie obowiązującej umowy o świadczenie usług. Ponieważ przedłużenia dokonano z naruszeniem postanowień rozporządzenia finansowego, zostało ono uznane za nieprawidłowość.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 7.1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych

Komisja podkreśla, że w ramach ogólnego systemu kontroli należy rozważyć kontrole ex ante wykonywane przed dokonaniem każdej płatności. Dzięki istniejącym systemom nadzoru i kontroli można byłoby w dalszym ciągu wykryć błędy przez przeprowadzenie kontroli ex post, jako że działania skontrolowane przez Trybunał nie były kontrolowane po zakończeniu ostatecznej fazy cyklu kontroli Komisji.

Niemniej jednak Komisja przypominała partnerowi o jego zobowiązaniach umownych, a zwłaszcza konieczności dalszego udoskonalenia systemów kontroli wewnętrznej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

7.16. W przypadku dziewięciu transakcji dotyczących krajowych programów pomocy przedakcesyjnej Komisja z własnej inicjatywy zatwierdziła (tj. rozliczyła⁽⁹⁾) wydatki) ogółem 150 mln euro mimo braku dokumentów potwierdzających, że wydatki zostały rzeczywiście poniesione, że prawidłowo uwzględniono je w zaakceptowanych przez Komisję kwotach oraz że były kwalifikowalne. Wydatki rozliczono na podstawie własnych szacunków Komisji, a nie na podstawie rzeczywiście poniesionych, uiszczonych i zaakceptowanych kosztów, odpowiadających kosztom potwierdzonym w dokumentach. Oprócz dziewięciu transakcji objętych próbą kontrolerzy Trybunału wykryli ten sam błąd systemowy także w innych transakcjach. W następstwie kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Komisja przyznała się do popełnienia zidentyfikowanego przez Trybunał błędu w sposobie rozliczania wydatków i dokonała korekt księgowych w odpowiednich transakcjach. Komisja zobowiązała się także do odpowiedniej zmiany swojej procedury rozliczania wydatków.

7.17. W 20 ze 172 transakcji wystąpiło 30 błędów niekwantyfikowalnych polegających na nieprzestrzeganiu zobowiązań prawnych lub umownych.

7.18. W zbadanych 20 transakcjach wsparcia budżetowego nie odnotowano błędów regulacyjnych. Jedną z transakcji dotyczyła płatności w wysokości 15 mln euro dokonanej przez Komisję w listopadzie 2013 r.; była to wypłata pierwszej stałej transzy wsparcia budżetowego w wysokości 35 mln euro na rzecz programu „Pomoc we wdrażaniu krajowej polityki ochrony środowiska na Ukrainie”. Komisja zatwierdziła tę płatność na tej podstawie, że zarówno ogólne, jak i szczegółowe warunki jej przyznania zostały spełnione. Oznacza to konkretnie, że w odniesieniu do dwóch warunków ogólnych Komisja uznała, że rząd Ukrainy zapewnia stabilność makroekonomiczną kraju, a także wiarygodność i przejrzystość zarządzania finansami publicznymi (mimo że niektóre kluczowe wskaźniki wykonania miały bardzo niską wartość). Ten przykład ilustruje zagrożenia, które opisano w pkt 7.7 i 7.8.

7.16. Komisja zgadza się, że nie przestrzegano jej procedur w przypadku tych rozliczeń, których dokonano wyłącznie dla celów wewnętrznej księgowości i zarządzania i które są odrębne od formalnych procedur zatwierdzania zgłoszonych wydatków. Komisja zgadza się, że to podejście księgowe należy zmienić i już anulowała te rozliczenia. DG ds. Rozszerzenia wprowadzi nową procedurę dokonywania rozliczeń. Z udzielaniem pomocy przedakcesyjnej wiąże się dokładna weryfikacja i ścisłe monitorowanie systemów i procedur przed wypłaceniem jakichkolwiek zaliczek. Każdy program trwa kilka lat i dopiero pod koniec realizacji każdego programu można ocenić rzeczywiście poniesione koszty oraz sukces samego projektu.

7.18. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że transakcje wsparcia budżetowego nie zawierają błędów.

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW KONTROLI

EuropeAid

7.19. Zestawienie wyników kontroli Trybunału w zakresie systemów EuropeAid przedstawiono w **załączniku 7.2**. Szczegółowe rezultaty oceny systemów EuropeAid, w tym także badania dotyczącego poziomu błędu resztowego przeprowadzonego przez EuropeAid, zostały przedstawione w sprawozdaniu rocznym Trybunału dotyczącym ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju, pkt 33–45.

⁽⁹⁾ Rozliczanie płatności zaliczkowych powinno odbywać się na podstawie dających się zweryfikować informacji przekazanych przez odbiorców, zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu finansowym i zasadach jego stosowania.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

DG ds. Rozszerzenia

7.20. W swoim oświadczeniu za rok 2013 Dyrektor Generalny ds. Rozszerzenia oświadczył, że uzyskał wystarczającą pewność, że obowiązujące procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń i że informacje zawarte w sprawozdaniu są wiarygodne, kompletne i poprawne. Jednakże, jak opisano w pkt 7.16, Trybunał stwierdził, że wydatki zarejestrowane przez DG ELARG opierały się na szacunkach, a nie na rzeczywiście poniesionych, uiszczonych i zatwierdzonych kosztach, odpowiadających kosztom potwierdzonym w dokumentach. Jako że kwota obciążona ryzykiem wynosi 150 mln euro, dyrektor generalny powinien był zgłosić zastrzeżenie.

Umowy ramowe

7.21. Trybunał dokonał przeglądu umów ramowych w tej grupie polityk, podpisanych w wyniku postępowań o udzielenie zamówień przeprowadzonych przez trzy wymienione dyrekcje generalne i FPI. W wyniku przeglądu nie wykryto błędów ani uchybień systemowych.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski dotyczące 2013 r.**

7.22. W przypadku tej grupy polityk:

- a) badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji wynosi 2,6 %;
- b) odnotowano błąd systemowy dotyczący rozliczenia przez DG ELARG wydatków w kwocie 150 mln euro; oraz
- c) zbadane systemy EuropeAid oceniono jako częściowo skuteczne ⁽¹⁰⁾.

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

7.20. Zob. odpowiedź Komisji na pkt 7.16.

Komisja uważa, że dyrektor generalny ds. rozszerzenia nie był zobowiązany do zgłoszenia zastrzeżenia. Wszystkie odpowiednie transakcje anulowano przed sporządzeniem ostatecznego sprawozdania.

7.22.

- c) *Komisja zauważa, że poziom błędu w przypadku transakcji, którymi zarządza EuropeAid, jest niższy niż za 2012 r.*

⁽¹⁰⁾ Wnioski na temat systemów ograniczają się do systemów wybranych do kontroli zgodnie z zakresem kontroli przedstawionym w pkt 7.10.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenia

7.24. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 7.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił 11 zaleceń. Komisja w pełni zrealizowała osiem z nich, dwa zalecenia zrealizowała w przeważającej mierze, a jedno zrealizowała częściowo.

7.25. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2013 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja, a w szczególności DG ELARG, powinna dopilnować, by w instrukcjach dla pracowników znalazła się informacja, że rozliczeń należy dokonywać tylko na podstawie poniesionych wydatków, a nie na podstawie szacunków.
- **Zalecenie 2:** FPI powinna akredytować wszystkie wizyty kontrolne w ramach WPZiB zgodnie z „oceną sześciu filarów” ⁽¹¹⁾.

Komisja przyjmuje to zalecenie i podkreśla, że w istniejących regułach rachunkowości i wskazówkach już przekazanych dyrekcjom generalnym wyjaśniono właściwy sposób postępowania w przypadku rozliczeń. DG ds. Rozszerzenia wprowadzi nową procedurę dokonywania rozliczeń. Koszty będą w dalszym ciągu uznawane na podstawie procedury rozliczenia rachunków.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Kontrolerzy odnotowali poprawę, jak podano w załączniku 7.3. Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI) postawiła sobie za cel stopniowe zapewnienie zgodności misji, zaczynając od największej. Cel ten nie został jeszcze w pełni osiągnięty, ale zdaniem FPI ryzyko wynikające z braku zgodności zostało ograniczone. 4 największe misje, które osiągnęły zgodność lub osiągną ją w najbliższej przyszłości, stanowią ponad 80 % budżetu WPZiB, którym zarządzają misje. Należy także wziąć pod uwagę opłacalność zapewnienia zgodności misji, zważywszy że wiele z nich może mieć określony okres działalności. Nowe misje w ramach WPZiB z definicji nie mogą wykazać się zgodnością od samego początku, ponieważ potrzebują czasu na utworzenie swoich systemów. W przypadku braku zgodności misji FPI nie powierza w pełni zadań związanych z zarządzaniem finansami, lecz utrzymuje kontrole ograniczające ryzyko. Jest to teraz podejście w pełni uznane w rozporządzeniu finansowym (art. 60 ust. 2).

⁽¹¹⁾ Zob. **załącznik 7.3**.

ZAŁĄCZNIK 7.1

WYNIKI BADAŃ TRANSAKCYJ W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH, POMOCY I ROZSZERZENIA

	2013				2012	2011	2010
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY							
Łączna liczba transakcji:	115	9	18	30	174	120	90
WYNIKI BADAŃIA⁽¹⁾ (2)							
Odcisek (liczba) zbadanych transakcji, w których:							
nie wystąpiły błędy	77 % (88)	78 % (7)	50 % (9)	60 % (18)	77 % (122)	59 %	62 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	23 % (27)	22 % (2)	50 % (9)	40 % (12)	29 % (50)	41 %	38 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy							
Analiza według rodzaju błędów							
Inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne:	22 % (6)	100 % (2)	100 % (9)	25 % (3)	40 % (20)	55 %	47 %
Błędy kwantyfikowalne:	78 % (21)	0 % (0)	0 % (0)	75 % (9)	60 % (30)	45 %	53 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH							
Najbardziej prawdopodobny poziom błędów					2,6 %	3,3 %	—
Najwyższy poziom błędów (NWPB)					4,0 %	—	—
Najniższy poziom błędów (NPNB)					1,2 %	—	—

— Nie dotyczy lub brak danych.

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

(2) W nawiasach podano faktyczną liczbę transakcji.

(3) Obejmuje dwie transakcje Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego.

ZAŁĄCZNIK 7.2

WYNIKI BADAŃ WYBRANYCH SYSTEMÓW W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH, POMOCY I ROZSZERZENIA

Ocena zbadanego systemu

System	Kontrola <i>ex ante</i>	Monitorowanie i nadzór	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
EuropeAid	częściowo skuteczne	częściowo skuteczne	częściowo skuteczny	częściowo skuteczne

ZAŁĄCZNIK 7.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – STOSUNKI ZEWNĘTRZNE, POMOC I ROZSZERZENIE

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	zalecenie nieaktualne w obecnych ramach	nie wystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>Zalecenie 1: EuropeAid, DG ECHO i FPI powinny poprawić nadzór nad umowami o dotacje; lepiej wykorzystywać kontrole na miejscu do zapobiegania deklarowaniu niekwalifikowanych wydatków i do wykrywania takich przypadków, a także zwiększyć intensywność kontroli zleczanych przez Komisję.</p>	X						
	<p>Zalecenie 2.1: FPI powinna zapewnić operacyjność funkcji audytu wewnętrznego.</p>	X						
	<p>Zalecenie 2.2: FPI powinna jasno określić kryteria stosowane przy ocenie ryzyka na potrzeby wyboru umów do kontroli w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności i WPZiB.</p>	X						
	<p>Zalecenie 2.3: FPI powinna zadbać o to, by wszystkie misje WPZiB były akredytowane zgodnie z „oceną szóstcu filarów”.</p>		X					Zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 2.
	<p>Zalecenie 2.4: FPI powinna przyspieszyć zamykanie dawnych umów w ramach WPZiB (uwaga poczyniona w sprawozdaniu rocznym z 2011 r. dotycząca realizacji zalecenia z 2009 r.).</p>	X						

ROZDZIAŁ 8

Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	8.1–8.5
Charakterystyka badanej grupy polityk	8.2–8.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	8.5
Prawidłowość transakcji	8.6–8.16
W wydatkach na badania naukowe wystąpiły błędy tego samego rodzaju i o tym samym zakresie co w przeszłości	8.8–8.12
Wzrost liczby błędów w obszarze polityki „Edukacja i kultura”	8.13
Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych w znaczący sposób przyczynia się do poziomu błędów w 2013 r.	8.14–8.15
Koszty niekwalifikowalne mogą ograniczyć wartość dodaną UE	8.16
Badanie wybranych systemów kontroli	8.17–8.32
Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków nie prowadzi do wyeliminowania wszystkich błędów	8.18–8.20
Uchybienia w kontrolach przed zatwierdzeniem płatności	8.21–8.24
Opóźnienia w niektórych dyrekcjach generalnych odbijają się negatywnie na kontrolach beneficjentów	8.25–8.30
Przegląd wybranych rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję	8.31–8.32
Wnioski i zalecenia	8.33–8.36
Wnioski dotyczące 2013 r.	8.33–8.34
Zalecenia	8.35–8.36
Wyniki kontroli Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych za 2013 r.	8.37–8.40
Załącznik 8.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych	
Załącznik 8.2 – Wyniki badania wybranych 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”, „Sieci komunikacyjne, treści i technologie”, „Przedsiębiorstwa”, „Sprawy wewnętrzne”, „Bezpośrednie badania naukowe”, „Sprawy gospodarcze i finansowe”, „Komunikacja”, „Sprawiedliwość”, „Rynek wewnętrzny”, „Handel” oraz „Konkurencja”. Omówiono także wyniki dokonanej przez Trybunał kontroli powtarzalnej Funduszu Gwarancyjnego dla działań zewnętrznych. Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2013 r. przedstawiono na **wykręsie 8.1.**

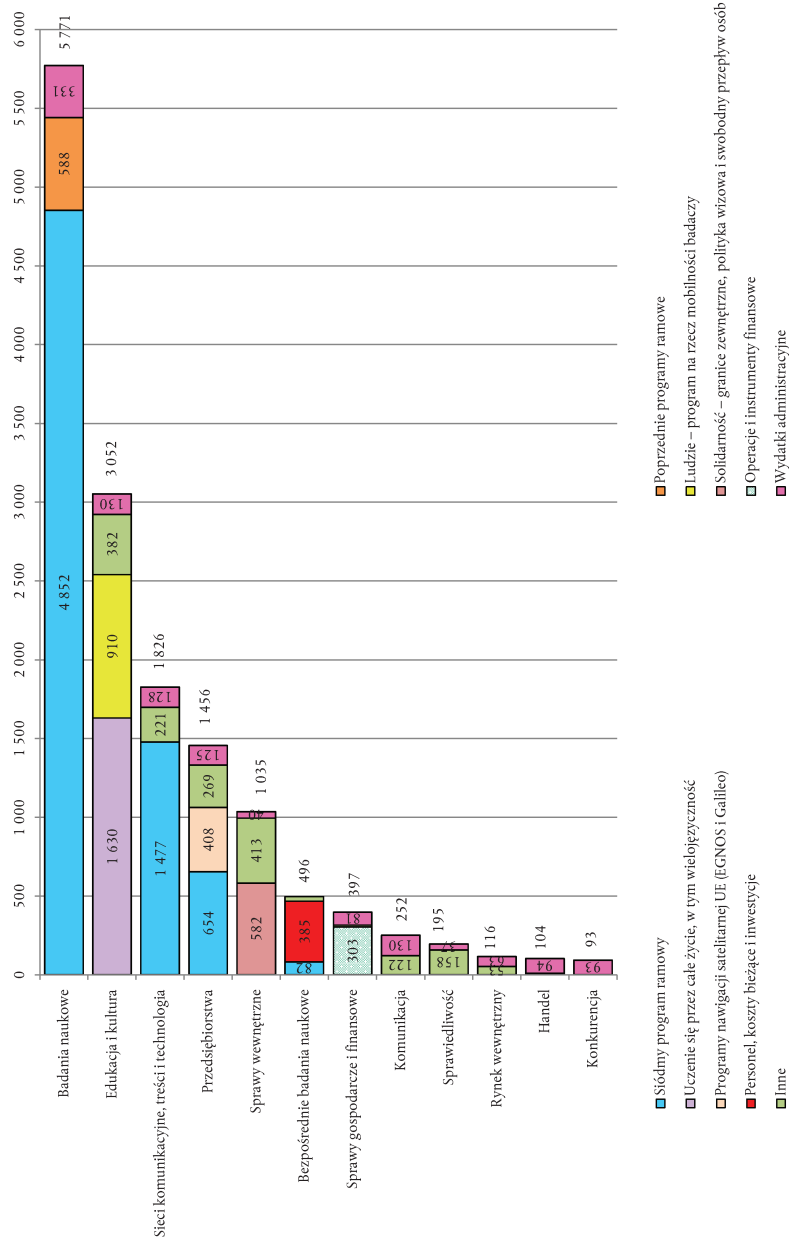
Charakterystyka badanej grupy polityk

8.2. Niniejsze wydatki obejmują szeroki zakres celów, takich jak badania naukowe i innowacje, edukacja, bezpieczeństwo, migracja oraz przeciwdziałanie skutkom kryzysu finansowego.

8.3. Niemal 90 % środków wydatkowanych jest w formie dotacji dla beneficjentów uczestniczących w projektach. Pozostałe wydatki obejmują m.in. wsparcie na rzecz instrumentów finansowych zarządzanych przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz środki na programy zarządzane przez państwa członkowskie, takie jak Fundusz Granic Zewnętrznych.

8.4. Oprócz płatności zaliczkowych, wypłacanych w momencie podpisania umowy o dotację lub decyzji o finansowaniu, ze środków unijnych zwracane są koszty zadeklarowane przez beneficjentów w zestawieniach wydatków poniesionych w ramach programu lub projektu. 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 kontroli w Komisji lub państwach członkowskich.

Wykres 8.1 – Badania naukowe i inne polityki wewnętrzne – najważniejsze informacje za 2013 r.

Płatności z budżetu UE na 2013 r.
w mln EUR

- Śródnny program ramowy
- Uczenie się przez całe życie, w tym wielojęzyczność
- Programy nawigacji satelitarnej UE (EGNOS i Galileo)
- Personel, koszty bieżące i inwestycje
- Inne
- Poprzednie programy ramowe
- Ludzie – program na rzecz mobilności badaczy
- Solidarność – granice zewnętrzne, polityka wizowa i swobodny przepływ osób
- Operacje i instrumenty finansowe
- Wydatki administracyjne

Płatności za rok ogółem, jak przedstawiono na powyższym wykresie

– wydatki administracyjne ogółem ⁽¹⁾

Wydatki operacyjne ogółem

– zaliczki ⁽²⁾+ rozliczenie zaliczek ⁽²⁾**Skontrolowana populacja ogółem**

14 793
1 637
13 156
8 823
6 098
10 431

Zobowiązania za rok ogółem**17 812**⁽¹⁾ Wyniki kontroli wydatków administracyjnych przedstawiono w rozdziale 9.⁽²⁾ Zgodnie z ujednoliconą definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. załącznik 1.1, pkt 7).

Źródło: skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zakres kontroli i podejście kontrolne

8.5. 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 7. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2013 r. próba obejmowała 89 transakcji dotyczących badań naukowych (86 związanych z siódmym programem ramowym (7PR), trzy – z szóstym programem ramowym (6PR)), 25 transakcji w ramach programów „Uczenie się przez całe życie” i „Młodzież w działaniu” oraz 36 transakcji dotyczących innych programów;
- b) ocena systemów kontroli dotyczyła siódmego programu ramowego (7PR) obejmującego trzy główne mechanizmy kontrolne:
 - certyfikację zestawień wydatków poniesionych przez beneficjentów w ramach projektów, dokonywaną przez niezależnych kontrolerów przed przekazaniem tych zestawień Komisji,
 - kontrole przedłożonych zestawień poniesionych wydatków i sprawozdań z postępu prac, przeprowadzane przez Komisję przed zatwierdzeniem płatności,
 - kontrole przeprowadzane przez Komisję na próbie beneficjentów oraz odzyskanie wypłaconych kwot niekwalifikowalnych, wykrytych w toku tych kontroli;
- c) Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności za rok 2013 sporządzonych przez Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG RTD), Dyрекcję Generalną ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CONNECT), Dyрекcję Generalną ds. Edukacji i Kultury (DG EAC) oraz Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

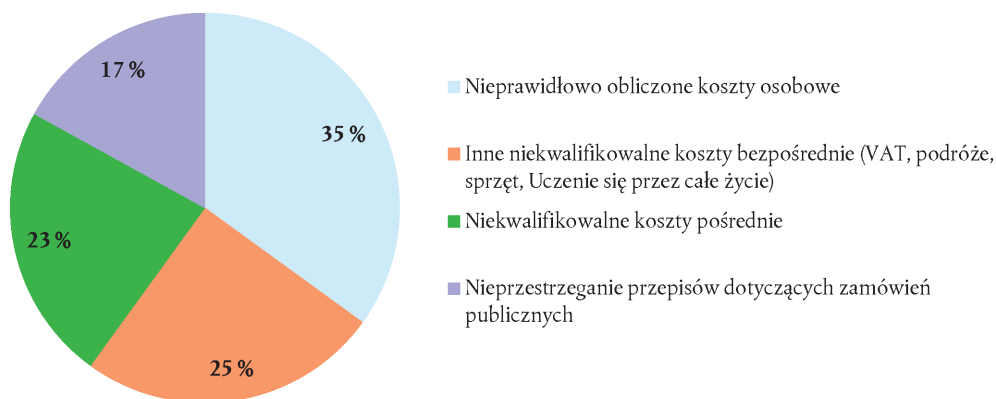
PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

8.6. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 8.1**. Spośród 150 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 76 (51 %) wystąpiły błędy. Na podstawie 54 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błęd wynosi 4,6 %⁽¹⁾.

8.7. Najczęstsze rodzaje błędów to nieprawidłowo obliczone koszty osobowe, inne niekwalifikowalne koszty bezpośrednie, takie jak nieuzasadnione koszty podróży lub wyposażenia, oraz koszty pośrednie opierające się na błędnych stawkach kosztów ogólnych lub obejmujące niekwalifikowalne kategorie kosztów niepowiązane z projektem. Ponadto znaczący udział w poziomie błędów w 2013 r. miały przypadki nieprzestrzegania przez beneficjentów przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, które wcześniej nie stanowiły istotnego źródła błędów w tej grupie polityk (zob. **wykres 8.2**).

8.6. Komisja uważa, że poziom błęd określony przez Trybunał jest jednym ze wskaźników skuteczności realizacji wydatków UE. Istotne jest również uwzględnienie wyników wieloletniej strategii kontroli. Na tej podstawie służby Komisji obliczają poziom błęd resztowego, w którym uwzględnia się odzyskane kwoty, korekty i skutki wszystkich kontroli i audytów przez cały okres realizacji programu. Obliczony błąd resztowy na koniec 2013 r. wynosił w przypadku obszaru badań naukowych około 3 %, w przypadku programów „Uczenie się przez całe życie” i „Młodzież w działaniu” zarządzanych przez agencje krajowe 0,95 %, natomiast w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych poniżej 2 %.

Wykres 8.2 – Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

⁽¹⁾ 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 między 2,6 % a 6,6 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

W wydatkach na badania naukowe wystąpiły błędy tego samego rodzaju i o tym samym zakresie co w przeszłości

8.8. Jeśli chodzi o wydatki na badania naukowe, Trybunał wykrył błędy podobnego rodzaju i o podobnym zakresie co w poprzednich latach. W swoich kontrolach Komisja stwierdza tego rodzaju błędy w porównywalnym zakresie i ze zbliżoną częstotliwością.

8.9. W większości przypadków do błędów dochodzi, ponieważ beneficjenci nieprawidłowo obliczają wysokość kosztów kwalifikowalnych w ramach projektu bądź deklarują koszty, które nie są powiązane z projektem lub nie mogą zostać uzasadnione. Koszty osobowe są często zawyżone ze względu na to, że beneficjenci deklarują koszty zaplanowane w budżecie zamiast kosztów poniesionych faktycznie bądź ze względu na nieprawidłowe stawki godzinowe lub dlatego że koszty naliczono za czas pracy, który nie został przeznaczony na realizację projektu. W przypadku innych kosztów bezpośrednich beneficjenci popełniający błędy często nieprawidłowo obliczają wysokość kosztów kwalifikowalnych (np. zawyżają koszty amortyzacji sprzętu wykorzystywanego w ramach projektu) bądź deklarują podatki pośrednie jako koszty kwalifikowalne. Koszty pośrednie są z kolei często zawyżone, gdyż beneficjenci uwzględniają w nich wydatki niezwiązane z działalnością badawczą, takie jak koszty marketingu czy dystrybucji (zob. przykład w ramce 8.1).

Ramka 8.1 – Błędy w kosztach zadeklarowanych w projekcie finansowania badań naukowych w Europie (7PR)

Beneficjent biorący udział w projekcie 7PR zadeklarował koszty w wysokości 185 500 euro, co oznaczało zwrot 98 000 euro ze środków UE przez Komisję. Trybunał wykrył kilka błędów w zadeklarowanych kosztach, w tym:

- nieprawidłowy sposób obliczenia kosztów osobowych na podstawie wartości szacunkowych,
- uwzględnienie w zadeklarowanych kosztach podróży niekwalifikowalnego podatku od wartości dodanej (VAT),
- zadeklarowanie kosztów pośrednich niepowiązanych z projektem.

Koszty niekwalifikowalne zadeklarowane przez beneficjenta wyniosły około 36 000 euro.

Trybunał wykrył przypadki zadeklarowania niekwalifikowalnych kosztów w ponad jednej trzeciej projektów 7PR wchodzących w skład próby.

8.10. Ostatnie umowy o dotację w ramach 7PR podpisano w 2013 r. Komisja będzie zarządzać tymi projektami i je kontrolować przynajmniej do 2017 r., równoległe z uruchomieniem nowego programu w zakresie badań naukowych – „Horyzont 2020”.

8.9. Komisja uznaje rodzaj i zakres błędów wskazanych przez Trybunał.

Ramka 8.1 – Błędy w kosztach zadeklarowanych w projekcie finansowania badań naukowych w Europie (7PR)

Komisja chciałaby podkreślić, że rodzaj błędów zgłoszonych przez Trybunał mógł zostać wykryty jedynie poprzez pogłębioną kontrolę finansową ex post, a nie ex ante.

Zasady nowego programu ramowego „Horyzont 2020” powinny umożliwić uniknięcie większości tych rodzajów błędów, ponieważ zostaną dopuszczone szacunkowe średnie koszty zatrudnienia (w przypadku gdy jest to zwyczajowa praktyka beneficjenta), VAT stanie się kosztem kwalifikowalnym, jeżeli nie jest możliwy do odliczenia, a ryczałtowe koszty pośrednie umożliwią uniknięcie wskazanego rodzaju błędów.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.11. Prostsze zasady mające zastosowanie do programu „Horyzont 2020”, takie jak bardziej powszechne dopuszczenie możliwości stosowania przez beneficjentów zwykłych praktyk księgowych i zwrot kosztów pośrednich ryczałtem, mają ograniczyć złożoność z perspektywy beneficjenta i zmniejszyć poziom błędów. Wpływ na poziom błędów uwidoczni się jednak najwcześniej z końcem 2016 r., po tym jak zrealizowana zostanie pierwsza runda większych płatności okresowych.

8.12. W 2013 r. Komisji udało się jeszcze bardziej skrócić czas potrzebny na wypłatę dotacji w zakresie badań naukowych. Trybunał wykrył jednak 14 przypadków, w których koordynatorzy projektów zwlekali z przekazaniem środków pozostałym partnerom projektu. Choć w niektórych przypadkach do takiej zwłoki doszło ze zrozumiałych względów, np. z uwagi na wątpliwości co do faktycznej kwoty wydatków poniesionych przez instytucję partnerską, nieuzasadnione opóźnienia mają negatywny wpływ na sytuację beneficjentów takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), uzależnionych w dużym stopniu od unijnego dofinansowania na prowadzone przez nich badania.

Wzrost liczby błędów w obszarze polityki „Edukacja i kultura”

8.13. W 2013 r. około połowa (12 z 22) objętych próbą transakcji dotyczących programu „Uczenie się przez całe życie” związana było z projektami z zakresu edukacji i szkoleń innymi niż wymiana studentów Erasmus. Projekty te są zazwyczaj realizowane przez małe podmioty, takie jak organizacje pozarządowe, szkoły czy MŚP. Ich beneficjenci dysponują ograniczonymi zdolnościami administracyjnymi. Często są to podmioty uczestniczące w programie po raz pierwszy i mniej zaznajomione z przepisami i procedurami, zwłaszcza z wymogiem prowadzenia oddzielnej ewidencji księgowej na potrzeby projektu oraz przechowywania wszelkich dokumentów poświadczających wydatki poniesione w związku z projektem. W rezultacie częstotliwość występowania błędów w tym obszarze jest wyższa (zob. przykład w ramce 8.2).

Ramka 8.2 – Błędy w kosztach zadeklarowanych w projekcie realizowanym w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”

Beneficjent biorący udział w projekcie polegającym na organizacji szkoleń w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” zadeklarował w zestawieniu poniesionych wydatków koszty osobowe w wysokości ponad 260 000 euro, co oznaczało zwrot około 190 000 euro ze środków UE przez Komisję. Trybunał wykrył kilka błędów w zadeklarowanych kosztach:

- wykorzystanie nieprawidłowych stawek godzinowych w celu obliczenia kosztów osobowych,
- zadeklarowanie kosztów podwykonawstwa jako kosztów zatrudnienia,
- zadeklarowanie kosztów poniesionych przed rozpoczęciem okresu kwalifikowalności projektu.

W przypadku tego projektu Trybunał skontrolował koszty w wysokości około 114 000 euro i stwierdził, że kwota wynosząca około 48 000 euro była niekwalifikowalna.

Trybunał wykrył przypadki zadeklarowania niekwalifikowalnych kosztów w ponad jednej czwartej objętych próbą projektów w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”.

8.12. Dystrybucja środków pieniężnych jest sprawą podlegającą postanowieniom umowy konsorcyjnej zawartej przez beneficjentów, której Komisja nie jest stroną. Komisja uważa, że najlepszym rozwiązaniem jest zarządzanie przekazywaniem środków pieniężnych między członkami konsorcjum w ramach konsorcjum. W przypadku wykrycia opóźnienia dystrybucji środków pieniężnych standardową praktyką Komisji jest przeprowadzenie kontroli następczej u koordynatora projektu w sprawie powodów tego opóźnienia.

Ponadto Komisja przypominała koordynatorom o ich obowiązku niezwłocznego przekazywania środków pieniężnych.

Ramka 8.2 – Błędy w kosztach zadeklarowanych w projekcie realizowanym w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”

Komisja uznaje błędy wykryte przez Trybunał i odzyska nienależnie wypłaconą kwotę.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych w znaczący sposób przyczynia się do poziomu błędów w 2013 r.

8.14. Transakcje w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych co do zasady nie są przedmiotem zamówień publicznych. Spośród 150 transakcji objętych próbą tylko w przypadku ośmiu zastosowanie miały krajowe lub unijne przepisy dotyczące zamówień publicznych.

8.15. Trybunał stwierdził skwantyfikowane błędy w dwóch z ośmiu przypadków. W jednym z nich, który dotyczył zamówienia na usługi szkoleniowe w ramach programu „Młodość w działaniu”, instytucja zamawiająca nieprawidłowo zastosowała kryteria udzielenia zamówienia, co spowodowało, że zamówienia udzielono niewłaściwemu podmiotowi. W innym przypadku beneficjent udzielił zamówienia na organizację warsztatów w ramach projektu badawczego z zastosowaniem trybu z wolnej ręki, choć krajowe przepisy dotyczące zamówień publicznych wymagały zastosowania trybu przetargu (zob. załącznik 1.1, pkt 10 i 11).

Koszty niekwalifikowalne mogą ograniczyć wartość dodaną UE

8.16. Zwrot kosztów niekwalifikowalnych przyczynia się do braku pewności co do prawidłowości wydatków, a także może utrudnić pomyślną realizację celów polityki. W ramce 8.3 przedstawiono przykłady, w jaki sposób koszty niekwalifikowalne mogą ograniczyć unijną wartość dodaną projektów.

Ramka 8.3 – Koszty niekwalifikowalne mogą ograniczyć unijną wartość dodaną projektów

Fundusz Granic Zewnętrznych jest głównym instrumentem finansowym UE wspomagającym zarządzanie granicami zewnętrznymi. Ma on zapewniać skuteczne i efektywne kontrole na granicach zewnętrznych UE. Ze środków Funduszu współfinansowane są programy i projekty zarządzane przez państwa członkowskie.

Trybunał skontrolował projekt w Hiszpanii, polegający na zakupie czterech helikopterów, które miały być przeznaczone do nadzorowania i kontrolowania granic zewnętrznych. Instytucja odpowiedzialna w państwie członkowskim twierdziła, że helikoptery będą wykorzystywane w 75 % do nadzorowania granic zewnętrznych.

8.15. W drugim wymienionym przypadku, dotyczącym kosztów warsztatu organizowanego przez uniwersytet (24 000 EUR), uniwersytet nie zastosował się do zasad krajowych, które wymagały pełnej procedury udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do wszelkich kwot przekraczających 10 000 EUR. Okoliczność ta sprawia, że płatności za warsztat stają się niekwalifikowalne mimo wartości dodanej warsztatu (i jego kosztów, które są do przyjęcia). Powyższy przypadek uzmysławia trudności, jakie napotyka Komisja w zapewnieniu kwalifikowalności wszystkich kosztów, szczególnie gdy władze krajowe (lub nawet regionalne) tworzą dodatkowe zasady, które wykraczają poza wymogi programu ramowego w zakresie badań naukowych i niekoniecznie są właściwe w przypadku finansowania badań naukowych.

Ramka 8.3 – Koszty niekwalifikowalne mogą ograniczać unijną wartość dodaną projektów

UWAGI TRYBUNAŁU

Trybunał skontrolował eksploatację helikopterów na podstawie informacji przekazanych przez instytucję odpowiedzialną. Informacje te zawierały błędy i niespójności, co sprawiło, że na ich podstawie nie można było wiarygodnie zweryfikować, w jakim stopniu helikoptery przeznaczone do wykonywania działań związanych z Funduszem. W oparciu o uzyskane informacje Trybunał szacuje, że helikoptery były wykorzystywane do nadzorowania i kontroli granic zewnętrznych co najwyżej w 25,5%. Maksymalna kwota kwalifikująca się do wsparcia z Funduszu Granic Zewnętrznych wynosiła zatem 8,3 mln euro, nie zaś 24,3 mln euro, które zadeklarowano.

Wysokie kwoty kosztów niekwalifikowalnych wynikających z zakupu sprzętu, który nie jest wykorzystywany zgodnie z celami dofinansowanego projektu, mogą ograniczyć unijną wartość dodaną Funduszu, a także wskazują na brak odpowiedniego monitorowania przez instytucję odpowiedzialną w państwie członkowskim. Problemy dotyczące skuteczności i wartości dodanej Funduszu Granic Zewnętrznych opisano w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 15/2014 poświęconym Funduszowi Granic Zewnętrznych ⁽²⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

To ustalenie dotyczy kwestii wykorzystania tego samego sprzętu do różnych zastosowań w połączeniu z innymi zadaniami z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Komisja przeprowadzi kontrolę w następstwie powyższego ustalenia poprzez ponowne otwarcie rozliczenia hiszpańskiego programu rocznego Funduszu Granic Zewnętrznych na rok 2009.

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW KONTROLI

8.17. Wyniki badania systemów przez Trybunał podsumowano w **załączniku 8.2**.

Certyfikacja zestawień poniesionych wydatków nie prowadzi do wyeliminowania wszystkich błędów

8.18. Jeżeli wkład UE na projekt w ramach 7PR przekracza 375 000 euro, beneficjenci mają obowiązek załączyć poświadczenie z kontroli do zestawienia poniesionych wydatków. Niezależny kontroler zaświadcza w nim, że zadeklarowane koszty spełniają kryteria kwalifikowalności; jest on także zobowiązany zgłosić wszelkie odstępstwa.

8.19. W odniesieniu do skontrolowanych przez Trybunał zestawień poniesionych wydatków, w przypadku których przedstawiono poświadczenie z kontroli (32 spośród 89 objętych próbą transakcji w ramach finansowania badań naukowych w Europie (7PR)), Trybunał porównał wyniki swoich kontroli z wnioskami niezależnego kontrolera. W dziewięciu przypadkach, w których niezależny kontroler poświadczył, że zadeklarowane koszty spełniały kryteria kwalifikowalności, Trybunał wykrył istotny poziom błędów w zestawieniach poniesionych wydatków.

⁽²⁾ <http://eca.europa.eu>

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.20. Poświadczanie zestawień poniesionych wydatków pomaga ograniczyć poziom błędów w programach ramowych. Choć Komisja rozpoczęła kampanię informacyjną, aby przypomnieć niezależnym kontrolerom o zasadach kwalifikowalności, jakoś prac stanowiących postawę wydania poświadczeń z kontroli jest niewystarczająca, by wyeliminować wszystkie błędy.

Uchybienia w kontrolach przed zatwierdzeniem płatności

8.21. Komisja ograniczyła do minimum kontrole przed dokonaniem płatności, tak aby przyspieszyć wypłatę środków oraz zapewnić rozsądną równowagę między zaufaniem i kontrolą.

8.22. Zanim Komisja dokona płatności, urzędnicy ds. projektów sprawdzają sprawozdania z postępu prac przedkładane przez beneficjentów. Urzędnicy ds. finansowych weryfikują właściwe zestawienia poniesionych wydatków oraz poświadczania z kontroli. W niektórych przypadkach mogą zostać przeprowadzone pogłębione kontrole, w tym weryfikacja poszczególnych pozycji kosztów na podstawie dodatkowych dokumentów uzyskanych na żądanie od beneficjenta.

8.23. Trybunał zidentyfikował dwie problematyczne kwestie w tym zakresie:

- w jednym przypadku Komisja zaakceptowała do zwrotu koszty zatrudnienia i koszty pośrednie, które podano nieprawidłowo na podstawie stawek wcześniej zabudżetowanych, mimo że błąd ten został wykazany przez niezależnego kontrolera w poświadczeniu dotyczącym zestawienia poniesionych wydatków. Podobny problem dotyczący weryfikacji został wykryty przez dział audytu wewnętrznego w jednej z dyrekcji generalnych (DG CONNECT),
- druga kwestia dotyczyła niespójności w kontrolach przeprowadzanych przez Komisję. Jeśli w momencie sporządzania zestawienia poniesionych wydatków beneficjent nie dysponuje danymi na temat faktycznych kosztów, może zadeklarować koszty szacunkowe. Ewentualnej korekty tych kosztów można dokonać w zestawieniu poniesionych wydatków za następny okres sprawozdawczy. W przypadku gdy zestawienia poniesionych wydatków dotyczą ostatniego okresu sprawozdawczego w ramach projektu, Komisja nie zawsze sprawdza jednak przed dokonaniem płatności, czy konieczne mogą okazać się dodatkowe korekty.

8.24. W sprawozdaniu specjalnym nr 2/2013⁽³⁾ dotyczącym 7PR Trybunał podkreślił, że Komisja nie zawsze stosuje jednolite procedury, co może negatywnie wpłynąć na skuteczną realizację programu i zwiększyć obciążenie administracyjne beneficjentów. Na to zagrożenie zwrócono również uwagę w sprawozdaniach działów audytu wewnętrznego DG RDT i DG CONNECT opublikowanych w 2013 r.

8.23.

Zasady programu „Horyzont 2020” zostały dostosowane w taki sposób, aby wykorzystanie zaplanowanych w budżecie stawek w odniesieniu do kosztów zatrudnienia było kwalifikowalne, jeżeli są one zgodne ze zwykłymi praktykami beneficjentów. Koszty pośrednie będą zwracane w oparciu o stawkę zryczałtowaną, co umożliwi uniknięcie tego rodzaju błędów.

Odpowiednia kontrola następcza dotycząca ogólnego zobowiązania do dostosowania szacunkowych kosztów w ramach 7PR okazała się trudna do przeprowadzenia. Z tego powodu w ramach programu „Horyzont 2020” dopuszcza się stosowanie szacunkowych danych dotyczących średnich kosztów zatrudnienia, jeżeli jest to zwyczajowa praktyka beneficjenta, w celu eliminacji tego ryzyka błędów.

8.24. Komisja uznaje tę kwestię i wkłada wiele wysiłku w zapewnienie jednolitego traktowania w ramach programu „Horyzont 2020”, w szczególności poprzez utworzenie Wspólnego Centrum Wsparcia, które łączy doradztwo prawne, procesy biznesowe, IT i kontrolę w jednej dyrekcji obsługującej wszystkie służby Komisji zajmujące się zarządzaniem badaniami naukowymi.

⁽³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_02/SR13_02_PL.PDF

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Opóźnienia w niektórych dyrekcjach generalnych odbijają się negatywnie na kontrolach beneficjentów

8.25. Kontrole beneficjentów przeprowadzane przez Komisję stanowią istotny wkład w wydawane przez dyrektorów generalnych roczne oświadczenia dotyczące prawidłowości transakcji oraz stanowią podstawę do odzyskiwania kosztów niekwalifikowalnych zwróconych beneficjentom.

8.26. Dyrekcje generalne i agencje wykonawcze zajmujące się badaniami naukowymi opracowały wspólną strategię kontroli wydatków w ramach 7PR, która obejmuje wspólną, reprezentatywną próbę kontrolną pozwalającą oszacować ogólny poziom błędów w zakresie finansowania badań naukowych w Europie (7PR). Uzupełnieniem tej strategii są kontrole oparte na ocenie ryzyka.

8.27. Do końca 2013 r. kwota wydatków skontrolowanych przez dyrekcje generalne i agencje wykonawcze zajmujące się badaniami naukowymi wyniosła 1,4 mld euro, co stanowi 7 % łącznych środków przyznanych w ramach 7PR. Liczba zakończonych kontroli wyniosła 2 195, a więc była minimalnie (o 1,8 %) niższa od liczby 2 236 kontroli zaplanowanych w strategii kontroli. Fakt ten nie oddaje różnic w poszczególnych dyrekcjach generalnych i agencjach. Przykładowo DG RTD zakończyła 977 kontroli (3,2 % więcej w porównaniu z planowaną liczbą 947), natomiast DG CONNECT – 435 (8,4 % mniej niż zaplanowane 475), zaś Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych zakończyła 192 kontrole (18,3 % poniżej zakładanego celu 235 kontroli).

8.28. W przypadku wykrycia błędów w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Komisję konieczne jest odzyskanie zwróconych beneficjentowi kosztów niekwalifikowalnych, co odbywa się za pomocą nakazu odzyskania środków albo w formie potrącenia z przyszłej płatności.

8.29. Do końca 2013 r. odzyskano 29,6 mln euro, choć jednocześnie zwiększyła się kwota środków pozostających do odzyskania – z 12 mln euro na koniec 2012 r. do niemal 17 mln euro. Trybunał ustalił, że czas potrzebny na odzyskiwanie środków różni się znacznie w poszczególnych dyrekcjach generalnych, jak i w dyrekcjach w obrębie jednej dyrekcji generalnej.

8.27. *Strategia kontroli jest strategią wieloletnią, która obowiązuje w całej Komisji i w ramach której można się spodziewać corocznych wahań, zarówno jeżeli chodzi o całkowitą liczbę kontroli, jak i w podziale na poszczególne służby, bez poważnego uszczerbku dla ogólnej wydajności funkcji kontroli ex post. Wszelkie zaległości w danym roku będą kompensowane w latach późniejszych, zgodnie z wieloletnim charakterem strategii kontroli.*

W szczególności w przypadku ERCEA działania kontrolne rozpoczęły się nieco później, niż założono w strategii kontroli. Niemniej tendencja wskazuje na zmniejszanie się luki.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.30. Trybunał dokonał również przeglądu postępów poczynionych przez Komisję w zakresie odzyskiwania środków w następstwie błędów kwantyfikowanych wykrytych przez Trybunał w 2012 r. W obszarze innych polityk wewnętrznych w przypadku większości błędów odpowiednie kwoty zostały odzyskane. Jeśli natomiast chodzi o badania naukowe, siedem spośród 35 przypadków objętych przeglądem nie zostało jak dotąd w pełni rozliczonych. Do końca 2013 r. Komisja odzyskała 0,4 mln euro z kwoty 3,6 mln euro, na jaką opiewały łącznie błędy wykryte przez Trybunał.

Przegląd wybranych rocznych sprawozdań z działalności sporządzanych przez Komisję

8.31. Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z działalności DG RTD, DG CONNECT, DG EAC i EACEA. Trybunał stwierdził, że sprawozdania te zawierają rzetelną ocenę zarządzania finansami pod względem prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń, a przedstawione informacje w przeważającej mierze potwierdzają ustalenia i wnioski Trybunału.

8.32. Co do zasady, jeśli w danym obszarze wydatkowania poziom błędu resztowego na koniec roku sprawozdawczego wynosi ponad 2 %, należy zgłosić zastrzeżenie. Mimo to dyrektor generalny DG CONNECT nie wniósł zastrzeżenia dotyczącego wydatków w ramach Programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych⁽⁴⁾, choć poziom błędu resztowego na koniec 2013 r. wyniósł 2,77 %. Jeśli zastosować ten poziom błędu resztowego do płatności w wysokości 122,9 mln euro na rzecz tego programu w 2013 r., kwota obarczona ryzykiem wyniesie 3,4 mln euro.

8.32. Roczne sprawozdanie z działalności zapewniło pełną przejrzystość, wskazując poziom błędu resztowego, kwotę obarczoną ryzykiem oraz istotność. Starannie rozważona decyzja o niewydawaniu zastrzeżenia dotyczącego płatności w ramach programu na rzecz wspierania polityki w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych stanowiącego część programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji została podjęta w oparciu o fakt, że poziom błędu nie mógł być wykorzystany do ekstrapolacji i wyciągnięcia miarodajnych wniosków ze względu na ograniczoną próbę (14 zakończonych kontroli). DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii będzie kontynuować wysiłki zmierzające do pełnego wdrożenia strategii kontroli w obszarze pozabadańczym i skrupulatnie monitorować uzyskane dane liczbowe. W nowym okresie programowania ta dziedzina programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji została włączona do programu „Horyzont 2020”.

⁽⁴⁾ Podprogram realizowany w ramach Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski dotyczące 2013 r.**

8.33. W przypadku tej grupy polityk

— badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w populacji wynosi 4,6 %,

— zbadany system w ramach 7PR został oceniony jako częściowo skuteczny: Trybunał stwierdził uchybienia w poświadczeniach z kontroli (pkt 8.17) i w kontrolach przed zatwierdzeniem płatności (pkt 8.21–8.22), a także opóźnienia przy odzyskiwaniu zwróconych kosztów niekwalifikowalnych (pkt 8.27 i 8.30).

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

Zalecenia

8.35. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 8.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił siedem zaleceń. Komisja w pełni zrealizowała trzy z nich, natomiast cztery zrealizowano w przeważającej mierze.

8.33.

Komisja uważa, że poziom błędu określony przez Trybunał jest jednym ze wskaźników skuteczności realizacji wydatków UE. Istotne jest również uwzględnienie wyników wieloletniej strategii kontroli. Na tej podstawie służby Komisji obliczają poziom błędu resztowego, w którym uwzględnia się odzyskane kwoty, korektę i skutki wszystkich kontroli i audytów. Obliczony błąd resztowy na koniec 2013 r. wynosił w przypadku obszaru badań naukowych około 3 %, w przypadku programów „Uczenie się przez całe życie” i „Młodzież w działaniu” zarządzanych przez agencje krajowe 0,95 %, a w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych poniżej 2 %.

UWAGI TRYBUNAŁU

8.36. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków w odniesieniu do 2013 r. Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja powinna rozszerzyć i zintensyfikować swoją kampanię informacyjną, aby zwiększyć znajomość zasad kwalifikowalności wydatków na badania naukowe w ramach 7PR wśród beneficjentów i niezależnych kontrolerów.
- **Zalecenie 2:** W odniesieniu do całej grupy polityk Komisja powinna w większym stopniu opierać swoje działania kontrolne na analizie ryzyka i skoncentrować kontrole na beneficjentach wysokiego ryzyka (np. na podmiotach o mniejszym doświadczeniu w zakresie funduszy europejskich), a także ograniczyć obciążenie związane z kontrolami w przypadku beneficjentów stwarzających mniejsze ryzyko.
- **Zalecenie 3:** W odniesieniu do nowych programów w zakresie badań naukowych i innych polityk wewnętrznych na lata 2014–2020 Komisja powinna zapewnić w odpowiednim czasie spójne i jasne wytyczne dla beneficjentów i instytucji zarządzających, z uwzględnieniem zmodyfikowanych wymogów kwalifikowalności i kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI

8.36.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Kampania informacyjna jak dotąd dotarła do ponad 3 100 osób uczestniczących w 24 wydarzeniach. Komisja będzie kontynuować te wysiłki w kontekście zapewnienia wytycznych dotyczących programu „Horyzont 2020” (zob. zalecenie 3).

Komisja przyjmuje to zalecenie. W dziedzinie badań naukowych działania mające na celu zwiększanie świadomości zwracają uwagę pracowników Komisji na szczególne zagrożenia związane z różnymi rodzajami beneficjentów. Dotyczy to zarówno etapu płatności, w przypadku którego nadal mogą występować skutki w ramach 7PR, a także etapu zawierania umowy, w przypadku którego skutki będą odczuwalne w ramach programu „Horyzont 2020”. W przypadku programu „Horyzont 2020” ten rodzaj informacji będzie bardziej systematycznie uwzględniany w systemach informacyjnych wykorzystywanych przez Komisję. Oczekuje się, że 83 % nowych kontroli ex post dotyczących okresu 2012–2016 zostanie wybrane przy wykorzystaniu różnych czynników ryzyka, co pomoże w wykonaniu zalecenia Trybunału.

W odniesieniu do innych polityk wewnętrznych zalecenie będzie dalej analizowane w świetle nowego otoczenia programowego w celu opracowania rozwiązania racjonalnego pod względem kosztów.

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje za swój obowiązek zapewnienie skutecznych wytycznych dla beneficjentów w odpowiednim terminie. W odniesieniu do programów w latach 2014–2020 wytyczne zostały przekazane na dużo wcześniejszym etapie niż w przypadku jakiegokolwiek wcześniejszego programu.

W odniesieniu do badań naukowych zestaw dokumentów zawierających wytyczne jest już dostępny w witrynie portalu uczestnika (http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html).

Wśród tych dokumentów znajduje się opatrzona komentarzami umowa o udzielenie dotacji (AGA) dla programu „Horyzont 2020”, w której szczegółowo wyjaśniono, z dużą liczbą praktycznych przykładów, wszystkie postanowienia umów o udzielenie dotacji. Szczególną uwagę zwrócono na te części umowy o udzielenie dotacji, które znacznie różnią się od 7PR, takie jak nowe postanowienia dotyczące kosztów zatrudnienia.

W odniesieniu do edukacji i kultury Komisja opracowała kompleksowe wytyczne dla agencji krajowych dotyczące zarządzania cyklem projektu oraz wdrażania standardów kontroli wewnętrznej, w tym w szczególności dotyczące wyboru, realizacji i ewidencji kontroli beneficjentów w ramach programu Erasmus+.

Kolejne ukierunkowane wytyczne będą opracowywane w miarę potrzeb.

UWAGI TRYBUNAŁU

WYNIKI KONTROLI FUNDUSZU GWARANCYJNEGO DLA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH ZA 2013 R.

8.37. 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. Na podstawie umowy między Komisją i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) za zarządzanie Funduszem od strony administracyjnej odpowiedzialna jest Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), podczas gdy EBI odpowiada za zarządzanie finansami Funduszu.

8.38. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola koncentrowała się na zgodności z zawartą pomiędzy Komisją a EBI umową o zarządzanie finansami Funduszu Gwarancyjnego oraz na procedurach monitorowania stosowanych przez Komisję.

8.39. Trybunał stwierdził, że w 2013 r. zarządzanie finansami Funduszu przebiegało zgodnie z umową pomiędzy Komisją i EBI, a Komisja stosowała właściwe procedury monitorowania.

8.40. Do oceny rocznej rentowności Funduszu Komisja i EBI wykorzystują wskaźnik referencyjny. Stopa zwrotu z portfela Funduszu Gwarancyjnego w 2013 r. wyniosła 0,7914 %, co stanowi wynik niższy o 34 punkty bazowe w porównaniu ze wskaźnikiem referencyjnym.

ZAŁĄCZNIK 8.1

WYNIKI BADAŃ TRANSAKCYJ W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH POLITYK WEWNĘTRZNYCH

	2013				2012	2011	2010
	PR	Uczenie się przez całe życie i Młodzież w działaniu	Inne	Razem			
Łączna liczba transakcji:	89	25	36	150	150	86	73
WYNIKI BADAŃIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:							
nie wystąpiły błędy	42 % (37)	56 % (14)	64 % (23)	49 % (74)	51 %	51 %	61 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	58 % (52)	44 % (11)	36 % (13)	51 % (76)	49 %	49 %	39 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy							
Analiza wg rodzaju błędu							
Inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne:	29 % (15)	27 % (3)	31 % (4)	29 % (22)	32 %	38 %	33 %
Błędy kwantyfikowalne:	71 % (37)	73 % (8)	69 % (9)	71 % (54)	68 %	62 %	67 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH							
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu				4,6 %	3,9 %	—	—
Najwyższy poziom błędu (NW/PB)				6,6 %			
Najniższy poziom błędu (NN/PB)				2,6 %			
— Nie dotyczy lub brak danych.							
⁽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 WYBRANYCH SYSTEMÓW W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I INNYCH POLITYK WEWNĘTRZNYCH

Ocena zbadanego systemu

System	Certyfikacja zestawień pomiesionych wydatków	Weryfikacja zestawień pomiesionych wydatków przed zatwierdzeniem płatności	Kontrola i odzyskiwanie środków	Ocena ogólna
Program ramowy w zakresie badań naukowych (7PR)	częściowo skuteczna	częściowo skuteczna	— ⁽¹⁾	częściowo skuteczne

— Nie dotyczy lub brak danych.

(1) Kontrole i odzyskiwanie środków pozwalają na uzyskanie pewności w perspektywie wieloletniej, a nie w odniesieniu do pojedynczego roku budżetowego.

ZAŁĄCZNIK 8.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – BADANIA NAUKOWE I INNE POLITYKI WEWNĘTRZNE

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	na etapie realizacji		niezrealizowane	zalecenie nieaktualne	niewystarczające do wody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>Trybunał zaleca, aby Komisja:</p> <ul style="list-style-type: none"> — w obszarze programów ramowych w zakresie badań naukowych: <p>Zalecenie 1: zwiększyła starania w celu usunięcia błędów stwierdzonych w płatnościach okresowych i końcowych;</p> <p>Zalecenie 2: zintensyfikowała swoje działania mające na celu zwrócenie uwagi beneficjentów i niezależnych audytorów na błędy wykryte podczas kontroli prowadzonych przez Trybunał i kontroli <i>ex post</i> prowadzonych przez Komisję;</p> <p>Zalecenie 3: dopilnowała, by zewnętrzne firmy audytorskie prowadzące kontrole w jej imieniu dostosowały swoje procedury do wytycznych Komisji i standardowej praktyki, a zwłaszcza podwyższyły jakość dokumentacji z kontroli.</p> <p>Zalecenie 4: Trybunał zaleca, by Komisja:</p> <ul style="list-style-type: none"> — w obszarze innych polityk wewnętrznych: jak najszybciej wprowadziła strategię kontroli <i>ex post</i> w przypadku programu ICT-PSP, wykorzystując wnioski wynikające ze stosowanej przez DG INFOSO strategii kontroli <i>ex post</i> opartej na analizie ryzyka w przypadku projektów realizowanych jako część programów ramowych. 							
		X						
		X						
		X						

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	na etapie realizacji w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane	niezrealizowane	zalecenie nieaktualne	niewystarczające do wody	
2010	<p>Trybunał zaleca, aby Komisja:</p> <p>— w obszarze programów ramowych w zakresie badań naukowych:</p> <p>Zalecenie 1:</p> <p>(i) korzystała z wniosków płynących z dobrej praktyki, którą stanowi stosowana przez DG INFSO metoda kontroli <i>ex post</i> oparta na ocenie ryzyka, tak by dalej doskonalić prowadzone w Komisji kontrole <i>ex ante</i> w celu zidentyfikowania płatności charakteryzujących się względnie wysokim ryzykiem;</p> <p>Zalecenie 2:</p> <p>(ii) w celu dalszego zwiększenia 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)</p> <p>Zalecenie 3:</p> <p>Komisja powinna:</p> <p>— w obszarze programu „Uczenie się przez całe życie” nadal kłaść nacisk na wdrażanie kontroli podstawowych. Należy zwracać szczególną uwagę na to, czy agencje krajowe kontrolują przynajmniej minimalną liczbę akt wymaganych przez Komisję oraz czy wszystkie te kontrole są odpowiednio udokumentowane. (pkt 6.51)</p>		X					
			X					
			X					

ROZDZIAŁ 9

Wydatki administracyjne i pochodne

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	9.1–9.6
Charakterystyka badanej grupy polityk	9.3–9.4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9.5–9.6
Prawidłowość transakcji	9.7
Badanie wybranych systemów kontroli	9.8
Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów	9.9–9.17
Komisja	9.10–9.12
Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)	9.13–9.15
Parlament Europejski, Rada Europejska i Rada, Trybunał Sprawiedliwości oraz pozostałe instytucje i organy	9.16
Trybunał Obrachunkowy	9.17
Wnioski i zalecenia	9.18–9.20
Wnioski dotyczące 2013 r.	9.18
Zalecenia	9.19–9.20
Załącznik 9.1 – Wyniki badania transakcji w zakresie wydatków administracyjnych i pochodnych	
Załącznik 9.2 – Wyniki badania systemów w zakresie wydatków administracyjnych i pochodnych	
Załącznik 9.3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – wydatki administracyjne i pochodne	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

9.1. W niniejszym rozdziale przedstawiono szczegółową ocenę wydatków administracyjnych i pochodnych instytucji i organów Unii Europejskiej⁽¹⁾. Najważniejsze informacje dotyczące instytucji i organów objętych kontrolą oraz wydatków w 2013 r. przedstawiono w **tabeli 9.1**.

Tabela 9.1 – Wydatki administracyjne i pochodne – najważniejsze informacje za 2013 r.

(w mln EUR)		
Obszar polityki	Opis	Płatności
Wydatki administracyjne i pochodne	Komisja	6 544
	Parlament Europejski	1 770
	Europejska Służba Działań Zewnętrznych	735
	Rada Europejska i Rada	496
	Trybunał Sprawiedliwości	342
	Trybunał Obrachunkowy	132
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	125
	Komitet Regionów	87
	Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	10
	Europejski Inspektor Ochrony Danych	7
Płatności za rok ogółem		10 248
- zaliczki ⁽¹⁾		19
+ rozliczenie zaliczek ⁽¹⁾		371
Skontrolowana populacja ogółem		10 600
Zobowiązania za rok ogółem		10 505

⁽¹⁾ Zgodnie z ujednoczoną definicją transakcji leżących u podstaw rozliczeń (szczegółowe informacje zob. pkt 7 **załącznika 1.1**).

Źródło: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Unii Europejskiej za rok budżetowy 2013.

⁽¹⁾ Informacje te dotyczą również wydatków ujętych w budżecie ogólnym jako wydatki operacyjne, które jednak w większości przypadków są przeznaczone na funkcjonowanie administracji Komisji, a nie na realizację polityki.

UWAGI TRYBUNAŁU

9.2. Trybunał przygotowuje osobne sprawozdania na temat agencji i innych organów Unii Europejskiej oraz Szkół Europejskich⁽²⁾. Mandat Trybunału nie obejmuje kontroli finansowej Europejskiego Banku Centralnego.

Charakterystyka badanej grupy polityk

9.3. Wydatki administracyjne i pochodne obejmują wydatki na zasoby kadrowe (wynagrodzenia, świadczenia oraz emerytury i renty), które stanowią 60 % łącznych wydatków w tej grupie polityk, oraz wydatki na budynki, wyposażenie, energię, telekomunikację i informatykę.

9.4. Podstawowe zagrożenia dotyczące wydatków administracyjnych i pochodnych związane są z nieprzebrnięciem procedur w zakresie zamówień publicznych, realizacji umów, rekrutacji personelu oraz obliczania wysokości wynagrodzeń i świadczeń.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

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

- a) w ramach kontroli badaniu poddano próbę 153 transakcji po stronie płatności zgodnie z metodyką przedstawioną w **załączniku 1.1**, pkt 7. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów transakcji w ramach tej grupy polityk. W 2013 r. próba obejmowała 95 płatności z tytułu wynagrodzeń, świadczeń emerytalno-rentowych i związanych z nimi świadczeń dodatkowych oraz 17 płatności w ramach zamówień związanych z budynkami oraz 41 płatności związanych z innymi wydatkami;
- b) ocena systemów kontroli obejmowała systemy nadzoru i kontroli stosowane przez poszczególne instytucje i organy w celu spełnienia wymogów rozporządzenia finansowego⁽³⁾;

⁽²⁾ Specjalne sprawozdania roczne Trybunału dotyczące agencji i innych organów są publikowane w Dzienniku Urzędowym. Specjalne sprawozdanie roczne Trybunału dotyczące Szkół Europejskich jest przekazywane Zarządowi Szkół Europejskich oraz przesyłane do wiadomości Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

⁽³⁾ Kontrole *ex ante* i *ex post*, funkcja audytu wewnętrznego, rejestracja wyjątków oraz standardy kontroli wewnętrznej.

UWAGI TRYBUNAŁU

- c) ocena systemów kontroli objęła także procedury rekrutacji pracowników tymczasowych i kontraktowych oraz procedury udzielania zamówień w Komisji i Trybunale Sprawiedliwości⁽⁴⁾;
- d) dokonano przeglądu rocznych sprawozdań z działalności czterech dyrekcji generalnych i biur Komisji⁽⁵⁾ odpowiedzialnych głównie za wydatki administracyjne, jak również rocznych sprawozdań z działalności wszystkich innych instytucji i organów;
- e) kontrola objęła badanie zobowiązań emerytalno-rentowych po stronie instytucji UE⁽⁶⁾. Wyniki tego badania przedstawiono w pkt 1.10.

9.6. Trybunał Obrachunkowy jest kontrolowany przez zewnętrzną firmę audytorską⁽⁷⁾, która sporządziła sprawozdanie z badania sprawozdania finansowego za rok budżetowy, który rozpoczął się 1 stycznia 2013 r. i zakończył 31 grudnia 2013 r., oraz sprawozdanie poświadczające dotyczące prawidłowości wykorzystania zasobów Trybunału oraz procedur kontroli obowiązujących w 2013 r. (zob. pkt 9.17).

PRAWIDŁOWOŚĆ TRANSAKCJI

9.7. Zestawienie wyników badania transakcji przedstawiono w **załączniku 9.1**. Spośród 153 transakcji skontrolowanych przez Trybunał w 15 (10 %) wystąpiły błędy. Na podstawie dziewięciu skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędów wynosi 1,0 %⁽⁸⁾.

BADANIE WYBRANYCH SYSTEMÓW KONTROLI

9.8. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów przedstawiono w **załączniku 9.2**.

⁽⁴⁾ Zgodnie z podejściem rotacyjnym przyjętym od 2012 r. kontrola systemów obejmuje dwie instytucje lub dwa organy rocznie, przy czym próba transakcji jest dobierana dla każdej z tych instytucji lub każdego organu oraz systemu.

⁽⁵⁾ Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, Biuro Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych, Biuro Infrastruktury i Logistyki w Brukseli oraz Dyrekcja Generalna ds. Informatyki.

⁽⁶⁾ Wysokość zobowiązań emerytalno-rentowych wynika z wyliczenia aktuarialnego dokonanego przez Eurostat, któremu doradza konsultant zewnętrzny.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ 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 0,0 % a 2,3 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędów).

UWAGI TRYBUNAŁU

Uwagi dotyczące poszczególnych instytucji i organów

9.9. Poniższe uwagi szczegółowe, ujęte w podziale na instytucje lub organy Unii Europejskiej, nie podważają ogólnych ocen przedstawionych w pkt 9.7 i 9.8. Chociaż nie są one istotne z punktu widzenia ogółu wydatków administracyjnych i pochodnych, mają jednak znaczenie w kontekście poszczególnych instytucji lub organów.

Komisja

9.10. Spośród czterech zbadanych płatności, dokonanych przez Wspólne Centrum Badawcze (WCB) za świadczone usługi, w dwóch stwierdzono błędy, ponieważ dokumentacja poświadczająca nie potwierdziła, że wszystkie usługi zostały wykonane zgodnie z umową.

9.11. Trybunał zbadał 66 płatności dokonanych przez Biuro ds. Administracji i Rozliczenia Należności Indywidualnych (PMO) i ustalił, że błędy wystąpiły w trzech transakcjach dotyczących pensji i płatności emerytalno-rentowych oraz w dwóch transakcjach dotyczących zwrotu kosztów podróży. Dodatkowo w 11 przypadkach wykryto niedociągnięcia w zarządzaniu dodatkami rodzinnymi, które wynikały z braku aktualnych informacji na temat sytuacji osobistej pracowników oraz błędów w obliczaniu dodatków. Niedociągnięcia te miały podobny charakter do tych, które Trybunał wykrył w ubiegłych latach.

9.12. Ocena systemów kontroli oparta na badaniu 15 procesów rekrutacyjnych i 19 postępowań o udzielenie zamówienia nie wykazała poważnych niedociągnięć.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.10. Komisja przyjmuje do wiadomości oba ustalenia i dopilnuje, by wszystkie dokumenty potwierdzające były dostępne na dowód, że usługi są świadczone zgodnie z umowami.

ODPOWIEDZI KOMISJI

9.11. Zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 1.

UWAGI TRYBUNAŁU

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)

9.13. W ramach kontroli zbadano 11 płatności dokonanych przez ESDZ. Cztery spośród nich dotyczyły wypłaty wynagrodzeń dla pracowników, przy czym błąd wystąpił w jednej z nich. W przypadku tej samej płatności odnotowano również niedociągnięcia w zarządzaniu dodatkami rodzinnymi. Na podstawie umowy o gwarantowanym poziomie usług dodatkami tymi w imieniu ESDZ zarządza Biuro ds. Administracji i Rozliczania Należności Indywidualnych (PMO).

9.14. Umowa o świadczenie usług ochroniarskich w delegaturze w Kenii (w ramach której w 2013 r. dokonano płatności na kwotę 865 000 euro) została nieprawidłowo przedłużona na ponad dwa lata. Przedłużenie umowy nastąpiło wskutek problemów wykrytych przez centralę w postępowaniu o udzielenie zamówienia, ogłoszonym przez delegaturę w celu terminowego zawarcia nowej umowy na świadczenie podobnych usług w przyszłości.

9.15. W jednej płatności dotyczącej umowy o świadczenie usług informatycznych wystąpił błąd, ponieważ z dokumentacji nie wynikało, że wszystkie usługi zostały wykonane zgodnie z zawartą umową ramową. Dodatkowo Trybunał ustalił, że procedura negocjacyjna przeprowadzona na potrzeby zawarcia tej umowy została niedostatecznie udokumentowana.

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ
ZEWNĘTRZNYCH

9.13. W latach 2012–2013 EEAS wielokrotnie przypominał pracownikom o obowiązku zgłaszania dodatków z innych źródeł. Ponadto w zeszłym roku PMO zwiększyło liczbę krajów, dla których działa moduł dotyczący dodatków otrzymywanych z innych źródeł; w 2014 r. operacja ta ma planowo objąć również Austrię – kraj pochodzenia pracownika, którego wypłaty wynagrodzenia zostały skontrolowane, według informacji przekazanych przez PMO.

W momencie utworzenia EEAS działania i zasoby (6,5 stanowiska) związane z obliczeniem i wypłatą składników wynagrodzenia przeniesiono do PMO. Niewykorzystany urlop zostaje wpisany przez EEAS w programie komputerowym Sysper2. Po tym wpisie płatność przez PMO następuje automatycznie bez ingerencji EEAS i zgodnie z programem NAP (z fr. Nouvelle Application Paie), którym administruje PMO. Dane z Sysper2 są przesyłane do NAP, a NAP oblicza stawkę podatku. W związku z tym jesteśmy w kontakcie z PMO, aby odpowiednio zmienić program NAP.

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ
ZEWNĘTRZNYCH

9.14. Jak podkreślono w „negatywnej opinii” centrali EEAS w przypadku obu przetargów, komitety powołane na szczeblu delegatur popęłniły błędy głównie podczas otwierania i oceny zgłoszeń do przetargu. Bezpośrednią tego konsekwencją była konieczność przedłużenia obecnej umowy poza jej pierwotny czas obowiązywania. Obecnie tym postępowaniem o udzielenie zamówienia, jak również przedłużeniem ważności kilku innych umów w zakresie bezpieczeństwa zajmuje się grupa zadaniowa w centrali EEAS ds. umów w zakresie bezpieczeństwa w delegaturach. Nowa oferta powinna zostać wybrana do końca 2014 r.

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ
ZEWNĘTRZNYCH

9.15. W czasie trwania projektu wykonawca udostępnił nowe technologie telekomunikacyjne, które poprawiają jakość istniejących usług stanowiących część zawartej umowy ramowej. Ceny tych ulepszonych usług zostały ujęte w odpowiednich formularzach zamówienia usług – dokumentach, które stanowią integralną część konkretnej umowy zawartej w ramach umowy ramowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Parlament Europejski, Rada Europejska i Rada, Trybunał Sprawiedliwości oraz pozostałe instytucje i organy

9.16. Badanie 15 procesów rekrutacyjnych i 15 postępowań o udzielenie zamówienia w Trybunale Sprawiedliwości, które przeprowadzono w ramach oceny systemów kontroli, nie wykazało poważnych niedociągnięć. W ramach kontroli nie stwierdzono żadnych poważnych uchybień w badanych obszarach w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

Trybunał Obrachunkowy

9.17. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta⁽⁹⁾ zawiera opinię, że „sprawozdanie finansowe przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na dzień 31 grudnia 2013 r., a także jego wyniku ekonomicznego i przepływów pieniężnych za rok budżetowy zamknięty tego dnia”.

Wnioski i zalecenia**Wnioski dotyczące 2013 r.**

9.18. W przypadku tej grupy polityk:

- badanie transakcji wskazuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu w tej populacji wynosi 1,0 %,
- zbadane systemy oceniono jako skuteczne⁽¹⁰⁾.

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

ODPOWIEDZI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

9.16. *Parlament zapoznał się z uwagami Trybunału.*

ODPOWIEDZI AEPD

9.16. *EIOD przyjmuje do wiadomości wyniki analizy Trybunału i zamierza nadal poprawiać funkcjonowanie swego systemu, aby przestrzegać terminów monitorowania i kontroli.*

⁽⁹⁾ Zob. sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w pkt 9.6.

⁽¹⁰⁾ Wniosek dotyczący systemów odnosi się wyłącznie do systemów wybranych do kontroli zgodnie z zakresem kontroli przedstawionym w pkt 9.5.

UWAGI TRYBUNAŁU

Zalecenia

9.19. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 9.3**. W sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił 12 zaleceń. Zgodnie z przyjętym przez Trybunał podejściem rotacyjnym cztery z nich nie zostały w tym roku poddane przeglądowi. Instytucje i organy, których dotyczyły zalecenia, zrealizowały pięć zaleceń w przeważającej mierze, a trzy zalecenia zostały zrealizowane częściowo.

9.20. W następstwie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2013 r., Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Komisja i ESDZ powinny podjąć dalsze działania, aby zapewnić, że ich pracownicy będą systematycznie dostarczali dokumenty poświadczające ich sytuację osobistą, oraz ulepszyć systemy zapewniające terminowe przetwarzanie dokumentów, które mają wpływ na wysokość dodatków rodzinnych (zob. pkt 9.11 i 9.13).

9.20.

ODPOWIEDZI KOMISJI

To zalecenie powtórzono i skomentowano w uwagach z 2013 r.:

Podjęto środki w celu skorygowania wykrytych błędów.

Automatyczna aktualizacja kwot dodatków o podobnym charakterze została wdrożona i jest w pełni funkcjonalna. Automatyczna aktualizacja obejmuje już ponad 90 % populacji. Trwają prace nad dalszymi rozszerzeniami. W ramach istniejących procedur przeprowadza się dodatkowe kontrole (rozpoczęcie/zakończenie służby).

W 2013 r. wdrożono moduł umożliwiający zgłaszanie dodatków o podobnym charakterze. Inny moduł, umożliwiający zgłaszanie zmian rodzaju działalności zawodowej współmałżonka, uruchomiono pod koniec czerwca 2014 r.

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ
ZEWNĘTRZNYCH

EEAS przypominał pracownikom o obowiązku rzetelnego przekazywania aktualnych informacji o ich sytuacji osobistej, a w szczególności deklarowania dodatków z innych źródeł.

W 2012 i 2013 r. EEAS wysłał do wszystkich pracowników, którzy deklarowali dochody z innych źródeł, spersonalizowaną wiadomość e-mail, przypominającą im o obowiązku uaktualnienia deklaracji.

Ponadto przypomnienie zostało przesłane do wszystkich pracowników EEAS w cotygodniowym biuletynie administracyjnym, a także opublikowane na stronie internetowej EEAS.

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** ESDZ powinna udoskonalić koncepcję, koordynację i sposób prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień poprzez większe wsparcie delegatur i udzielanie im wytycznych przez centralę (zob. pkt 9.14 i 9.15).

ODPOWIEDŹ EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ
ZEWNĘTRZNYCH

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym udzielanie zamówień publicznych o budżecie powyżej 60 000 EUR w centrali i delegaturach wymaga otwartych procedur przetargowych i podlega weryfikacji przed opublikowaniem ogłoszenia o zamówieniu lub podpisaniem umowy. Weryfikacja procedur i dokumentów przetargowych przeprowadzana jest przez odpowiedni dział centrali EEAS. Dział ten udziela również wsparcia instytucjom zamawiającym na wszystkich etapach procedury udzielania zamówień publicznych.

Służby operacyjne, a szczególnie delegatury, dzielą się modelami i dobrymi praktykami, aby poprawić jakość i ograniczyć ryzyko dla instytucji zamawiających.

Dzięki tej nowej strukturze odnotowano znaczną poprawę jakości przetargów przygotowywanych przez działy operacyjne i delegatury od 2012 r.

Szczególną uwagę zwraca się na umowy o świadczenie usług w zakresie bezpieczeństwa, ponieważ są to najczęściej zamawiane usługi w delegaturach na całym świecie.

Pod koniec 2013 r. utworzono grupę zadaniową złożoną z członków działu ds. kontroli *ex ante* oraz działu ds. bezpieczeństwa w terenie, w celu usprawnienia zamówień związanych z bezpieczeństwem oraz zapewnienia przestrzegania terminów.

ZAŁĄCZNIK 9.1

WYNIKI BADANIA TRANSAKCYJ W ZAKRESIE WYDATKÓW ADMINISTRACYJNYCH I POCHODNYCH

	2013			2012	2011	2010
	Wydatki związane z personelem	Wydatki związane z budynkami	Inne wydatki			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji:	95	17	41	153	56	58
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:						
nie wystąpiły błędy	94 % (89)	82 % (14)	85 % (35)	90 % (138)	93 %	93 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	6 % (6)	18 % (3)	15 % (6)	10 % (15)	7 %	7 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu				1,0 %	0,0 %	0,4 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)				2,3 %		
Najniższy poziom błędu (NNPB)				0,0 %		
⁽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 POCHODNYCH

Ocena zbadanych systemów

System	Komisja	Trybunał Sprawiedliwości	Inne instytucje i organy	Ocena ogólna
Kluczowe mechanizmy kontrolne określone w rozporządzeniu finansowym i standardach kontroli wewnętrznej	skuteczne	skuteczne	skuteczne	skuteczne
Rekrutacja personelu tymczasowego i kontraktowego	skuteczne	skuteczne	nie oceniono	skuteczne
Zamówienia publiczne	skuteczne	skuteczne	nie oceniono	skuteczne

ZAŁĄCZNIK 9.3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – WYDATKI ADMINISTRACYJNE I POCHODNE

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					niewy- starzające dowody	nie doty- czy (*)	niezreali- zowane	Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizo- wane	w trakcie realizacji		niezreali- zowane	nie doty- czy (*)				
			zrealizowane w przewidzianej mierze	zrealizowane						
2011	<p>Zalecenie 1 (Parlament Europejski): Uaktualnianie informacji o sytuacji osobistej pracowników i otrzymanych przez nich dodatkach</p> <p>Parlament Europejski powinien dopilnować, aby jego pracownicy dostarczali w odpowiednich terminach dokumenty poświadczające ich sytuację osobistą, oraz wdrożyć system monitorowania terminowości składania tych dokumentów (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.12).</p>		W ramach kontroli nie stwierdzono żadnych poważnych uchybień w zarządzaniu dodatkami rodzinnymi (zob. pkt 9.16).						Parlament zapoznał się z uwagami Trybunału.	
2011	<p>Zalecenie 2 (Komisja): Uaktualnianie informacji o sytuacji osobistej pracowników i otrzymanych przez nich dodatkach</p> <p>Komisja powinna dopilnować, aby jej pracownicy dostarczali w odpowiednich terminach dokumenty poświadczające ich sytuację osobistą oraz wdrożyć system monitorowania terminowości składania tych dokumentów (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.19).</p>			W zakresie zarządzania dodatkami rodzinnymi nadal występowały uchybienia (zob. pkt 9.11).					W 2013 r. wdrożono moduł umożliwiający zgłaszanie dodatków o podobnym charakterze. Pod koniec czerwca 2014 r. uruchomiono inny moduł umożliwiający każdemu członkowi personelu zgłaszanie zmiany rodzaju działalności zawodowej współmałżonka. Uprawnienie do dodatku na gospodarstwo domowe przyznaje się obecnie wyłącznie pod warunkiem zgłoszenia dochodu współmałżonka. W odniesieniu do uprawnień do dodatków na pozostające na utrzymaniu dzieci powyżej 18 roku życia w nadchodzących miesiącach powinno być również możliwe automatyczne wycofanie uprawnień, jeżeli nie zostanie przedłożone roczne oświadczenie dotyczące edukacji.	

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>Zalecenie 3 (Europejska Służba Działania Zewnętrznych): Uaktualnianie informacji o sytuacji osobistej pracowników i otrzymywanych przez nich dodatkach</p> <p>Europejska Służba Działania Zewnętrznych powinna dopilnować, aby jej pracownicy dostarczali w odpowiednich terminach dokumenty poświadczające ich sytuację osobistą oraz wdrożyć system monitorowania terminowości składania tych dokumentów (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.25).</p>		W zakresie zarządzania dodatkami rodzinnymi nadal występowały uchybienia (zob. pkt 9.13).				<p>EEAS przypomniał pracownikom o obowiązku rzetelnego przekazywania aktualnych informacji o ich sytuacji osobistej, a w szczególności deklarowania dodatków z innych źródeł.</p> <p>W 2012 i 2013 r. EEAS wysłał do wszystkich pracowników, którzy deklarowali dochody z innych źródeł, spersonalizowaną wiadomość e-mail, przypominającą im o obowiązku uaktualnienia deklaracji.</p> <p>Ponadto przypomnienie zostało przesłane do wszystkich pracowników EEAS w cotygodniowym biuletynie administracyjnym, a także opublikowane na stronie internetowej EEAS.</p>	
	<p>Zalecenie 4 (Parlament Europejski): Rekrutacja personelu tymczasowego i kontraktowego</p> <p>Parlament Europejski powinien zapewnić stosowanie odpowiednich przepisów przy zawieraniu, przedłużaniu lub zmianie umów o pracę z pracownikami innymi niż personel zatrudniony na stałe (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.13). Parlament powinien dopilnować, by sporządzana była odpowiednia dokumentacja na poparcie podejmowanych decyzji o zatrudnieniu (zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 7.15).</p>		W ramach kontroli za 2012 r. nie stwierdzono błędów ani uchybień w 15 procedurach rekrutacyjnych objętych badaniem (zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 9.11).				Parlament zapoznał się z uwagami Trybunału.	

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>Zalecenie 5 (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny): Rekrutacja personelu tymczasowego i kontraktowego</p> <p>Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien zapewnić stosowanie odpowiednich przepisów przy zawieraniu, przedłużaniu lub zmianie umów o pracę z pracownikami innymi niż personel zatrudniony na stałe (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.23 i 9.24).</p>				X			
	<p>Zalecenie 6 (Europejska Służba Działania Zewnętrznych): Rekrutacja personelu tymczasowego i kontraktowego</p> <p>Europejska Służba Działania Zewnętrznych powinna zapewnić stosowanie odpowiednich przepisów przy zawieraniu, przedłużaniu lub zmianie umów o pracę z pracownikami innymi niż personel zatrudniony na stałe (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.26).</p>				X		<p>W okresie przejściowym, kiedy sporą liczbę dyplomatów z państw członkowskich zatrudniano w charakterze pracowników na czas określony, niektóre z umów były podpisywane dopiero po pewnym czasie od podjęcia obowiązków przez tych pracowników.</p> <p>Były to jednak odosobnione przypadki. Wszyskie osoby zostały zatrudnione zgodnie ze standardowymi i zwyczajowymi procedurami.</p> <p>EEAS podjął niezbędne kroki, aby zapewnić, że nie dojdzie już do takich sytuacji.</p>	
	<p>Zalecenie 7 (Parlament Europejski): Zamówienia publiczne</p> <p>Parlament Europejski powinien dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający poprawili przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych poprzez odpowiednie narzędzia kontrolne i lepsze wytyczne (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.15–9.17).</p>		<p>W ramach kontroli za 2012 r. nie stwierdzono poważnych błędów ani uchybień w 18 postępowaniach o udzielenie zamówienia objętych badaniem (zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 9.12).</p>				<p>Parlament zapoznał się z uwagami Trybunału.</p>	

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2011	<p>Zalecenie 8 (Rada Europejska i Rada): <i>Zamówienia publiczne</i> Rada powinna dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający poprawili przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych poprzez odpowiednie narzędzia kontrolne i lepsze wytyczne (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.18).</p> <p>Zalecenie 9 (Komisja): <i>Zamówienia publiczne</i> Komisja powinna dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający poprawili przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych poprzez odpowiednie narzędzia kontrolne i lepsze wytyczne (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.20 i 9.21).</p>			<p>W ramach kontroli za 2012 r. nie stwierdzono poważnych błędów ani uchybień w 15 postępowaniach o udzielenie zamówienia objętych badaniem (zob. sprawozdanie roczne za 2012 r., pkt 9.14).</p> <p>W ramach kontroli nie stwierdzono żadnych poważnych uchybień w postępowaniach o udzielenie zamówienia (zob. pkt 9.12).</p>				<p>Zainteresowane służby wdrożyły od połowy 2011 r. kilka ulepszeń w dziedzinie zamówień, z myślą o poprawie jakości dokumentacji przetargowej. Zgodność z rozporządzeniem finansowym jest zapewniona, z jednoczesnym stosowaniem podejścia zdroworozsądkowego, co sprzyja udziałowi większej liczby oferentów.</p>

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału					niezrealizowane	nie dotyczy (*)	niewystarczające dowody	Odpowiedź instytucji
		w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	niewystarczające dowody				
		w pełni zrealizowane	zrealizowane w przeważającej mierze							
2011	<p>Zalecenie 10 (Europejska Służba Działalności Zewnętrznych):</p> <p>Zamówienia publiczne Europejskiej Służby Działalności Zewnętrznych powinna dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający poprawili przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych poprzez odpowiednie narzędzia kontrolne i lepsze wytyczne (zob. sprawozdanie roczne za 2011 r., pkt 9.28).</p>			<p>W ramach kontroli stwierdzono uchybienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia (zob. pkt. 9.14 i 9.15).</p>					<p>Zgodnie z rozporządzeniem finansowym udzielanie zamówień publicznych o budżecie powyżej 60 000 EUR w centrali i delegacjach wymaga otwartych procedur przetargowych i podlega weryfikacji przed opublikowaniem ogłoszenia o zamówieniu lub podpisaniem umowy. Weryfikacja procedur i dokumentów przetargowych przeprowadzana jest przez odpowiedni dział centrali EEAS. Dział ten udziela również wsparcia instytucjom zamawiającym na wszystkich etapach procedury udzielania zamówień publicznych.</p> <p>Służby operacyjne, a szczególnie delegatury, dzielił się modelami i dobrymi praktykami, aby poprawić jakość i ograniczyć ryzyko dla instytucji zamawiających.</p> <p>Dzięki tej nowej strukturze odnotowano znaczną poprawę jakości przetargów przygotowywanych przez działy operacyjne i delegatury od 2012 r.</p> <p>Szczególną uwagę zwraca się na umowy o świadczenie usług w zakresie bezpieczeństwa, ponieważ są to najczęściej zamawiane usługi w delegaturach na całym świecie.</p> <p>Pod koniec 2013 r. utworzono grupę zadaniową złożoną z członków działu ds. kontroli ex ante oraz działu ds. bezpieczeństwa w terenie, w celu usprawnienia zamówień związanych z bezpieczeństwem oraz zapewnienia przestrzegania terminów.</p>	

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź instytucji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	niewystarczające dowody	
			zrealizowane w przeważającej mierze	częściowo zrealizowane				
2010	<p>Zalecenie 11 (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny): Zamówienia publiczne 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 (zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 7.27).</p> <p>Zalecenie 12 (Komitet Regionów): Zamówienia publiczne Komitet Regionów powinien dopilnować, by urzędnicy zatwierdzający dysponowali odpowiednimi narzędziami kontrolnymi i wytycznymi, tak aby poprawić przygotowanie, koordynację i realizację procedur udzielania zamówień publicznych (zob. sprawozdanie roczne za 2010 r., pkt 7.29 i 7.30).</p>				X			
					X			

(*) Zgodnie z zasadą rotacyjności szczegółowego badania systemów kontroli w poszczególnych instytucjach i organach przegląd działań podjętych w następstwie tych zaleceń zostanie przeprowadzony w nadchodzących latach.

ROZDZIAŁ 10

Budżet UE a uzyskiwane rezultaty

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	10.1–10.2
Część 1 – Nacisk na osiągnięcie wyników	10.3–10.16
Okres programowania 2007–2013	10.4–10.10
Okres programowania 2014–2020	10.11–10.16
Część 2 – Sprawozdawczość Komisji na temat uzyskiwanych wyników	10.17–10.39
Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady	10.18–10.22
Przegląd sprawozdania oceniającego opublikowany w czerwcu 2014 r.	10.23–10.26
Planowanie dotyczące wyników oraz sprawozdawczość w tym zakresie na poziomie dyrekcji generalnych	10.27–10.39
Uwagi ogólne	10.28–10.31
Planowanie dotyczące wyników oraz sprawozdawczość w tym zakresie w trzech wybranych dyrekcjach generalnych	10.32–10.39
Część 3 – Wyniki przeprowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań	10.40–10.55
Sprawozdania specjalne Trybunału opublikowane w 2013 r.	10.41–10.52
Unijna wartość dodana	10.44–10.48
Efekt „deadweight”	10.49–10.52
Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami przedstawionymi w sprawozdaniach specjalnych	10.53–10.55
Wnioski i zalecenia	10.56–10.65
Wnioski	10.56–10.63
Zalecenia	10.64–10.65
Załącznik 10.1 – Sprawozdania specjalne przyjęte przez Trybunał w 2013 r.	
Załącznik 10.2 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – budżet UE a uzyskiwane rezultaty	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

10.1. W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na uzyskanych wynikach. W Unii Europejskiej (UE) wyniki ocenia się przez pryzmat zasad należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność)⁽¹⁾, uwzględniając przy tym:

- a) nakłady – finansowe, ludzkie, materiałowe, organizacyjne oraz środki legislacyjne, które są niezbędne do realizacji programu;
- b) produkty – uzyskane w wyniku programu towary i usługi;
- c) rezultaty – bezpośredni wpływ programu na jego adresatów i odbiorców;
- d) oddziaływanie – długoterminowe zmiany społeczne, które przynajmniej częściowo nastąpiły na skutek działań podjętych przez UE.

10.2. Niniejszy rozdział składa się z trzech części. W pierwszej omówiono unijne przepisy budżetowe i zakładany w nich nacisk na osiągnięcie wyników. W drugiej przedstawiono uwagi Trybunału dotyczące niektórych aspektów sprawozdawczości Komisji na temat uzyskiwanych wyników, w tym przygotowywanych przez nią sprawozdań dla Parlamentu Europejskiego i Rady, czwartego sprawozdania oceniającego⁽²⁾ oraz rocznych sprawozdań z działalności sporządzonych przez niektórych dyrektorów generalnych Komisji. W części trzeciej zwrócono uwagę na niektóre z głównych kwestii poruszonych w opublikowanych w 2013 r. sprawozdaniach specjalnych Trybunału⁽³⁾ dotyczących kontroli wykonania zadań oraz na monitorowanie przez Trybunał realizacji jego zaleceń.

CZĘŚĆ 1 – NACISK NA OSIĄGANIE WYNIKÓW

10.3. W tej części przedstawiono analizę tego, w jakim zakresie w okresie programowania 2007–2013 nacisk położono na osiągnięcie wyników – obok wydatkowania środków zgodnie z przepisami. Omówiono także wprowadzone zmiany dotyczące okresu programowania 2014–2020.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. 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 (stosuje się od dnia 1 stycznia 2013 r.).

⁽²⁾ Art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach.

⁽³⁾ Sprawozdania specjalne Trybunału dotyczą zarówno budżetu UE, jak i Europejskich Funduszy Rozwoju.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Okres programowania 2007–2013

10.4. W przypadku dużej części budżetu UE – zwłaszcza tam, gdzie funkcjonuje zarządzanie dzielone – maksymalny poziom wydatków w poszczególnych działach wieloletnich ram finansowych jest przedstawiony w podziale na roczny przydział środków dla każdego państwa członkowskiego. Zdaniem Komisji przydział taki jest niezbędny do celów programowania i określenia *ex ante* wartości docelowych. Trybunał stwierdził jednak, że niełatwo jest uzyskiwać dobre jakościowo rezultaty w ramach programów, w których absorpcja środków przez państwa członkowskie stanowi domyślny – i w praktyce często jedyny – cel⁽⁴⁾.

10.5. Związane z tym wyzwanie odnotowano również w sprawozdaniu specjalnym Trybunału na temat skuteczności komponentu „Środowisko” programu LIFE⁽⁵⁾, stanowiącego ekologiczny kręgosłup UE. Trybunał stwierdził, że orientacyjne przydziały krajowe ograniczały wybór najlepszych projektów, ponieważ projekty były wybierane nie tylko w oparciu o ich jakość, ale również w oparciu o państwo członkowskie, z którego pochodziły. Przydziały krajowe oznaczały, że konkurencja o dofinansowanie dla najlepszych projektów miała miejsce na poziomie krajowym, w państwach członkowskich, zamiast na poziomie ogólnoeuropejskim. W rezultacie niektóre z projektów, które uzyskały dofinansowanie, zostały w procesie selekcji ocenione niżej niż inne, które dofinansowania nie uzyskały⁽⁶⁾.

10.4. Władza budżetowa uznała, że roczne przydziały środków dla każdego państwa członkowskiego były ważnym instrumentem umożliwiającym osiągnięcie porozumienia w sprawie WRF. W rezultacie przydziały przyjęto w podstawach prawnych.

Niemniej absorpcja środków nie jest domyślnym celem, lecz warunkiem wstępnym osiągnięcia wyników.

10.5. W ramach zarządzania bezpośredniego w nowym rozporządzeniu LIFE Komisja zaproponowała likwidację orientacyjnych przydziałów krajowych. W kolejnym okresie programowania będą one stopniowo wycofywane.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie roczne Trybunału za 2012 r., pkt 10.4. Zob. też opinia Trybunału 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 4 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Z fr. *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (Instrument finansowy na rzecz środowiska). Program LIFE jest zarządzany bezpośrednio przez Komisję, a nie objęty zarządzaniem dzielonym.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 15/2013 pt. „Czy komponent »Środowisko« programu LIFE jest skuteczny?”, pkt 17–21 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.6. Przykłady ogólnego nacisku na wydatkowanie środków zamiast na uzyskiwanie rezultatów przedstawiono w szeregu opublikowanych w 2013 r. sprawozdań specjalnych w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. W ramach kontroli wspólnych ram monitorowania i oceny stwierdzono, że państwa członkowskie i Komisja skupiały się na realizacji finansowej – czyli wykorzystaniu budżetu – a nie na osiągnięciu rezultatów⁽⁷⁾. W ramach kontroli wsparcia dla przemysłu przetwórstwa spożywczego i kontroli środków na rzecz dywersyfikacji gospodarki wiejskiej przedstawiono przykłady sytuacji, gdy państwa członkowskie wydawały środki na realizację projektów, których przewidywany udział w realizacji celów UE był – według ich własnych systemów selekcji – niewielki⁽⁸⁾.

10.7. Innym dowodem na to, że w ramach prawnych na lata 2007–2013 skoncentrowano się przede wszystkim na wydatkowaniu środków zgodnie z przepisami, było zastosowanie korekt finansowych i odzyskiwania środków. W sprawozdaniu rocznym za 2012 r. wskazano środki, jakimi dysponuje Komisja, w przypadku gdy środki UE w ramach zarządzania dzielonego nie są wydatkowane zgodnie z przepisami. W zależności od okoliczności zastosowanie korekt finansowych i odzyskiwania środków może doprowadzić do utraty dofinansowania przez państwo członkowskie lub beneficjenta końcowego⁽⁹⁾.

10.8. W dziedzinie polityki spójności, w przypadkach gdy państwa członkowskie zgadzają się, że wydatki nie są zgodne z przepisami, mogą one co do zasady zastąpić niekwalifikowalne projekty innymi. Państwa członkowskie co roku przekazują Komisji informacje o zakresie zastąpionych wydatków. Komisja nie analizuje jednak tak zastąpionych wydatków ani nie ocenia możliwych skutków tego zjawiska dla ogólnej skuteczności polityki.

10.9. Korekty finansowe, odzyskiwanie środków i zastępowanie projektów są następstwem problemów ze zgodnością. Brak jest równoważnych procesów dla przypadków, gdy projekt lub program nie wywarł oczekiwanego oddziaływania i nie przyniósł oczekiwanych skutków.

10.6. W ramach swojej roli nadzorczej w okresie programowania 2007–2013 Komisja nalegała na większą selektywność i ukierunkowanie we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich.

W odniesieniu do wspólnych ram monitorowania i oceny w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich wszystkie dostępne dane i informacje, np. dane finansowe, dane z monitorowania, ustalenia dokonane w ramach oceny, bierze się pod uwagę w trakcie rocznych posiedzeń z państwami członkowskimi, aby ocenić postępy we wdrażaniu programów i sprawdzić, czy nie jest konieczne wprowadzenie zmian w ich strategii i przydziałach finansowych.

10.8–10.9. Zgodnie z ramami prawnymi na lata 2007–2013 mającymi zastosowanie w kontekście zarządzania dzielonego państwa członkowskie muszą jedynie dostarczyć informacje o liczbie zastąpionych nieprawidłowych wydatków (art. 20 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1828/2006). Nie udostępniają informacji, które umożliwiłyby powiązanie zastąpionych kwot z konkretnymi projektami generującymi produkty i rezultaty, ponieważ nie ma takiego wymogu prawnego.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 12/2013 pt. „Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie?”, pkt 58–75 i 81 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Sprawozdanie specjalne nr 1/2013 pt. „Czy wsparcie UE dla przemysłu przetwórstwa spożywczego w sposób skuteczny i wydajny zwiększało wartość dodaną produktów rolnych?”, pkt 38; sprawozdanie specjalne nr 6/2013 pt. „Czy państwa członkowskie oraz Komisja zapewniły optymalne wykorzystanie środków przy realizacji działań w zakresie różnicowania gospodarki wiejskiej?”, pkt 31 i 87 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Więcej informacji znaleźć można w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2012 r., pkt 1.20–1.35.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.10. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że przy wyborze projektów podlegających zarządzaniu dzielonemu (co należy do kompetencji państw członkowskich) skupiano się w pierwszej kolejności na konieczności wydatkowania dostępnych środków UE, w drugiej – na zgodności z przepisami, a dopiero w trzeciej, i to w ograniczonym zakresie – na oczekiwanych wynikach⁽¹⁰⁾. Ponieważ wyboru projektów zastępczych dokonuje się w taki sam sposób jak projektów zastępowanych, występuje ta sama hierarchia ważności. W opinii Trybunału zgodność z przepisami i wyniki powinny mieć równą wagę w całym cyklu projektowym.

Okres programowania 2014–2020

10.11. W odpowiedziach do przedstawionego przez Trybunał sprawozdania rocznego za 2012 r. Komisja stwierdziła, że w nowym okresie programowania (lata 2014–2020) podejście będzie bardziej zorientowane na wyniki, i zwróciła uwagę na pięć kwestii⁽¹¹⁾:

- a) odnowione podejście do oceny, zdefiniowane w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów⁽¹²⁾. Jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę funkcjonowania nowych ustaleń;
- b) uwarunkowania makroekonomiczne zapewniające powiązanie wypłat środków UE na rzecz państwa członkowskiego ze spełnieniem wymogów w zakresie zarządzania gospodarczego ustalonych w ramach europejskiego semestru⁽¹³⁾. W przypadku niespełnienia tych wymogów przez państwo członkowskie Komisja może zawiesić płatności do czasu wprowadzenia zmian w umowach partnerstwa (zob. ramka 10.1) lub w odpowiednich programach⁽¹⁴⁾;

10.10. Komisja zauważa, że kryteria dotyczące wyników są częścią procesu wyboru każdego projektu, który ma być sfinansowany.

Poprzez zastosowanie ważonych kryteriów wyboru państwa członkowskie powinny być w stanie zidentyfikować projekty, które mogą najlepiej przyczynić się do osiągnięcia rezultatów.

⁽¹⁰⁾ Do podobnych wniosków doszła Służba Audytu Wewnętrznego Komisji podczas kontroli systemów pomiaru wyników w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) i w DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL), których wyniki przedstawiono w grudniu 2013 r.

⁽¹¹⁾ Odpowiedzi Komisji do sprawozdania rocznego za 2012 r., pkt 10.3. Zmodyfikowane wymagania mają zastosowanie do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („EFST”), tj. EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFRROW i EFMR. Zostały one określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320), zwanym niekiedy rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów.

⁽¹²⁾ Art. 54–57 i 114 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽¹³⁾ Art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽¹⁴⁾ W poprzednim okresie programowania (lata 2007–2013) przepisy dopuszczały możliwość zawieszenia zobowiązań z Funduszu Spójności wyłącznie w sytuacji naruszenia procedury nadmiernego deficytu. Doszło do jednego przypadku takiego zawieszenia – wobec Węgier. Nie doszło ono jednak do skutku, ponieważ zanim to nastąpiło, Węgry przedstawiły zmieniony program konwergencji.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 10.1 – Umowy partnerstwa

Centralnym elementem nowych ram dokonywania wypłat ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) są umowy partnerstwa pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi a Komisją. W umowach tych określa się, w jaki sposób państwo członkowskie zamierza wykorzystać dostępne środki UE dla osiągnięcia swoich celów, natomiast szczegółowe ustalenia (np. wartości docelowe i cele cząstkowe) zawarte są w programach operacyjnych niższego rzędu⁽¹⁵⁾.

- c) wzmocnioną logikę interwencyjną, łączącą cele UE z celami ustalonymi przez państwa członkowskie. Podczas opracowywania programów operacyjnych państwa członkowskie muszą skupić się na oczekiwanym rezultacie, a dopiero w następnej kolejności rozważyć sposoby osiągnięcia;
- d) warunki wstępne, mające zapewnić istnienie odpowiednich ram na potrzeby efektywnego wykorzystania środków EFSI, np. istnienie odpowiednich strategii lub planów⁽¹⁶⁾. Państwa członkowskie muszą wykazać w umowach partnerstwa i programach operacyjnych, czy odpowiednie warunki wstępne zostały spełnione, lub przedstawić plany ich spełnienia do końca 2016 r. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku Komisja może zawiesić płatności;
- e) rezerwę wykonania, którą omówiono poniżej.

10.12. **Rezerwa wykonania** stanowi podstawowe narzędzie mające motywować państwa członkowskie do skupiania się na wynikach również po rozpoczęciu realizacji programów⁽¹⁷⁾. Planowane funkcjonowanie rezerwy wykonania przedstawiono w ramce 10.2.

Ramka 10.2 – Rezerwa wykonania

Funkcjonowanie rezerwy wykonania określono w art. 20–22 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. Podstawowe zasady są następujące:

- Na początku okresu programowania Komisja i poszczególne państwa członkowskie ustalają w umowach partnerstwa i w programach operacyjnych, które z priorytetów w programach stanowią będą podstawę przydzielenia rezerwy wykonania w wysokości 6 %.

10.12. Rezerwa wykonania jest jednym z głównych narzędzi motywujących państwa członkowskie do koncentrowania się na wynikach. Jasne wskaźniki w programach i przejrzyste sprawozdania przygotowywane na ich podstawie są również ważnym elementem rozliczalności, który będzie zachęcał do koncentrowania się na wynikach.

⁽¹⁵⁾ Art. 15–17 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽¹⁶⁾ Art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁽¹⁷⁾ Ponadto w latach 2014–2020 po raz pierwszy wprowadzono obowiązek publikowania danych, zamieszczania streszczeń dla obywateli w rocznych sprawozdaniach z realizacji oraz publikowania sprawozdań z oceny. Ma to na celu ułatwienie publicznej debaty na temat uzyskanych produktów i rezultatów.

UWAGI TRYBUNAŁU

- W 2019 r. Komisja wspólnie z państwami członkowskimi przeprowadzi przegląd osiągnięcia celów częściowych programów w ramach wybranych priorytetów, na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji przedstawionych przez państwa członkowskie w tym roku.
- W przypadku gdy wyniki zostaną uznane za zadowalające, Komisja wypłaci rezerwę wykonania w wysokości 6 %. W przypadku niezadowalających wyników państwa członkowskie zaproponują przesunięcie kwoty rezerwy do innych priorytetów.
- W przypadku gdy z przeglądu wynika, że wykonanie celów częściowych zakończyło się poważnym niepowodzeniem, Komisja może w określonych okolicznościach zawiesić wypłatę rezerwy wykonania.

10.13. Na okres 2007–2013⁽¹⁸⁾ (ale nie w odniesieniu do EFRROW) możliwość skorzystania z rezerwy wykonania pozostawiono w gestii państw członkowskich⁽¹⁹⁾. Zdecydowały się na to tylko dwa państwa – Polska i Włochy – w obu przypadkach przywiązując w rzeczywistości niewiele wagi do wyników lub nie przywiązując jej wcale.

10.14. Zwiększenie skuteczności rezerwy wykonania uzależnione będzie między innymi od:

- a) wynegocjowania przez Komisję odpowiednich wartości docelowych i celów częściowych na początku okresu programowania. Wartości docelowe muszą być ustalone na odpowiednim poziomie – wystarczająco ambitne, by ich osiągnięcie nie było formalnością, a jednocześnie w zasięgu możliwości danego państwa członkowskiego;
- b) uzyskania od państw członkowskich poprawnych, rzetelnych i aktualnych danych na potrzeby ustalenia, czy wartości docelowe zostały osiągnięte.

⁽¹⁸⁾ Rezerwa wykonania – podlegająca innym procesom – istniała również dla funduszy strukturalnych w okresie programowania 2000–2006. W ramach kontroli tych i pokrewnych ustaleń Trybunał ustalił (sprawozdanie specjalne nr 1/2007, pkt III), że „rezerwę wykonania wykorzystano głównie po to, by zmaksymalizować wydatki, a nie aby skoncentrować je w obszarach odznaczających się szczególną skutecznością. Komisja podkreślała znaczenie absorpcji”.

⁽¹⁹⁾ Art. 50 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).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.15. Cele cząstkowe przyjęte na potrzeby rezerwy wykonania obejmować będą jednak wskaźniki finansowe i wskaźniki produktu, a jedynie w stosownych przypadkach – wskaźniki rezultatu⁽²⁰⁾. Ze sprawozdań specjalnych Trybunału wynika, że co do zasady nie ma poważniejszych problemów z produktami; trudności zdarzają się raczej na poziomie rezultatów i oddziaływania. W praktyce wskaźniki rezultatu będą wykorzystywane na potrzeby rezerwy wykonania jedynie w ograniczonym zakresie, ponieważ Komisja nie planuje korzystać z nich w dziedzinach innych niż EFS, argumentując, że finansowane ze środków UE programy same w sobie nie mają wystarczającego wpływu na osiągnięcie rezultatów, oraz że od wydatkowania środków do osiągnięcia rezultatów upłynąć może dużo czasu. W rozporządzeniu postanowiono również, że wskaźników rezultatu nie można brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zawieszeniu wypłaty rezerwy wykonania lub o zastosowaniu korekt finansowych. Przyjęcie wskaźników finansowych za podstawę do wypłaty rezerwy wykonania grozi powrotem do skupienia się na absorpcji zamiast na wynikach.

10.16. Potrzebne są nowe rozwiązania, a ustanowienie rezerwy wykonania może zachęcać do skupienia się w większym stopniu na rezultatach. Jej wpływ pozostanie jednak prawdopodobnie marginalny, ponieważ w ramach na lata 2014–2020 nadal nie przewidziano realnych zachęt ani sankcji finansowych związanych z rezultatami osiąganymi dzięki środkom finansowym UE.

CZĘŚĆ 2 – SPRAWOZDAWCZOŚĆ KOMISJI NA TEMAT UZYSKIWANYCH WYNIKÓW

10.17. W tej części omówiono trzy kwestie: ramy sprawozdawczości Komisji na temat uzyskiwanych wyników, czwarte sprawozdanie oceniające oraz sprawozdania z uzyskiwanych wyników na poziomie dyrekcji generalnych Komisji.

10.16. Publikacja danych dotyczących wyników z rocznych sprawozdań z realizacji, a także wymogi dotyczące oceny (obowiązek przygotowywania co najmniej jednej oceny oddziaływania dla każdego priorytetu) mają usprawnić dyskusję na temat polityki i rzeczywistą rozliczalność.

Ponadto, jak przewidziano w ramach regulacyjnych na lata 2014–2020 (art. 22 ust. 6 i 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013), Komisja będzie mogła nałożyć na państwo członkowskie karę w przypadku wyraźnie słabych rezultatów w przeglądzie wyników (art. 22 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013) i po zakończeniu programu (art. 22 ust. 7).

⁽²⁰⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013, załącznik II, pkt 2.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady

10.18. Komisja opracowuje szereg publikacji dotyczących różnych tematów i skierowanych do różnych grup odbiorców. Jednym z obowiązków Komisji jest przedstawienie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu⁽²¹⁾ w trzech różnych dokumentach⁽²²⁾. Są to:

- a) „sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami”, zawierające opis celów osiągniętych w danym roku, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami⁽²³⁾;
- b) „sprawozdanie podsumowujące”, zawierające streszczenie rocznych sprawozdań z działalności, w których przedstawia się między innymi osiągnięcia polityki⁽²⁴⁾;
- c) „sprawozdanie oceniające” finanse Unii, oparte na uzyskanych rezultatach⁽²⁵⁾.

10.18. W ramach obecnej praktyki trzy sprawozdania służą różnym celom i wzajemnie się uzupełniają. Sprawozdanie podsumowujące koncentruje się na osiągnięciach Komisji w zakresie zarządzania, w sprawozdaniu oceniającym, o którym mowa w art. 318, uwzględnia się przede wszystkim rezultaty uzyskane poprzez programy wydatkowania, a sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami zawiera informacje o aspektach budżetowych i zarządzaniu budżetem.

⁽²¹⁾ Art. 317 TFUE.

⁽²²⁾ Ponadto art. 249 ust. 2 TFUE zobowiązuje Komisję do corocznego publikowania „ogólnego sprawozdania z działalności Unii”. Sprawozdanie to przeznaczone jest dla ogółu społeczeństwa i zawiera omówienie działalności Komisji, innych instytucji i organów UE oraz państw członkowskich. Nie stanowi ono analizy wykonania budżetu przez Komisję.

⁽²³⁾ Art. 142 rozporządzenia finansowego (UE, Euratom) nr 966/2012 i art. 227 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

⁽²⁴⁾ Art. 66 ust. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002.

⁽²⁵⁾ Art. 318 TFUE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.19. W praktyce sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami oraz sprawozdanie podsumowujące nie zawierają informacji na temat wyników lub zawierają ich niewiele. W sprawozdaniu podsumowującym za 2013 r. zawarto wprawdzie nieco ogólnych informacji na temat funkcjonującego w Komisji systemu zarządzania wynikami, nie przedstawiono jednak żadnych szczegółów na temat tego, co udało się osiągnąć w tym roku dzięki środkom z budżetu UE.

10.20. Zgodnie z obowiązującym prawem wszystkie trzy sprawozdania skierowane są do Parlamentu Europejskiego i Rady⁽²⁶⁾. Jeśli chodzi o terminy, Komisja dąży do publikowania sprawozdania oceniającego i sprawozdania podsumowującego w czerwcu roku n+1, natomiast sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami powinno zgodnie z rozporządzeniem finansowym zostać przygotowane wcześniej, w terminie do 31 marca roku n+1. Sprawozdanie oceniające jest w szczególności przeznaczone do wykorzystania w procesie udzielania absolutorium, ale poza tym w przepisach nie określono jednoznacznie celu, jakiemu ma służyć każde ze sprawozdań. W rezultacie, jeśli rozpatrzeć wszystkie trzy sprawozdania razem, ich zakres niekiedy się nakłada, co wynika z przepisów, na podstawie których są one sporządzane, a także zdarzają się w nich luki i niespójności.

10.19. W odniesieniu do sprawozdania z zarządzania budżetem i finansami w zasadach stosowania (RAP) rzeczywiście uwzględniono wymóg opisanie osiągniętych celów w sprawozdaniu. Jednak podczas gdy Trybunał przyjmuje, że chodzi o cele polityki, Komisja uważa, że dotyczy to celów w zakresie zarządzania budżetem. W art. 227 RAP zapisano, że sprawozdanie szczegółowo opisuje „osiągnięcie celów na dany rok, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”. W sprawozdaniu z zarządzania budżetem i finansami zgodnie z art. 142 ust. 2 rozporządzenia finansowego szczegółowo określono zarówno w tabelach, jak i w tekście procent osiągniętego wdrożenia i wyjaśniono, jak narzędzia zarządzania budżetem, takie jak przesunięcia i budżety zmieniające, zostały wykorzystane do osiągnięcia jak najwyższego poziomu wdrożenia i zapewniania wystarczających środków budżetowych na priorytety. W ten sposób w sprawozdaniu uwzględniono elementy określone w rozporządzeniu finansowym (art. 142 ust. 2) i RAP (art. 227), biorąc również pod uwagę, że w art. 227 zasad stosowania stwierdzono, iż sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami powinno być oddzielone od sprawozdań z wdrażania budżetu.

W odniesieniu do sprawozdania podsumowującego Komisja wskazuje, że poza odniesieniem się do ram Komisji w zakresie zarządzania wynikami uwzględniono w nim różne aspekty wyników wskazane w odpowiedzi na pkt 10.58.

10.20. Komisja jest zdania, że taka praktyka w zakresie sprawozdawczości, w ramach której każde z tych sprawozdań ma inną rolę i cel, jest zgodna z przepisami prawnymi i operacyjnymi na różnych szczeblach (TFUE, rozporządzenia finansowego i wewnętrznych stałych instrukcji Komisji).

Komisja uwzględniła wcześniejsze wytyczne zawarte w różnych sprawozdaniach PE w sprawie udzielenia absolutorium i rocznych sprawozdaniach Rady i Trybunału Obrachunkowego. W wytycznych wskazano na przykład, w jakim kierunku należy rozwijać sprawozdanie na podstawie art. 318. W związku z tym Komisja jest zdania, że – biorąc pod uwagę zgodność z już otrzymanymi wytycznymi – dalsze modyfikowanie praktyki w zakresie sprawozdawczości nie jest pożądane.

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami skierowane jest również do Trybunału Obrachunkowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.21. Komisja wielokrotnie podkreślała, że najważniejszym kryterium uzasadniającym wydatki finansowane z budżetu UE jest unijna wartość dodana⁽²⁷⁾. Znaczenie tej koncepcji zostało potwierdzone przez Parlament Europejski i Radę. W żadnym z trzech głównych sprawozdań opublikowanych w 2013 r. nie przedstawiono jednak całościowego przeglądu rezultatów pod względem unijnej wartości dodanej. Stanowi to poważną lukę w sprawozdawczości.

10.22. Informacje w tych trzech sprawozdaniach przedstawiono w sposób niespójny, co nie ułatwia dokonania porównania między nimi. W sprawozdaniu z zarządzania budżetem i finansami oraz sprawozdaniu oceniającym informacje prezentowane są zgodnie z działami wieloletnich ram finansowych, natomiast struktura odpowiedniej części sprawozdania podsumowującego jest zgodna z kategoriami przyjętymi w budżecie UE („tytułami budżetowymi”). Tych dwóch różnych struktur nie można łatwo uzgodnić ani ustalić, w jaki sposób odpowiadają sobie wzajemnie. Z tego też względu czytelnik w praktyce nie ma możliwości korzystania z tych sprawozdań jako ze wzajemnie uzupełniających się źródeł informacji.

Przegląd sprawozdania oceniającego opublikowanego w czerwcu 2014 r.

10.23. W czerwcu 2014 r. Komisja opublikowała swoje czwarte sprawozdanie oceniające⁽²⁸⁾. 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⁽²⁹⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.21. Proponując nowe programy wydatkowania, Komisja starała się, aby przewidzieć unijną wartość dodaną każdego programu. Współprawodawcy przyjęli zaproponowane programy wydatkowania w przypadkach, w których podzielali ten pogląd. Komisja będzie zarządzać tymi programami i będzie przedkładać sprawozdania dotyczące unijnej wartości dodanej, będącej jednym z aspektów ocenianych w ocenach ex post. Oceny te są publicznie dostępne, a sprawozdanie na podstawie art. 318 zawiera informacje o unijnej wartości dodanej.

10.22. W odniesieniu do zróżnicowanej struktury sprawozdań Komisja zauważa, że organ udzielający absolutorium zwrócił się do Komisji o zastosowanie w sprawozdaniu oceniającym przewidzianym w art. 318 struktury według nagłówków WRF. Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami jest ustrukturyzowane w taki sam sposób. Sprawozdanie podsumowujące z osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania jest podzielone na tytuły budżetowe, co odzwierciedla sposób, w jaki Komisja jest zorganizowana i zarządzana.

Biorąc pod uwagę zróżnicowane przeznaczenie sprawozdań, nie da się uniknąć tego, że zawarte w nich informacje obejmują różne aspekty.

⁽²⁷⁾ Zob. też odpowiedzi Komisji do pkt. 10.31–10.32 i do ramki 10.2 sprawozdania rocznego Trybunału za 2011 r.

⁽²⁸⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach, COM(2014) 383 final z 26.6.2014.

⁽²⁹⁾ Art. 318 i 319 TFUE.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.24. Czwarte sprawozdanie oceniające stanowi krok naprzód w porównaniu z poprzednimi, ponieważ próbowano ustalić w nim związek pomiędzy głównymi programami finansowymi, które przedstawiono według działu wieloletnich ram finansowych, a dostępnymi informacjami na temat wyników dotyczącymi strategii „Europa 2020”. Jednak, jak stwierdzono w samym sprawozdaniu oceniającym, „nie można precyzyjnie określić stopnia, w jakim każdy z programów finansowych przyczynił się do osiągnięcia celów strategii »Europa 2020«”. Trybunał podziela tę opinię i uważa, że w sprawozdaniu oceniającym należałoby zebrać wszystkie dostępne informacje na temat postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”. Dzięki temu czytelnik miałby do dyspozycji bardziej przejrzysty przegląd dokonań⁽³⁰⁾.

10.24. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał Obrachunkowy uznaje czwarte sprawozdanie za postęp w porównaniu do poprzednich sprawozdań oceniających w odniesieniu do związku pomiędzy głównymi programami finansowymi a dostępnymi informacjami na temat wyników mającymi znaczenie dla strategii „Europa 2020”. Jak już Komisja wyjaśniła, gdy przyjęto WRF na lata 2007–2013 i wdrożono ustalenia dotyczące monitorowania, oceny i sprawozdawczości, strategia „Europa 2020” nie była jeszcze przyjęta. W znacznej mierze wyjaśnia to, dlaczego nie udało się wydzielić wkładu każdego programu finansowego na rzecz celów określonych w tej strategii. W nowych WRF na lata 2014–2020 cele strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu stały się integralną częścią logiki interwencyjnej głównych programów wydatkowania i funduszy. Powinno to ułatwić identyfikowanie wkładu programów wydatkowania na rzecz głównych celów Unii i umożliwić uzyskanie danych do przyszłych wydań sprawozdania oceniającego, o którym mowa w art. 318. Komisja rozważy, czy zmiana struktury sprawozdania przewidzianego w art. 318 byłaby słuszną w świetle sposobu, w jaki ten typ sprawozdawczości rozwinię się w nadchodzących latach, jednocześnie należycie uwzględniając istnienie innych, bardziej kompleksowych metod sprawozdawczości w ramach strategii „Europa 2020”, na przykład w ramach europejskiego semestru.

⁽³⁰⁾ Eurostat co miesiąc publikuje osiem kluczowych wskaźników dotyczących strategii „Europa 2020” (szczegółowe informacje – zob. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators). W marcu Komisja opublikowała „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu” (COM(2014) 130). Sprawozdanie to nie ma jednak charakteru corocznego.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.25. W wielu ważnych dziedzinach przedstawione w sprawozdaniu oceniającym informacje i dane dotyczą podjętych działań i dostarczonych produktów, a nie uzyskanych rezultatów. Jak już wcześniej zwrócił uwagę Trybunał, upłynie kilka lat, zanim Komisja będzie w stanie przedstawić wartościowe informacje na temat realnych osiągnięć w ramach programów wydatkowania na lata 2007–2013. Na okres programowania 2014–2020 wprowadzono nowy system zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie⁽³¹⁾. Na podstawie tego systemu Komisja spodziewa się, że począwszy od lat budżetowych 2017–2018 w sprawozdaniu oceniającym będzie można uwzględnić wstępne wnioski na temat wyników realizacji programów oraz informacje o tym, czy programy realizowane są zgodnie z założeniami, czy też wymagają skorygowania.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.25. Komisja jest zdania, że niezbędne ustalenia dotyczące monitorowania, oceny i sprawozdawczości, zgodne z ramami prawnymi różnych programów, powinny funkcjonować od pewnego czasu, aby można było oczekiwać, by informacje o wynikach przyczyniły się do poprawy sprawozdawczości dotyczącej wyników programów wydatkowania. Ponadto powinien upłynąć odpowiedni czas w trakcie wdrażania programów finansowych, zanim sfinansowane działania przyniosą efekty i można rozpocząć ocenę wyników i oddziaływania. W przypadku programów na lata 2007–2013 oceny końcowe i ex post wciąż będą oparte na uzgodnieniach dotyczących monitorowania, oceny i sprawozdawczości przyjętych dla tych programów. Komisja będzie starała się uzyskać na tej podstawie jak najwięcej informacji na temat wyników. W przypadku programów na lata 2014–2020 dużo mocniej skoncentrowano się na przygotowywaniu sprawozdań dotyczących wyników i oczekuje się, że oceny śródkresowe przewidziane na lata 2017–2018 będą zawierały, jak twierdzi Trybunał Obrachunkowy, wstępne wnioski na temat wyników programu oraz informację, czy programy działają prawidłowo lub czy wymagają modyfikacji.

⁽³¹⁾ Opisany w dokumencie roboczym służb Komisji pt. „Przegląd ram monitorowania, sprawozdawczości i oceny dla programów realizowanych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020” (SWD(2014) 200 final z 26.6.2014), dołączonym do sprawozdania oceniającego (COM(2014) 383 final z 26.6.2014).

UWAGI TRYBUNAŁU

10.26. Do sprawozdania oceniającego dołączono streszczenie planu działania na rzecz przygotowania sprawozdania z oceny przewidzianego w art. 318⁽³²⁾. Trybunał będzie śledził postępy w tym zakresie.

Planowanie dotyczące wyników oraz sprawozdawczość w tym zakresie na poziomie dyrekcji generalnych

10.27. Na początku tej części rozdziału zamieszczono ogólne uwagi na temat planowania dotyczącego wyników oraz sprawozdawczości w tym zakresie na poziomie dyrekcji generalnych. Następnie przedstawiono ustalenia przeprowadzonej przez Trybunał szczegółowej analizy składników związanych z wynikami w planach i sprawozdaniach trzech wybranych dyrekcji generalnych, podobnie jak to uczyniono w sprawozdaniach rocznych za trzy poprzednie lata⁽³³⁾.

Uwagi ogólne

10.28. Ważnym źródłem informacji na potrzeby trzech głównych sprawozdań, o których mowa w pkt 10.18–10.22, są roczne sprawozdania z działalności przygotowywane przez każdą dyrekcję generalną⁽³⁴⁾ i publikowane w terminie do 31 marca roku n+1. Roczne sprawozdania z działalności stanowią zakończenie procesu, który rozpoczyna się od przygotowania przez dyrekcje generalne opisów zadań i planów zarządzania. Proces ten przedstawiono bardziej szczegółowo w ramce 10.3.

⁽³²⁾ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Streszczenie planu działania na rzecz przygotowania sprawozdania z oceny przewidzianego w art. 318” (SWD(2014) 201 final z 26.6.2014).

⁽³³⁾ Rozdział 8 sprawozdania rocznego Trybunału za 2010 r.: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI), DG ds. Polityki Regionalnej (REGIO) i DG ds. Badań Naukowych, Innowacji i Nauki (RTD); rozdział 10 sprawozdania rocznego Trybunału za 2011 r.: DG AGRI, DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid, DG REGIO; rozdział 10 sprawozdania rocznego Trybunału za 2012 r.: DG ds. Konkurencji (COMP), DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (MARE) i DG ds. Mobilności i Transportu (MOVE).

⁽³⁴⁾ Za każdym razem, gdy mowa o dyrekcjach i dyrektorach generalnych, należy przez to rozumieć również odpowiednie służby i kierowników służb.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 10.3 – Opisy zadań i plany zarządzania

Opisy zadań (począwszy od 2014 r. przemianowane na opisy programowe, o innej strukturze i treści) sporządza się na użytek zewnętrzny, w ramach procesu budżetowego, aby uzasadnić kwoty, o które występuje Komisja. W opisach podaje się szczegółowe informacje nie tylko na temat zasobów, celów i wskaźników, lecz także na temat oczekiwanych rezultatów i wartości dodanej na poziomie UE.

Treść opisów jest w znacznej części powielana pół roku później w przygotowywanych przez dyrekcje generalne planach zarządzania. Plan zarządzania stanowi kluczowy element cyklu planowania i programowania strategicznego w Komisji. W założeniu ma on stanowić spójne narzędzie planowania działalności przez wszystkie służby.

Na podstawie planów zarządzania dyrektorzy generalni przedstawiają Komisji roczne sprawozdania z działalności, w których zdają sprawę z wykonania swoich zadań, z działalności dyrekcji generalnej i z realizacji najważniejszych celów polityki. Roczne sprawozdania z działalności są ważnym narzędziem zapewnienia rozliczalności kadry kierowniczej w Komisji i stanowią podstawę odpowiedzialności Komisji za zarządzanie zasobami i realizację celów. Są one publikowane na stronach internetowych Komisji i składają się z czterech części, z których pierwsza – „Realizacja polityki” – dotyczy wyników. Pozostałe trzy części dotyczą zarządzania zasobami, oceny skuteczności systemów kontroli wewnętrznej oraz poświadczenia wiarygodności przez kierownictwo.

10.29. Roczne sprawozdanie z działalności obejmuje poświadczenie wiarygodności, w którym dyrektor generalny poświadcza m.in., że „informacje zawarte w sprawozdaniu przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji” oraz że „zasoby przeznaczone na działania opisane w sprawozdaniu zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami”⁽³⁵⁾. W stosownych przypadkach poświadczenie wiarygodności można opatrzyć zastrzeżeniem. Pomimo wyraźnego odniesienia się do zasady należytego zarządzania finansami w rozporządzeniu finansowym, w praktyce zakres poświadczenia wiarygodności ograniczony jest do części 2–4 sprawozdania, które dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z prawidłowością i z kontrolą wewnętrzną (zob. też ramka 10.4).

⁽³⁵⁾ Art. 66 ust. 9 lit. a) i b) rozporządzenia finansowego.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 10.4 – Obowiązki Komisji w zakresie należytego zarządzania finansami

Zgodnie z Traktatem przy wykonywaniu budżetu Komisja zobowiązana jest przestrzegać zasad należytego zarządzania finansami⁽³⁶⁾. W rozporządzeniu finansowym należyte zarządzanie finansami zdefiniowano jako obejmujące zasady „oszczędności, wydajności i skuteczności” (art. 30), natomiast skuteczność – jako osiągnięcie „określonych celów oraz zamierzonych rezultatów”. Trybunał konsekwentnie stosuje interpretację, zgodnie z którą definicja ta obejmuje kryterium realizacji celów polityki UE. Nie uwzględniając realizacji najważniejszych celów polityki w poświadczeniach wiarygodności zamieszczanych w rocznych sprawozdaniach z działalności, Komisja stosuje zatem zawężającą interpretację „należytego zarządzania finansami”. W konsekwencji Komisja nie bierze na siebie odpowiedzialności za realizację najważniejszych celów polityki.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 10.4 – Obowiązki Komisji w odniesieniu do należytego zarządzania finansami

Komisja potwierdza to, co zawarła w swoim najnowszym sprawozdaniu podsumowującym. Każde roczne sprawozdanie z działalności zawiera podpisane poświadczenie wiarygodności, w którym dyrektor generalny lub szef służby poświadcza, że sprawozdanie daje rzetelny obraz sytuacji, oraz zgodność z prawem i prawidłowość oraz należyte zarządzanie finansami w odniesieniu do wszystkich transakcji finansowych podlegających jego obowiązkowi, a także niepominięcie żadnych istotnych informacji. Jeżeli to konieczne, poświadczenie zawiera zastrzeżenia dotyczące określonych obszarów przychodów i wydatków. Aby zapewnić pełną zgodność poświadczeń wiarygodności w rocznych sprawozdaniach z działalności ze swoją finansową odpowiedzialnością za wdrażanie budżetu UE, Komisja potwierdza, że powinny one skupiać się na zarządzaniu i sprawach finansowych zgodnie z wymogami audytowymi Komisji dotyczącymi efektywności, skuteczności i przejrzystości administrowania przez nią finansami UE.

Poprzez przyjęcie sprawozdania podsumowującego Komisja bierze ogólną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem UE. Jest to kwestia odrębna od jednoznacznego zobowiązania i działań podjętych przez Komisję i opisanych w najnowszym sprawozdaniu podsumowującym w kwestii usprawnienia sprawozdawczości dotyczącej osiągnięć z zakresu polityki w tych samych rocznych sprawozdaniach z działalności, a także w sprawozdaniu oceniającym, co jest wymagane na mocy Traktatu. Te osiągnięcia z zakresu polityki są rezultatem wspólnych działań i odpowiedzialności dzielonej z współprawodawcami, co przyczynia się do kształtu programów i ich przyjmowania, a także działań państw członkowskich, które często odgrywają istotną rolę we wdrażaniu programów. Ponadto na ogólne wyniki programów ma wpływ wiele innych czynników gospodarczych i społecznych, na które dyrektorzy generalni nie mają żadnego wpływu.

Komisja zamierza kontynuować swoją bieżącą praktykę sprawozdawczą w postaci przygotowywania sprawozdania podsumowującego i sprawozdania oceniającego przewidzianego w art. 318, co jest w pełni zgodne z przepisami prawnymi.

⁽³⁶⁾ Art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.30. Zgodnie z tą praktyką dyrektor generalny nie ma obowiązku poświadczać wiarygodności sprawozdawczości na temat realizacji polityki, zawartej w części pierwszej rocznego sprawozdania z działalności. W rezultacie poświadczenie wiarygodności obejmuje tylko te ograniczone aspekty wyników, które występują w pozostałych częściach sprawozdania. Żadne z 17 skwantyfikowanych zastrzeżeń zawartych we wszystkich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2013 r. nie dotyczyło wyników⁽³⁷⁾. W zamieszczonym w sprawozdaniach rocznych Trybunału za lata 2010–2013 przeglądzie części pierwszej obejmującym wybraną próbę rocznych sprawozdań z działalności tylko dwa zastrzeżenia zawierały pewne ograniczone elementy dotyczące wyników⁽³⁸⁾.

10.31. Trybunał stwierdza, że unijnej wartości dodanej nadaje się należyty wagę w opisach zadań, na etapie ubiegania się o środki, lecz w znacznie mniejszym stopniu ma to miejsce w rocznych sprawozdaniach z działalności, gdzie opisuje się, co osiągnięto za pomocą tych środków. Spośród 12 rocznych sprawozdań z działalności objętych przeglądem Trybunału w latach 2010–2013 tylko w trzech zamieszczono konkretne informacje na temat unijnej wartości dodanej. Były to sprawozdania DG REGIO za lata 2010 i 2011 oraz – w ograniczonym stopniu – sprawozdanie DG ds. Zdrowia i Konsumentów (SANCO) za rok 2013. Pod tym względem opisy zadań zapewniają pełniejszy obraz sytuacji niż roczne sprawozdania z działalności.

Planowanie dotyczące wyników oraz sprawozdawczość w tym zakresie w trzech wybranych dyrekcjach generalnych

10.32. Trybunał dokonał przeglądu opisów zadań, planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności (część pierwsza)⁽³⁹⁾ Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL), Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANCO) oraz Urzędu Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu (OIL) za rok 2013. 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. Przegląd ten opierał się na wymogach ustanowionych w rozporządzeniu finansowym, standardach kontroli wewnętrznej Komisji oraz instrukcjach dotyczących planów zarządzania i rocznych sprawozdań z działalności, wydanych przez Sekretariat Generalny Komisji oraz Dyrekcję Generalną ds. Budżetu (DG BUDG).

10.30. Zob. odpowiedź na ramkę 10.4.

⁽³⁷⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału za 2013 r., pkt 1.31 i tabela 1.3.

⁽³⁸⁾ Oba zastrzeżenia zostały dokonane przez DG REGIO: jedno w roku 2011, drugie w 2010.

⁽³⁹⁾ Zob. pkt 10.29.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Określone przez DG cele nie nadają się na potrzeby zarządzania

10.33. Zgodnie z instrukcjami Komisji dotyczącymi sporządzenia planów zarządzania na 2013 r. dyrekcje generalne powinny ustanowić cele ogólne i odnośne wskaźniki oddziaływania (długoterminowe) oraz cele szczegółowe i odnośne wskaźniki rezultatu (krótko- i średnioterminowe). 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.

10.34. Podobnie jak w poprzednich latach w odniesieniu do innych dyrekcji generalnych, w ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał stwierdził, że w przypadku DG EMPL i DG SANCO wiele spośród celów (ogólnych i szczegółowych) wykorzystywanych w planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności zostało przejętych bezpośrednio z dokumentów o charakterze politycznym lub z ustawodawstwa, przez co były one zbyt ogólne by nadawać się na potrzeby zarządzania (zob. ramka 10.5).

10.34. Cele zdefiniowane na nowy okres umożliwiają zintegrowane pokazanie sensu istnienia DG, kluczowych priorytetów i środków operacyjnych (obowiązków finansowych, prawodawczych i politycznych).

Zgodnie ze stałymi instrukcjami dotyczącymi planów zarządzania ogólne cele muszą być dostosowane do celów politycznych Komisji poprzez ich szersze zdefiniowanie w planach zarządzania. Przyczyną przyjęcia takiego podejścia jest konieczność zapewnienia, aby służby Komisji podejmowały działania następcze odnoszące się do osiągnięcia celów politycznych i głównych priorytetów polityki Komisji. W miarę możliwości definiowane są również konkretne cele wraz ze wskaźnikami rezultatu i produktu; przyczyniają się one do osiągnięcia celów politycznych i głównych priorytetów politycznych Komisji.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ramka 10.5 – Przykłady celów szczegółowych nienadających się na potrzeby zarządzania

DG SANCO: Pomiar wpływu DG SANCO na realizację celu szczegółowego „propagowanie zdrowia w starzejącej się Europie” nie jest możliwy.

DG EMPL: Jednym z celów szczegółowych tej dyrekcji generalnej jest „promowanie mobilności geograficznej i zawodowej pracowników w Europie (co obejmuje koordynację systemów zabezpieczenia społecznego) w celu pokonania przeszkód utrudniających swobodny przepływ oraz sprzyjania powstaniu realnego rynku pracy na szczeblu europejskim”. Trudno jest ustalić konkretny wkład DG EMPL w realizację tego celu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 10.5 – Przykłady „konkretnych celów” nieodpowiednich do celów zarządzania

Związek przyczynowo-skutkowy między działaniami DG SANCO i „propagowaniem zdrowia w starzejącej się Europie” jest rzeczywiście złożony, niekiedy niebezpośredni i niemożliwy do kwantyfikacji. Komisja opracowuje ramy monitorowania, aby ocenić postępy w odniesieniu do takich wskaźników jak jakość życia, stabilność systemów opieki zdrowotnej i innowacyjność, i ostatecznie w odniesieniu do celu w zakresie lat zdrowego życia, który ma zostać osiągnięty do 2020 r.

DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego rozważy poprawę prezentacji ogólnej logiki interwencyjnej na kolejne programy wieloletnie, aby lepiej podkreślić bogactwo działań przyczyniających się do osiągnięcia takiego celu.

10.35. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym cele powinny być zdefiniowane, mierzalne, osiągalne, trafne i określone w czasie (ang. SMART)⁽⁴⁰⁾. Jednak 11 z 15 objętych analizą celów⁽⁴¹⁾ nie spełnia wszystkich kryteriów SMART. Zbadane cele były wprawdzie związane z obszarem polityki należącym do zakresu kompetencji danej dyrekcji generalnej, jednak były ustalone na tak wysokim poziomie ogólności, że nie jest jasne, w jaki sposób miałyby zostać zrealizowane. W wielu przypadkach wskaźniki związane z danym celem nie umożliwiają szczegółowego pomiaru wszystkich aspektów na odpowiednim poziomie. Do podobnych wniosków doszła w grudniu 2013 r. Służba Audytu Wewnętrznego DG EMPL, której zdaniem cele nie zawsze były wyraźnie określone.

10.36. Jako służba horyzontalna Komisji OIL nie jest dyrekcją generalną odpowiedzialną za realizację polityki bądź za wydatkowanie środków UE. OIL zapewnia wsparcie wewnętrzne innym dyrekcjom generalnym, a jego główne cele mają charakter administracyjny. Jest zatem zrozumiałe, że planując swoje działania w planie zarządzania i zdając z nich sprawę w rocznym sprawozdaniu z działalności OIL nie przedstawia celów ogólnych i wskaźników oddziaływania, lecz tylko cele szczegółowe i wskaźniki rezultatu.

10.35. Określając cele, Komisja zawsze bierze pod uwagę kryteria SMART. W przypadku oceny zgodności z kryteriami SMART informacje w planie zarządzania powinny być analizowane w całości. Komisja podkreśla, że sprawozdania dotyczące wyników powinny koncentrować się na rzeczywistych potrzebach zainteresowanych stron i powinny być wystarczająco elastyczne, aby odzwierciedlać różnicowany charakter działań podejmowanych przez służby Komisji.

⁽⁴⁰⁾ Art. 38 ust. 3 lit. e) rozporządzenia finansowego.

⁽⁴¹⁾ Po pięć z każdej jednostki organizacyjnej: DG EMPL, DG SANCO, OIL.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wskaźniki na potrzeby monitorowania osiągniętych wyników nadal sprawiają problemy

10.37. Wybór wskaźników powinien odbywać się z uwzględnieniem kwestii takich jak stosowność, mierzalność oraz dostępność aktualnych i wiarygodnych danych dotyczących osiągniętych wyników. W miarę możliwości wskaźniki takie powinny spełniać kryteria RACER⁽⁴²⁾. 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.

10.38. W obu dyrekcjach generalnych i w OIL 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 jednostki organizacyjnej) wykazało, że tylko dwa z nich należą do spełniających wszystkie kryteria RACER⁽⁴³⁾. Ponadto Trybunał stwierdził szereg uchybień (zob. ramka 10.6).

Ramka 10.6 – Przykłady problemów ze wskaźnikami**a) Wskaźniki poza kontrolą dyrekcji generalnej**

DG SANCO: „Odsetek szczepień przeciwko grypie wśród obywateli UE powyżej 65 roku życia”. Wskaźnik ten został wprowadzony ustanowiony przez Radę, jednak jego wykonanie leży całkowicie w gestii państw członkowskich. Co za tym idzie, DG SANCO nie ma żadnego wpływu na zrealizowanie celu.

b) Wskaźniki, w przypadku których brak jest istotnych informacji

DG EMPL: Do pomiaru realizacji celu szczegółowego „zwiększenie dostępu do zatrudnienia i uczestnictwa w rynku pracy” służą dwa wskaźniki rezultatu: „liczba obywateli korzystających ze wsparcia EFS w postaci szkoleń, zatrudnienia lub poradnictwa” oraz „EFS jako odsetek aktywnej polityki rynku pracy w UE”. Wskaźniki te informują o liczbie korzystających z EFS i o wysokości budżetu EFS, ale żaden z nich nie zapewnia informacji dotyczących celu, jakim jest zwiększenie (dostępu do) zatrudnienia.

10.38. Komisja dokonała znaczącego przeglądu swoich wskaźników na okres 2014–2020 i uważa, że przedstawione wskaźniki zasadniczo zapewniają przydatne informacje na temat postępów w zakresie osiągania ogólnych celów polityki Komisji, a także w celu monitorowania wyników.

Ramka 10.6 – Przykłady problemów ze wskaźnikami

a) Szczepienia przeciwko grypie sezonowej to specyficzny wskaźnik zdrowia publicznego, za który całkowitą odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie. DG SANCO ma świadomość, że nie ma bezpośredniego wpływu na postępy w tym zakresie.

Niemniej Rada określiła cel dotyczący objęcia szczepieniami na poziomie UE, który może być monitorowany tylko przez Komisję. Dlatego DG SANCO kontynuuje monitorowanie osiągnięcia celów przez środki krajowe i w ten sposób przyczynia się do realizacji założonych celów.

b) Komisja uważa, że przedmiotowe wskaźniki są przydatne, ale przyznaje, że mogłyby być konkretniejsze; problem ten został rozwiązany w odniesieniu do okresu 2014–2020.

⁽⁴²⁾ 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).

⁽⁴³⁾ Do podobnych wniosków doszła w grudniu 2013 r. Służba Audytu Wewnętrznego DG EMPL, której zdaniem wskaźniki nie zawsze spełniały kryteria RACER.

UWAGI TRYBUNAŁU

c) *Wskaźniki o wątpliwej wiarygodności*

DG SANCO: „Odsetek osób obawiających się wystąpienia niepożądanego zdarzenia podczas opieki zdrowotnej, której są poddawani”. Dane na potrzeby tego wskaźnika zbierane są w formie badań ankietowych Eurobarometru. Pierwsze takie badanie przeprowadzono w 2009 r., a jego wyniki przyjęto za podstawę. Kolejne badanie zaplanowano na 2014 r. Wskaźnik ten mierzy postrzeganie kwestii przez obywateli. Może to być bardzo użyteczny dowód pośredni, ale powinien zostać uzupełniony informacjami o charakterze bardziej bezpośrednim (np. o rzeczywistej liczbie niepożądanych zdarzeń). Ze względu na subiektywny charakter wskaźnika nie może on stanowić wiarygodnej miary poprawy bezpieczeństwa pacjentów.

d) *Wskaźniki przedstawiane jako wskaźniki rezultatu, a w rzeczywistości zorientowane na produkty*

OIL: Niektóre wskaźniki, choć zdefiniowane jako wskaźniki rezultatu, są w rzeczywistości wskaźnikami produktu. W planie zarządzania na 2013 r. zdefiniowano m.in. następujące wskaźniki rezultatu: „przeciętna liczba posiłków sprzedanych dziennie”, „liczba użytkowników centrów fitness”, „liczba ogłoszonych komunikatów ekologicznych”. Nie są to wskaźniki rezultatu. Mierzą one liczbę dostarczonych produktów lub wykonanych usług (produkty), a nie bezpośrednie skutki działań lub działalności dla objętej nimi populacji.

e) *Wskaźniki, w przypadku których brak jest kluczowych informacji o zakładanych wartościach docelowych*

DG EMPL: W przypadku wskaźnika rezultatu „liczba instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących uczestniczących w sieciach zdobywania wiedzy” zakłada się, że docelowo instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca z każdego państwa członkowskiego będzie uczestniczyć w przynajmniej jednej odpowiedniej ponadnarodowej sieci zdobywania wiedzy. W rocznym sprawozdaniu z działalności nie podano informacji o wskaźnikach uczestnictwa w poszczególnych państwach członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

c) Badanie Eurobarometru nie ma służyć jako samodzielny wskaźnik. Jest analizowane łącznie z szeregiem innych wskaźników, takich jak strukturyzowany wskaźnik dotyczący wdrażania odpowiedniego zalecenia Rady w państwach członkowskich wraz z przybliżonym wskaźnikiem produktu, który pokazuje wpływ przedsięwziętych środków na sposób postrzegania przez obywateli prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń dla bezpieczeństwa pacjenta.

d) OIL prowadzi sprawozdawczość dotycząc osiągnięcia bardzo konkretnego celu wyznaczonego Urzędowi głównie poprzez elementy jakościowe przedstawione w formacie tekstowym.

Aby precyzyjnie odzwierciedlić rzeczywiste osiągnięcia, a jednocześnie powiązać je z procesami bazowymi i zarezerwowanymi zasobami, wskaźniki produktu w większości przypadków okazują się istotne i jako takie zostały uzgodnione przez zarząd OIL. Aby zapewnić przejrzystość, porównywalność w czasie i dostępność danych, wskaźniki wybierane do rocznego sprawozdania z działalności nie mogą ograniczać się wyłącznie do wskaźników oddziaływania lub rezultatu.

W tym względzie wskaźniki wskazane przez Trybunał Obrachunkowy można wprawdzie udoskonalić, lecz generalnie są one uzupełniane przez wskaźniki ukierunkowane na rezultat (zbilansowane zapisy rachunkowe dotyczące usług gastronomicznych, świadomość kwestii środowiskowych udokumentowana rozszerzonym zakresem EMAS).

e) Komisja uważa, że przedstawiony wskaźnik jest bardzo przydatny i istotny, niemniej zgadza się, że informację o osiągnięciu celu w przypadku tego konkretnego wskaźnika było bardzo trudno uzyskać, biorąc pod uwagę współpracę 28 państw członkowskich i setek instytucji zarządzających i instytucji pośredniczących. DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego postara się lepiej wywiązać ze swoich obowiązków w przyszłości.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Niewystarczająca współpraca pomiędzy dyrekcjami generalnymi

10.39. Zgodnie z instrukcjami dotyczącymi rocznych sprawozdań z działalności dyrekcje generalne zajmujące się pokrewnymi obszarami polityki lub zarządzające podobnymi programami powinny współpracować przy przygotowaniu projektu rocznego sprawozdania z działalności. Brak współpracy może prowadzić do niespójności w sprawozdawczości poszczególnych dyrekcji generalnych (zob. ramka 10.7).

Ramka 10.7 – Przykłady niedostatecznej koordynacji pomiędzy dyrekcjami generalnymi

DG EMPL i DG SANCO: DG SANCO stosuje wskaźnik „liczba lat życia w zdrowiu oczekiwana w chwili urodzenia” jako wskaźnik oddziaływania w ramach celu ogólnego „ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego”. Mimo że opiera się on na tych samych danych co stosowany przez DG EMPL wskaźnik oddziaływania „średnia długość życia bez niepełnosprawności”, zakładane wartości docelowe i cele cząstkowe są różne dla każdego z nich, bez widocznej przyczyny tej rozbieżności.

10.39. Komisja przypomina, że w trakcie przygotowywania rocznych sprawozdań z działalności DG zawsze bardzo dobrze koordynowały swoje prace i blisko ze sobą współpracowały w powiązanych obszarach polityki.

Ramka 10.7 – Przykłady niedostatecznej koordynacji między dyrekcjami generalnymi

Wskaźnik lat zdrowego życia to podstawowy europejski wskaźnik zdrowotny (European Core Health Indicator – ECHI), który jest stosowany w różnych kontekstach. Aby uniknąć rozbieżności, metoda bazowa jest ściśle koordynowana między DG SANCO, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz Eurostatem. W kwestii wskaźników zdrowotnych DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego i SANCO zawsze dobrze ze sobą współpracowały, np. poprzez Europejskie Ankiety Badanie Zdrowia, w przypadku którego te dwie dyrekcje generalne odbywały spotkania koordynacyjne dotyczące danych, które należy zgromadzić.

Niemniej konieczne może być zastosowanie celów specyficznych dla danej dyrekcji generalnej, aby uchwycić pewne aspekty charakterystyczne dla jej pracy.

UWAGI TRYBUNAŁU

CZĘŚĆ 3 – WYNIKI PRZEPROWADZONYCH PRZEZ TRYBUNAŁ KONTROLI WYKONANIA ZADAŃ

10.40. Ta część rozdziału podzielona jest na dwie sekcje. W pierwszej przedstawiono niektóre z głównych wniosków płynących ze sprawozdań specjalnych Trybunału opublikowanych w 2013 r. W drugiej przeanalizowano zakres realizacji zaleceń przedstawionych przez Trybunał w ośmiu sprawozdaniach specjalnych z lat 2007–2010.

Sprawozdania specjalne Trybunału opublikowane w 2013 r.

10.41. W swoich sprawozdaniach specjalnych Trybunał bada, czy do wydatków Unii Europejskiej stosowane są zasady należytego zarządzania finansami (pkt 10.1). Trybunał wybiera tematy swoich sprawozdań specjalnych – poszczególne obszary budżetowe lub kwestie związane z zarządzaniem – w taki sposób, aby ich oddziaływanie było jak największe, na podstawie różnych kryteriów, takich jak poziom dochodów lub wydatków (istotność), ryzyko w zakresie należytego zarządzania finansami oraz stopień zainteresowania stron. W 2013 r. Trybunał przyjął⁽⁴⁴⁾ 19 sprawozdań specjalnych, które wymieniono w **załączniku 10.1**.

10.42. Każde sprawozdanie specjalne samo w sobie stanowi istotny element rozliczania jednostek kontrolowanych z zarządzania środkami unijnymi oraz pomaga im ulepszyć ten proces w przyszłości. Sprawozdania specjalne ogółem obejmują pełen cykl zarządzania, od koncepcji do oceny. W poprzednich sprawozdaniach rocznych Trybunał wybierał do omówienia ograniczoną liczbę tematów, które uznał za szczególnie istotne, spośród wszystkich tematów podjętych w sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w danym roku. W sprawozdaniu rocznym za 2011 r. tematami takimi były: analiza potrzeb, koncepcja i unijna wartość dodana. W sprawozdaniu rocznym za 2012 r. były to: cele i wskaźniki, dane dotyczące wyników oraz trwałość projektów finansowanych ze środków UE.

10.43. W niniejszym sprawozdaniu rocznym Trybunał postanowił zwrócić uwagę na dwie kwestie zidentyfikowane w jego sprawozdaniach specjalnych opublikowanych w 2013 r. Kwestie te mają szczególne znaczenie dla Komisji i dla organów ustawodawczych, jeśli chodzi o maksymalizację oddziaływania programów wydatkowania należących do następnej generacji. Są to: unijna wartość dodana oraz blisko z nią związany efekt „deadweight”.

Unijna wartość dodana

10.44. Unijna wartość dodana ma coraz większe znaczenie dla zapewnienia uzyskiwania jak najlepszych wyników za pomocą ograniczonych środków UE (zob. też pkt 10.21). Kwestie związane z unijną wartością dodaną lub efektem „deadweight” poruszono w siedmiu z 19 sprawozdań specjalnych przyjętych w 2013 r.

⁽⁴⁴⁾ Sprawozdanie przyjęte oznacza sprawozdanie zatwierdzone do publikacji.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.45. Unijna wartość dodana jest to „wartość wynikająca z interwencji UE wykraczającą poza wartość, która zostałaby uzyskana bez tej interwencji, przez działanie samego państwa członkowskiego”⁽⁴⁵⁾. Zapewnienie unijnej wartości dodanej ma zasadnicze znaczenie dla należytego zarządzania finansami⁽⁴⁶⁾.

10.46. Podczas przeprowadzanych przez Trybunał kontroli stwierdzono, że często trudno wskazać prawdziwą unijną wartość dodaną, zwłaszcza w przypadku zarządzania dzielonego, w ramach którego wydatkowana jest większość środków budżetowych. Istnieje ryzyko, że środki UE mogą być wykorzystywane jako substytut środków krajowych, które dzięki temu można przesunąć gdzie indziej. Możliwość taka może być atrakcyjna dla państw członkowskich, których budżety krajowe są pod presją.

10.47. Przykład takiej sytuacji przedstawiono w sprawozdaniu specjalnym Trybunału na temat programu LIFE, wspomnianym wcześniej w pkt 10.5. Trybunał stwierdził, że stosowanie przydziałów krajowych i krajowej, a nie ogólnounijnej, konkurencji o finansowanie projektów prowadzi do zmniejszenia unijnej wartości dodanej programu⁽⁴⁷⁾.

10.48. Kolejny przykład to sprawozdanie specjalne Trybunału na temat Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, w którym stwierdzono, że jedna trzecia środków z tego źródła przeznaczona była na rekompensaty dla pracowników dotkniętych masowymi zwolnieniami, nie wnosząc żadnej unijnej wartości dodanej. Taka część funduszy związana była ze środkami wsparcia dochodów, które i tak zostałyby wypłacone przez państwa członkowskie. W sprawozdaniu odnotowano jednak, że ponieważ ze środków Funduszu dofinansowywano świadczenia, które normalnie nie istniały w państwach członkowskich, np. szkolenia dla zwolnionych pracowników, Fundusz zapewnił unijną wartość dodaną⁽⁴⁸⁾.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.45. Komisja podkreśla, że koncepcja unijnej wartości dodanej może być stosowana w wielu różnych kontekstach, takich jak akademickie rozważania dotyczące budżetu UE, określanie celów lub kryteriów wyboru projektów w określonych programach UE, w przepisach rozporządzenia finansowego i ocenie istniejących programów; jednocześnie Komisja jest zdania, że wartość dodana projektu politycznego wykracza poza zwykłe odniesienie do danych ilościowych.

Komisja zauważa również, że zasada należytego zarządzania finansami jest określona w art. 30 rozporządzenia finansowego oraz że osiągnięcie należytego zarządzania finansami powinno być mierzone w oparciu o te zasady.

10.46. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 10.48 i 10.52, w których uznała, że przedsięwzięte środki umożliwiły osiągnięcie unijnej wartości dodanej.

Komisja oceniła unijną wartość dodaną, przedstawiając wnioski dotyczące nowych programów wydatkowania. Współprzewodawcy przyjęli zaproponowane programy wydatkowania w przypadkach, w których podzielali ten pogląd. Komisja będzie zarządzać tymi programami i będzie przedkładać sprawozdania dotyczące unijnej wartości dodanej, będącej jednym z aspektów ocenianych w ocenach ex post. Oceny te są publicznie dostępne, a sprawozdanie określone w art. 318 również zawiera informacje o unijnej wartości dodanej.

10.47. Zob. odpowiedź na pkt 10.5.

10.48. Komisja zwraca uwagę na wnioski ze śródkresowego sprawozdania oceniającego dotyczącego unijnej wartości dodanej. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że EFG przyniósł znaczącą wartość dodaną, a niezależni eksperci stwierdzili, że nie udałooby się osiągnąć praktycznie żadnych rezultatów bez wsparcia z EFG.

Komisja zauważa, że wsparcie zapewnione przez EFG należy uznawać za finansowanie „pakietu” wzajemnie powiązanych środków, który jako całość przyczynia się do powodzenia finansowanych operacji. Rzeczywiście EFG zapewnia pracownikom wsparcie poprzez różne formy pomocy, w tym zasiłki, aby zagwarantować, by pracownicy dysponowali wystarczającymi dochodami na czas trwania środków aktywizacji, i w związku z tym mogli korzystać z różnych wspieranych działań, takich jak szkolenia.

⁽⁴⁵⁾ Pełniejszą definicję unijnej wartości dodanej znaleźć można w ramce 10.2 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2011.

⁽⁴⁶⁾ Opinia nr 7/2011 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, pkt 9 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 15/2013; pkt 4, 20–21 i 63 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁸⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2013 pt. „Czy Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji zapewnił wartość dodaną UE dzięki wsparciu reintegracji zawodowej zwalnianych pracowników?”, pkt 77 i 78 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Efekt „deadweight”

10.49. Z unijną wartością dodaną blisko związany jest efekt „deadweight”, który ma na nią negatywny wpływ i – gdy mowa o dotacjach UE – odnosi się do zakresu, w jakim beneficjent realizowałby dany projekt nawet bez wsparcia UE. Występowanie tego efektu zmniejsza lub nawet niweluje unijną wartość dodaną.

10.50. Efekt „deadweight” z natury rzeczy niełatwo jest rozpoznać. Jednak brak racjonalnej analizy potrzeb często jest oznaką wskazującą, że istnieje ryzyko wystąpienia efektu „deadweight”. Podczas przeprowadzanych przez Trybunał kontroli natrafiano niekiedy na projekty, które zostały zatwierdzone – lub nawet zrealizowane – przed zatwierdzeniem dofinansowania ze środków UE. Takie sytuacje są oznaką wystąpienia efektu „deadweight”.

10.51. Na przykład w wyniku przeprowadzonej kontroli dotyczącej wsparcia UE dla przemysłu przetwórstwa spożywczego Trybunał stwierdził, że prawdopodobieństwo wystąpienia efektu „deadweight” było wysokie, ponieważ państwa członkowskie nie przeznaczały systematycznie środków na projekty, w przypadku których wyraźnie wykazano potrzebę uzyskania wsparcia publicznego⁽⁴⁹⁾. Inny przykład z dziedziny rolnictwa: Trybunał stwierdził wysokie ryzyko wystąpienia efektu „deadweight” w ramach podejmowanych przez państwa członkowskie działań na rzecz różnicowania gospodarki wiejskiej, gdzie tylko jedno państwo członkowskie wymagało od beneficjentów wykazania zapotrzebowania na dotację. W jednym przypadku wsparcie UE przyznano już po zakończeniu realizacji projektu⁽⁵⁰⁾.

10.51. Komisja zgadza się z Trybunałem, że należy ulepszyć ukierunkowanie wsparcia na poziomie państw członkowskich.

Gdy wsparcie inwestycyjne jest dobrze ukierunkowane (między innymi za pomocą kryteriów kwalifikowalności i wyboru, zróżnicowania stawek pomocy) i oparte na jasno zidentyfikowanych lukach/potrzebach, ryzyko wystąpienia efektu „deadweight” i przesunięcia jest ograniczone do minimum. Ukierunkowanie wsparcia inwestycyjnego (art. 43 rozporządzenia (WE) nr 1974/2006) zostało wprowadzone w okresie programowania 2007–2013 właśnie po to, aby ograniczyć efekt „deadweight” i przesunięcia, które wykryto we wcześniejszych ocenach.

W ramach prawnych na nowy okres programowania wprowadzono wymóg, aby konkretne potrzeby powiązane z określonymi warunkami na poziomie regionalnym lub niższym były brane pod uwagę i konkretnie zaspokajane poprzez odpowiednio przygotowane kombinacje środków lub podprogramów tematycznych.

Ponadto w nowych ramach prawnych wprowadzono wymóg ustanowienia odpowiednich celów dla każdego obszaru ukierunkowania unijnych priorytetów na podstawie wspólnych wskaźników rezultatu oraz oparcia wybranych środków odnoszących się do priorytetów UE na należytą logice interwencyjnej wspieranej przez ocenę ex ante.

⁽⁴⁹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 1/2013 pt. „Czy wsparcie UE dla przemysłu przetwórstwa spożywczego w sposób skuteczny i wydajny zwiększało wartość dodaną produktów rolnych?”, pkt 86 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁰⁾ Sprawozdanie specjalne nr 6/2013 pt. „Czy państwa członkowskie oraz Komisja zapewniły optymalne wykorzystanie środków przy realizacji działań w zakresie różnicowania gospodarki wiejskiej?”, pkt 54–57 i 93 (<http://eca.europa.eu>).

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.52. Kolejne przykłady efektu „deadweight” stwierdzono podczas badania przez Trybunał programu Marco Polo, który miał wspierać ograniczanie drogowych przewozów towarowych. Zgromadzono wprawdzie dowody świadczące o tym, że wsparcie UE umożliwiło wcześniejsze rozpoczęcie realizacji projektów, zwiększenie skali usług lub wcześniejszy zwrot z inwestycji, w ramach kontroli stwierdzono jednak również istotne oznaki efektu „deadweight”. Na przykład 13 z 16 skontrolowanych beneficjentów potwierdziło, że zrealizowałyby projekt i eksploatowały go nawet bez otrzymania dotacji z UE⁽⁵¹⁾. Trybunał stwierdził również, że Komisja nie była w stanie w zadowalający sposób wykazać, że dofinansowanie ze środków UE w ramach mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka (instrument finansowy mający ułatwić dostęp do finansowania dłużnego badań naukowych) prowadzi do realizacji przez beneficjentów inwestycji w większym zakresie, niż miałyby to miejsce bez udziału środków publicznych⁽⁵²⁾.

10.52. Ze względów wskazanych przez Trybunał (np. wcześniejsze rozpoczęcie projektów, zwiększenie skali usług i wcześniejszy zwrot inwestycji) Komisja uważa, że program Marco Polo ma wyraźną ujemną wartość dodaną dla audytowanych projektów.

Ponadto zjawisko „deadweight” trudno jest oszacować ilościowo, ponieważ może istnieć konieczność wzięcia pod uwagę wielu innych czynników, np. kwestii trwałości (pytanie, czy projekty trwałyby dalej bez dotacji), mnożnika (większe projekty generują większe przesunięcie modalne), zwiększonej wiarygodności i widoczności beneficjentów (marka projektu UE), korzyści wynikających ze współpracy między partnerami (przekazanie wiedzy fachowej, najlepszych praktyk).

W odniesieniu do mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka (RSFF) Komisja uważa, że ten instrument się sprawdził, w szczególności w trudnych gospodarczo czasach. W ocenie śródkresowej RSFF wykazano również wartość dodaną instrumentu.

W sprawozdaniu stwierdzono, że RSFF pomógł wielu europejskim firmom prowadzącym intensywne badania w kontynuowaniu działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej w okresie znacznych trudności finansowych; pomógł również niektórym spośród najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw w Europie w restrukturyzacji ich pozycji finansowej w czasie, gdy banki i inne instytucje finansowe ograniczały dostęp do finansowania w przypadku inwestycji obciążonych wysokim ryzykiem (Śródkresowe sprawozdanie oceniające RSFF z sierpnia 2010 r., s. 18).

Ponadto w drugiej ocenie śródkresowej (czerwiec 2013 r.) stwierdzono, że kluczową wartością gospodarczą RSFF jest jego antycykliczny charakter, który zapewnia promotorom długookresową stabilność finansową, umożliwiającą prowadzenie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej nawet w czasie kryzysu.

Działania następcze podejmowane w związku z zaleceniami przedstawionymi w sprawozdaniach specjalnych

10.53. Zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli działania następcze podejmowane w związku ze sprawozdaniami z kontroli są końcowym etapem realizacji cyklu kontroli wykonania zadań, który to cykl składa się z etapu planowania, wykonania i działań następczych⁽⁵³⁾. Monitorowanie działań następczych podejmowanych w związku z publikowanymi przez Trybunał sprawozdaniami z kontroli wykonania zadań jest nieodzownym elementem cyklu rozliczalności i pomaga motywować Komisję do skutecznego realizowania przedstawionych w sprawozdaniu zaleceń.

⁽⁵¹⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/2013 pt. „Czy programy Marco Polo w sposób efektywny ograniczają transport drogowy?”, pkt 32 i 33 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 2/2013 pt. „Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?”, pkt 104 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵³⁾ Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli ISSAI 3000 i 3100.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.54. Trybunał dokonał przeglądu działań następczych podjętych przez Komisję na podstawie próby 59 zaleceń pokontrolnych zawartych w ośmiu sprawozdaniach specjalnych, które przyjęto w latach 2007–2010. Trybunał stwierdził, że Komisja w pełni lub w większości zrealizowała 79 % z 56 zaleceń, które dało się zweryfikować⁽⁵⁴⁾. Kolejne 12 % zaleceń zrealizowano częściowo, natomiast 9 % odrzucono, a w rezultacie nie wdrożono ich⁽⁵⁵⁾.

10.55. W ramach ubiegłorocznej rundy monitorowania działań następczych Trybunał zalecił Komisji udoskonalenie jej narzędzia informatycznego służącego do monitorowania stanu realizacji zaleceń pokontrolnych i wniosków związanych z procedurą udzielenia absolutorium. Narzędzie to powinno umożliwiać bardziej precyzyjną rejestrację stanu realizacji zaleceń, które zostały zrealizowane tylko częściowo. W następstwie zalecenia Trybunału Komisja zaproponowała zmiany, które powinny umożliwić rejestrowanie za pomocą tego narzędzia częściowo zrealizowanych zaleceń. Zmiany te miałyby zostać wprowadzone w późniejszym okresie 2014 r.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

10.56. Przy wydatkowaniu środków UE w okresie programowania 2007–2013 więcej uwagi poświęcano absorpcji (konieczności wydania środków) i zgodności formalnej niż dobrym wynikom. Na lata 2014–2020 przyjęto nowe ustalenia, a Trybunał zajmie się ich wpływem w przyszłych kontrolach wykonania zadań. Nowe rozwiązania są wprawdzie potrzebne, a ustanowienie rezerwy wykonania może zachęcać do skupienia się w większym stopniu na rezultatach, ale ich wpływ pozostanie jednak prawdopodobnie marginalny, ponieważ w ramach na lata 2014–2020 nadal nie przewidziano realnych zachęt ani sankcji finansowych związanych z rezultatami osiąganymi dzięki środkom finansowym UE (pkt 10.3–10.16).

10.55. Komisja oceniła możliwość dalszego rozwoju aplikacji RAD, aby udoskonalic dostarczanie informacji dla kierownictwa. Dostawca systemu w ramach Komisji został poproszony o stworzenie dodatkowego statusu zalecenia, tj. „częściowo wdrożone”.

10.56. Publikacja danych dotyczących wyników z rocznych sprawozdań z realizacji, a także wymogi dotyczące oceny (obowiązek przygotowywania co najmniej jednej oceny oddziaływania dla każdego priorytetu) będą stymulowały dyskusję na temat polityki i rzeczywistą rozliczalność.

Ponadto, jak przewidziano w ramach regulacyjnych na lata 2014–2020 (art. 22 ust. 6 i 7 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013), Komisja będzie mogła nałożyć na państwo członkowskie karę w przypadku wyraźnie słabych rezultatów w przeglądzie wyników (art. 22 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013) i po zakończeniu programu (art. 22 ust. 7).

⁽⁵⁴⁾ Nie udało się zweryfikować działań następczych dotyczących trzech spośród wybranych zaleceń, ponieważ niezbędne dowody były dostępne tylko na poziomie państw członkowskich, który nie należał do zakresu przeglądu.

⁽⁵⁵⁾ Wszystkie pięć odrzuconych zaleceń dotyczyło sprawozdania specjalnego nr 7/2010 dotyczącego procedury rozliczania rachunków i związanych było ze szczegółowymi aspektami tej procedury. Jednak w przypadku dwóch z tych pięciu zaleceń Komisja podjęła działania naprawcze w ramach przygotowywania rozporządzenia horyzontalnego dotyczącego wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.57. W opinii Trybunału ten brak ukierunkowania na uzyskiwanie wyników wskazuje na istnienie bardziej fundamentalnego problemu. Podstawą zasady zarządzania dzielonego jest zaufanie: że państwa członkowskie, które współfinansują projekty, zarządzają środkami UE z zachowaniem takiej samej staranności jak w przypadku środków własnych. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał stwierdził, że przy wyborze projektów skupiano się w pierwszej kolejności na konieczności wydatkowania dostępnych środków UE („wykorzystać, bo przepadną”), w drugiej – na zgodności z przepisami, a dopiero w trzeciej, i to w ograniczonym zakresie – na oczekiwanych wynikach. Zgodność z przepisami i wyniki powinny mieć równą wagę w całym cyklu projektowym. Ta sprzeczność pomiędzy dążeniem do ukierunkowania na rezultaty a uwarunkowaniami politycznymi, z którymi mają do czynienia państwa członkowskie, stanowi podstawową wadę koncepcyjną znacznej części budżetu UE.

10.57. Komisja zauważa, że kryteria dotyczące wyników są częścią procesu wyboru każdego projektu, który ma być sfinansowany.

Poprzez zastosowanie ważonych kryteriów wyboru państwa członkowskie powinny być w stanie zidentyfikować projekty, które mogą lepiej przyczynić się do osiągnięcia rezultatów.

Komisja pragnie podkreślić, że poza finansowaniem unijnym należy zawsze przewidzieć współfinansowanie krajowe (publiczne lub prywatne). Dlatego „zaufanie: że państwa członkowskie, które współfinansują projekty, zarządzają środkami UE z zachowaniem takiej samej staranności jak w przypadku środków własnych” jest uzasadnione, ponieważ „złe” wydatkowanie unijnego wkładu automatycznie wpłynie i rozprzestrzeni się na wydatkowanie wkładu krajowego. Maksymalne stopy dofinansowania określono w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (art. 120), ale stopy te można różnicować (art. 121). Podczas gdy w słabiej rozwiniętych regionach krajowe dofinansowanie może być ograniczone do 15 %, w lepiej rozwiniętych regionach będzie wynosić co najmniej 50 %. Z tego względu w takich przypadkach krajowy wkład jest bardzo zagrożony, jeżeli program nie jest „starannie zarządzany” i koncentruje się głównie na wydatkowaniu środków, a nie przynoszeniu rezultatów. Ponadto warunki wstępne powinny zapewniać wdrożenie właściwych warunków ramowych wydatkowania. Dlatego nawet jeśli skoncentrowano by się na wydatkowaniu środków (co ma wpływ również na krajowy wkład), warunek wstępny powoduje, że państwa członkowskie są zobowiązane do wdrożenia strategicznych ram polityki, które są zgodne z zobowiązaniami podjętymi na szczeblu UE, aby zapewnić wydajne i skuteczne osiągnięcie celów programu, a w efekcie rezultatów.

UWAGI TRYBUNAŁU

10.58. Przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat uzyskiwanych wyników mają miejsce w ramach, które ewoluowały na przestrzeni wielu lat i nie są dostosowane do kultury nastawionej na osiągnięcie wyników, którą stara się stworzyć Komisja. Zgodnie z prawem Komisja ma obowiązek przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie trzy roczne sprawozdania z osiągniętych wyników. Nacisk na wyniki położono jednak tylko w sprawozdaniu oceniającym. Sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami oraz sprawozdanie podsumowujące nie zawierają informacji na temat wyników lub zawierają ich niewiele. W opinii Trybunału praktyka Komisji polegająca na skupieniu sprawozdawczości na temat wyników w sprawozdaniu oceniającym jest rozsądna, ponieważ pozostałe dwa sprawozdania służą innym celom (pkt 10.18–10.20).

10.59. Trybunał stwierdził także przykłady luk w zakresie objętym sprawozdaniami, w których nie uwzględniono unijnej wartości dodanej. Trybunał stwierdza, że żadne z tych trzech sprawozdań nie zawiera użytecznych informacji na temat należytego zarządzania finansami (10.18–10.22).

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.58. *Sprawozdawczość wobec Parlamentu Europejskiego i Rady rozwija się wraz z kulturą osiągania wyników, którą wdraża Komisja i w której bierze się pod uwagę poglądy Parlamentu Europejskiego i Trybunału Obrachunkowego. Jak już stwierdzono, wraz z przyjęciem WRF na lata 2014–2020 ramy przedkładania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zostały dostosowane i zwiększono w nich nacisk na osiągnięcie wyników w ramach programu. Jak wskazano w sprawozdaniu podsumowującym, Komisja już podjęła niezbędne działania, aby ulepszyć sprawozdawczość dotyczącą uzyskiwania wyników poprzez rozbudowanie ram uzyskiwania wyników w programach będących częścią wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020 i poprzez włączenie tych ram w strategiczne planowanie, programowanie i sprawozdawczość dotyczącą osiągnięć Komisji. Zanim te zmiany przyniosą efekty, minie pewien czas. W odniesieniu do sprawozdań wspomnianych przez Trybunał w tych trzech sprawozdaniach porusza się różne, uzupełniające się aspekty osiągania wyników, które dotyczą szczegółów wdrażania zarządzania finansami i budżetem, podsumowania osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania i ogólnych wyników programów finansowych UE. Należy zachować rozróżnienie między tymi różnymi, choć powiązаныmi aspektami. Komisja z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie Trybunału Obrachunkowego, że obecna praktyka w zakresie sprawozdawczości jest rozsądna, że te trzy sprawozdania mają różne cele oraz że najlepiej informować o wynikach uzyskanych w programach finansowych w sprawozdaniach oceniających.*

10.59. *Komisja uważa, że nie ma luk w pokryciu. Jak wskazano w odpowiedziach na pytanie 10.46, Komisja oceniła unijną wartość dodaną, gdy przedstawiała wnioski dotyczące nowych programów wydatkowania. Komisja zawarła informację o unijnej wartości dodanej w sprawozdaniach dotyczących ocen przygotowywanych w kontekście sprawozdania, o którym mowa w art. 318. Ponadto Komisja nie zgadza się z interpretacją Trybunału, zgodnie z którą zasada należytego zarządzania finansami implikuje konieczność przygotowywania sprawozdań dotyczących unijnej wartości dodanej. Ponadto w żadnym z trzech sprawozdań nie ma obowiązku uwzględniania wszystkich trzech elementów; poszczególne sprawozdania nie są też tak skonstruowane. W rezultacie nie zawierają one wszystkich informacji niezbędnych do wszelkich celów związanych z należyтым zarządzaniem finansami. Są one przygotowywane w określonym celu (zob. odpowiedź na pkt 10.58).*

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.60. Czwarte sprawozdanie oceniające stanowi krok naprzód w porównaniu z poprzednimi, ponieważ próbowano ustalić w nim związek pomiędzy głównymi programami finansowymi, które przedstawiono według działu wieloletnich ram finansowych, a dostępnymi informacjami na temat wyników dotyczącymi strategii „Europa 2020”. Jednak w wielu ważnych dziedzinach przedstawione w sprawozdaniu oceniającym informacje i dane nie nadają się jeszcze do wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem w procedurze udzielania absolutorium. Trybunał przyjmuje do wiadomości, że Komisja spodziewa się, iż upłynie kilka lat, zanim będzie ona w stanie przedstawić wartościowe informacje na temat realizacji celów polityki w kolejnych latach. Trybunał będzie śledził postępy w tym zakresie (pkt 10.23–10.26).

10.61. Dyrektorzy generalni przedstawiają Komisji roczne sprawozdania z działalności, w których zdają sprawę z wykonania swoich zadań, z działalności dyirekcji generalnej i z realizacji najważniejszych celów polityki. Roczne sprawozdanie z działalności obejmuje poświadczenie wiarygodności, w którym dyrektor generalny poświadcza m.in., że zasoby przeznaczone na działania opisane w sprawozdaniu zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. W praktyce jednak kwestie uzyskanych wyników są jednoznacznie wykluczone z zakresu poświadczenia wiarygodności zamieszczonego w rocznym sprawozdaniu z działalności. Zakres poświadczenia wiarygodności i ewentualnych zastrzeżeń ograniczony jest do kwestii związanych z prawidłowością i z kontrolą wewnętrzną (zob. pkt 10.28–10.30 i ramka 10.4).

10.60. Komisja uważa, że w ramach ustaleń dotyczących monitorowania i oceny mających zastosowanie do programów na lata 2007–2013 w ostatnim sprawozdaniu oceniającym wniesiono cenny wkład na rzecz pracy organu udzielającego absolutorium za dany rok. W wielu aspektach struktura i zawartość sprawozdania za ten rok odzwierciedlają wytyczne przekazane przez organ udzielający absolutorium. Przykładowo w sprawozdaniu oddzielono informacje o postępie w osiąganiu celów programu od informacji o operacyjnych aspektach osiągania wyników, takich jak działania Komisji mające na celu wdrożenie programów finansowych i zarządzania nimi. Dokonano rozróżnienia między wewnętrzną i zewnętrzną polityką UE. W sprawozdaniu umieszczono jak najwięcej dostępnych informacji o wynikach dotyczących wkładu programów finansowych w realizację strategii „Europa 2020”. Niemniej należy przypomnieć, że mimo iż rok 2013 był ostatnim rokiem okresu programowania 2007–2013, wciąż jest za wcześnie, aby w pełni zmierzyć rezultaty i oddziaływanie programów, ponieważ oceny ostateczne i oceny ex post programów finansowych są zaplanowane na następne cztery lata (2014–2017). Ustaleń dotyczących monitorowania, oceny i sprawozdawczości nie zastosowano też wobec programów na lata 2007–2013, w ramach których koncentrowano się na przygotowywaniu sprawozdań z wyników programów. Informacje dotyczące uzyskiwanych wyników w ramach programów na lata 2014–2020 stopniowo będą udostępniane w formie zgodnej z ustaleniami dotyczącymi sprawozdawczości i oceny określonymi w aktach prawnych przyjętych przez współprawodawców i będą uwzględnione w sprawozdaniu przewidzianym w art. 318.

10.61. Jak stwierdzono w odpowiedzi na ramkę 10.4, Komisja będzie nadal stosować tę samą praktykę w zakresie sprawozdawczości, która to praktyka jest zgodna z przepisami. Zgodnie z tym, co wskazano w sprawozdaniu podsumowującym, poświadczenie wiarygodności dotyczy przede wszystkim zarządzania i kwestii finansowych, co jest w pełni zgodne z tym, że Komisja ponosi odpowiedzialność finansową za wdrażanie budżetu UE. Poprzez przyjęcie sprawozdania podsumowującego Komisja bierze ogólną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem UE. Jest to kwestia odrębna od jednoznacznego zobowiązania Komisji do dalszego usprawniania swojej sprawozdawczości w zakresie osiągnięć politycznych w tych samych rocznych sprawozdaniach z działalności, a także w sprawozdaniu oceniającym, co jest wymagane na podstawie Traktatu. Te osiągnięcia polityczne są rezultatem wspólnych działań i odpowiedzialności dzielonej z współprawodawcami, a także działań państw członkowskich, które odgrywają istotną rolę we wdrażaniu programów. Ponadto na ogólne wyniki programów ma wpływ wiele innych czynników gospodarczych i społecznych, na które dyrektorzy generalni nie mają żadnego wpływu.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

10.62. Z przeglądu tegorocznych sprawozdań z działalności wynika, że – podobnie jak w latach poprzednich – cele określone przez dyrekcje generalne nie nadają się na potrzeby zarządzania; utrzymuje się szereg uchybień związanych z doborem wskaźników, co oznacza, że ich przydatność do celu monitorowania wyników jest ograniczona; a dyrekcje generalne nie współpracują w wystarczającym stopniu przy formułowaniu swoich celów i wskaźników (zob. pkt 10.32–10.39).

10.63. Prowadzone przez Trybunał kontrole wykonania zadań nadal służą dwójkiemu celowi – zapewnieniu rozliczalności i poprawy. W sprawozdaniach za 2013 r. obok wielu innych kwestii przywoływano przypadki, w których unijna wartość dodana, mająca zasadnicze znaczenie dla należytego zarządzania finansami, nie została zapewniona lub została umniejszona. Szczególnym przykładem takiej sytuacji, stwierdzonym w szeregu przypadków, jest występowanie efektu „deadweight”, który polega na tym, że beneficjenci kontynuwaliby działalność również bez dofinansowania z UE (pkt 10.40–10.53).

Zalecenia

10.64. Wyniki dokonanej przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 10.2**. W sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił dziewięć zaleceń. W przypadku dwóch z nich jest za wcześnie na ocenę dokonanych postępów. Komisja częściowo zrealizowała siedem zaleceń.

10.65. W następstwie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ustalenia i wnioski odnoszące się do 2013 r., Trybunał zaleca, co następuje:

- **Zalecenie 1:** Przy okazji następnego przeglądu rozporządzenia finansowego Komisja powinna zrationalizować ramy sprawozdawczości na temat wyników.

10.62. Jak wskazano w sprawozdaniu podsumowującym za 2013 r., struktura rocznego sprawozdania z działalności za 2013 r. została znacząco zmieniona. Znaczny wysiłek włożono w ulepszenie wskaźników wykonania i sprawozdawczości dotyczącej uzyskiwanych wyników, a także sprawozdawczości dotyczącej oszczędności i efektywności w rocznych sprawozdaniach z działalności.

Ponadto, przygotowując zmienione instrukcje, bardzo starano się zapewnić, by w sprawozdaniach było ujęte jedynie to, co jest istotne, i aby poprawić przejrzystość i spójność we wszystkich dyrekcjach generalnych. Ponadto plany zarządzania będą lepiej powiązane z rocznymi sprawozdaniami z działalności w odniesieniu do sprawozdań dotyczących celów i wskaźników.

10.63. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 10.48 i 10.52, w których uznała, że przedsięwzięte środki umożliwiły osiągnięcie unijnej wartości dodanej. Ponadto, jak wskazano w odpowiedzi na pkt 10.45, Komisja nie zgadza się z zasugerowanymi przez Trybunał zasadami będącymi podstawą koncepcji unijnej wartości dodanej i wskazanymi w jego sprawozdaniu rocznym za 2011 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja jest gotowa dostosować rozporządzenie finansowe, aby dopasować je do bieżącej praktyki w zakresie sprawozdawczości dotyczącej wyników. W ramach obecnej praktyki trzy sprawozdania przywołane przez Trybunał w pkt 10.18 służą różnym celom i wzajemnie się uzupełniają. Sprawozdanie podsumowujące koncentruje się na osiągnięciach Komisji w zakresie zarządzania, w sprawozdaniu oceniającym, o którym mowa w art. 318, uwzględnia się przede wszystkim rezultaty uzyskane poprzez programy wydatkowania, a sprawozdanie z zarządzania budżetem i finansami zawiera informacje o aspektach budżetowych i zarządzaniu budżetem. Komisja jest zdania, że taka praktyka w zakresie sprawozdawczości, w ramach której każde z tych sprawozdań ma inną rolę i cel, jest zgodna z przepisami prawnymi i operacyjnymi na różnych szczeblach (TFUE, rozporządzenia finansowego i wewnętrznych stałych instrukcji Komisji).

UWAGI TRYBUNAŁU

- **Zalecenie 2:** Przedstawiane przez Komisję sprawozdanie oceniające powinno stanowić streszczenie wszystkich dostępnych informacji na temat postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”, tak aby czytelnik miał do dyspozycji przejrzysty przegląd dokonań.

- **Zalecenie 3:** Komisja powinna dalej rozwijać swój system zarządzania wynikami i sprawozdawczości w tym zakresie, tak aby w poświadczeniach wiarygodności zamieszczanych przez dyrektorów generalnych w rocznych sprawozdaniach z działalności móc brać na siebie odpowiedzialność za należyte zarządzanie finansami oraz za wkład z budżetu UE w realizację celów polityki.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja skoncentruje się na zapewnieniu, aby w sprawozdaniu określonym w art. 318 przedstawiono zestawienie wszystkich informacji na temat postępów w zakresie osiągania celów strategii „Europa 2020” w dążeniu do zapewnienia przejrzystego przeglądu dokonanych osiągnięć. Komisja rozważy, czy zmiana struktury sprawozdania przewidzianego w art. 318 byłaby słuszną w świetle sposobu, w jaki ten typ sprawozdawczości rozwinie się w nadchodzących latach, jednocześnie należyte uwzględniając istnienie innych, bardziej kompleksowych metod sprawozdawczości w ramach strategii „Europa 2020”, na przykład w ramach europejskiego semestru.

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Komisja dba o zapewnienie należytego zarządzania wysokiej jakości i takiej samej sprawozdawczości na temat budżetu UE, w pełni uwzględniając wszystkie sugestie dotyczące ich dalszego rozwoju. Jak wskazano w sprawozdaniu podsumowującym, Komisja już podjęła niezbędne działania, aby ulepszyć sprawozdawczość dotyczącą uzyskiwania wyników poprzez rozbudowanie ram uzyskiwania wyników w programach będących częścią wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020 i poprzez włączenie tych ram w strategiczne planowanie, programowanie i sprawozdawczość dotyczącą osiągnięć Komisji.

Niemniej należy odróżnić bezpośrednią odpowiedzialność dyrektorów generalnych za zarządzanie programami finansowymi i wdrażanie budżetu od osiągnięć politycznych, takich jak oddziaływanie programów finansowych. Za osiągnięcia polityczne odpowiedzialność ponoszą również współprawodawcy, którzy przyczyniają się do kształtu programów i je przyjmują, a także państwa członkowskie, które często odgrywają istotną rolę we wdrażaniu programów. Ponadto na ogólne wyniki programów ma wpływ wiele innych czynników gospodarczych i społecznych, na które dyrektorzy generalni nie mają żadnego wpływu.

Dlatego Komisja uważa, że w ramach zakresu poświadczenia wiarygodności przedstawianego przez dyrektorów generalnych należy nadal koncentrować się na kwestiach zarządzania i kwestiach finansowych, co całkowicie odpowiada odpowiedzialności finansowej Komisji i jest zgodne z wymogami audytowymi w zakresie wdrażania budżetu UE i administrowania nim. Poprzez przyjęcie sprawozdania podsumowującego Komisja bierze ogólną odpowiedzialność za zarządzanie budżetem UE.

ZAŁĄCZNIK 10.1

SPRAWOZDANIA SPECJALNE PRZYJĘTE PRZEZ EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
W 2013 R.

- Nr 1/2013 Czy wsparcie UE dla przemysłu przetwórstwa spożywczego w sposób skuteczny i wydajny zwiększało wartość dodaną produktów rolnych?
- Nr 2/2013 Czy Komisja zapewniła wydajną realizację siódmego programu ramowego w zakresie badań?
- Nr 3/2013 Czy programy Marco Polo w sposób efektywny ograniczają transport drogowy?
- Nr 4/2013 Współpraca UE i Egiptu w zakresie sprawowania rządów
- Nr 5/2013 Czy środki przeznaczone na drogi w ramach europejskiej polityki spójności są właściwie wydatkowane?
- Nr 6/2013 Czy państwa członkowskie oraz Komisja zapewniły optymalne wykorzystanie środków przy realizacji działań w zakresie różnicowania gospodarki wiejskiej?
- Nr 7/2013 Czy Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji zapewnił wartość dodaną UE dzięki wsparciu reintegracji zawodowej zwalnianych pracowników?
- Nr 8/2013 Wsparcie na rzecz podwyższania wartości gospodarczej lasów udzielane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
- Nr 9/2013 Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga
- Nr 10/2013 Wspólna polityka rolna: Czy wsparcie specjalne przewidziane w art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 zostało dobrze opracowane i odpowiednio wdrożone?
- Nr 11/2013 Jak uzyskać wiarygodne dane dotyczące dochodu narodowego brutto (DNB) – bardziej usystematyzowane i lepiej ukierunkowane podejście zwiększyłoby skuteczność weryfikacji przeprowadzanych przez Komisję w tym zakresie
- Nr 12/2013 Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie?
- Nr 13/2013 Pomoc rozwojowa UE dla Azji Środkowej
- Nr 14/2013 Bezpośrednie wsparcie finansowe Narodowej Władzy Palestyńskiej przez Unię Europejską
- Nr 15/2013 Czy komponent „Środowisko” programu LIFE jest skuteczny?
- Nr 16/2013 Stosowanie modelu jednorazowej kontroli oraz poleganie przez Komisję na pracach krajowych instytucji audytowych w obszarze spójności
- Nr 17/2013 Finansowanie przez UE działań związanych ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej
- Nr 18/2013 Wiarygodność wyników kontroli wydatków rolnych przeprowadzanych przez państwa członkowskie
- Nr 19/2013 Sprawozdanie za 2012 r. dotyczące działań następczych związanych ze sprawozdaniami specjalnymi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

ZAŁĄCZNIK 10.2

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – BUDŻET UE A UZYSKIWANE REZULTATY

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	nie wystarczające do wody	
			w większości	częściowo				
2011	<p>Zalecenie 1: Przy opracowywaniu koncepcji nowych programów wydatkowania Komisja powinna dążyć do koncentrowania swoich działań na rezultatach i oddziaływaniu, które pragnie uzyskać. Jeżeli rezultatów i oddziaływania nie można łatwo zmierzyć, Komisja powinna ustanowić wskaźniki i cele cząstkowe oparte na kryteriach SMART, aby wykazać, że jej działania przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych celów.</p> <p>Zalecenie 2: Komisja powinna współpracować z państwami członkowskimi, mając na celu poprawę jakości przekazywanych danych i terminowości ich przekazywania. W szczególności powinna ona wyciągnąć wnioski z działań podejmowanych w zakresie funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi celem zachęcenia państw członkowskich do przekazywania wysokiej jakości danych na temat wyników.</p>		X					<p>We wszystkich programach wydatkowania objętych nowymi WRF uwzględniono uwolnione ramy uzyskiwania wyników, w tym cele, wskaźniki i ustalenia dotyczące monitorowania, oceny i sprawozdawczości, które umożliwiają dokonywanie pomiarów wyników i przygotowanie sprawozdań na ten temat.</p> <p>Równolegle Komisja opracowała swoje wewnętrzne narzędzia zarządzania – plany zarządzania i roczne sprawozdania z działalności dyrekcji generalnych – aby uwzględnić więcej sprawozdań dotyczących wyników uzyskiwanych w ramach programów finansowych.</p> <p>Należy pamiętać, że pozostali współpracodawcy byli ściśle zaangażowani w ustanawianie celów programu i wskaźników wykonania.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w większości	w trakcie realizacji	niezrealizowane	nie dotyczy (*)	nie wystarczające do wody	
2011	<p>Zalecenie 3: W następnym okresie programowania (2014–2020) Komisja powinna wykażać, w jaki sposób zapewniona zostanie wartość dodana UE, i przekazywać informacje na ten temat.</p>					X		<p>Jak wskazano w odpowiedzi na pkt 10.46, Komisja zwróciła szczególną uwagę na unijną wartość dodaną podczas przygotowywania nowych programów wydatkowania. Komisja będzie przedkładać sprawozdania dotyczące unijnej wartości dodanej, co jest jednym z aspektów ocenianych w ocenach ex post. Oceny te są publicznie dostępne, a w sprawozdaniu przewidzianym w art. 318 również podsumowano informacje o unijnej wartości dodanej.</p>
2010	<p>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).</p> <p>Zalecenie 2: W przypadku założeń wieloletnich Komisja powinna zdefiniować odpowiednie etapy pośrednie, tak aby możliwa była odpowiednia ocena postępu (zob. pkt 8.54).</p> <p>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).</p>			X				<p>Zob. odpowiedź na zalecenie 1 dot. 2011 r.</p>

Rok	Zalecenia Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		w pełni zrealizowane	w trakcie realizacji		niezrealizowane	nie dotyczy (*)	nie wystarczające do wody	
			w większości	częściowo				
2010	<p>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).</p> <p>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).</p> <p>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).</p>				X			Zob. odpowiedź na zalecenie 1 dot. 2011 r.
			X					Zob. odpowiedź na zalecenie 3 z bieżącego sprawozdania za 2013 r.

(*) Zalecenia te dotyczą nowego okresu programowania 2014–2020, przez co trudno jest ocenić postępy poczynione przez Komisję.

**SPRAWOZDANIE ROCZNE DOTYCZĄCE
DZIAŁAŃ FINANSOWANYCH Z ÓSMEGO,
DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EUROPEJSKIEGO
FUNDUSZU ROZWOJU (EFR)**

(2014/C 398/02)

Sprawozdanie roczne dotyczące działań finansowanych z ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>
Wstęp	1–10
Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju	2–10
Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości	6–10
Rozdział I – Realizacja ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR	11–15
Realizacja	11–14
Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR	15
Rozdział II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR	16–44
Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera	I–X
Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności	16–44
Zakres kontroli i podejście kontrolne	16–19
Wiarygodność rozliczeń	20
Prawidłowość transakcji	21–31
Badanie wybranych systemów kontroli	32–44
Wnioski i zalecenia	45–51
Wnioski dotyczące 2013 r.	45–47
Zalecenia	48–51
Załącznik 1 – Wyniki badania transakcji w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju	
Załącznik 2 – Wyniki badania wybranych systemów w zakresie Europejskich Funduszy Rozwoju i pomocy rozwojowej finansowanej z budżetu UE	
Załącznik 3 – Działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń – Europejskie Fundusze Rozwoju	

UWAGI TRYBUNAŁU

WSTĘP

1. Niniejsze sprawozdanie roczne zawiera przeprowadzoną przez Trybunał ocenę Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR). Najważniejsze informacje dotyczące działań objętych kontrolą oraz wydatków za 2013 r. przedstawiono w **tabeli 1**.

Tabela 1 – Europejskie Fundusze Rozwoju – najważniejsze informacje za rok 2013

(w mln EUR)

Tytuł budżetowy	Obszar polityki	Opis	Płatności za rok 2013	
Europejskie Fundusze Rozwoju	8. EFR	Wydatki operacyjne	Projekty	20
			Wsparcie budżetowe	0
		Wydatki administracyjne		0
				20
	9. EFR	Wydatki operacyjne	Projekty	256
			Wsparcie budżetowe	1
		Wydatki administracyjne		2
				259
	10. EFR	Wydatki operacyjne	Projekty	1 961
			Wsparcie budżetowe	717
		Wydatki administracyjne		94
				2 772

Wydatki operacyjne ogółem (projekty)	2 237
Wydatki operacyjne ogółem (wsparcie budżetowe)	718
Wydatki administracyjne ogółem	96
Płatności ogółem	3 051
- zaliczki	- 1 753
+ rozliczenie zaliczek	1 314
Skontrolowana populacja	2 612
Zobowiązania indywidualne ogółem ⁽¹⁾	3 350
Zobowiązania globalne ogółem ⁽¹⁾	3 923

⁽¹⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji finansowych. Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

Źródło: Sprawozdania finansowe dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR za rok 2013.

UWAGI TRYBUNAŁU

Charakterystyka Europejskich Funduszy Rozwoju

2. Europejskie Fundusze Rozwoju (EFR) są głównym instrumentem pomocy Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Umowa o partnerstwie podpisana w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat („umowa z Kotonu”) jest obowiązującą umową ramową regulującą relacje pomiędzy Unią Europejską a AKP i KTZ. Partnerstwo ma na celu przede wszystkim ograniczenie, a ostatecznie wyeliminowanie ubóstwa.

3. EFR są finansowane przez państwa członkowskie, a ich funkcjonowanie jest regulowane na podstawie osobnych rozporządzeń finansowych. Zarządzanie EFR, za które odpowiada Komisja Europejska, nie wchodzi w zakres budżetu ogólnego UE. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zarządza instrumentem inwestycyjnym, który nie jest objęty poświadczeniem wiarygodności wydawanym przez Trybunał ani uwzględniany w absolutorium udzielanym przez Parlament Europejski ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. EFR są niemal w całości zarządzane przez Dyрекcję Generalną Komisji ds. Rozwoju i Współpracy (EuropeAid), która zarządza także wieloma wydatkami z budżetu UE ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

5. Środki z EFR są przeznaczane na realizację projektów i wsparcie budżetowe ⁽⁵⁾ w ramach trzech głównych mechanizmów. W 2013 r. 42 % płatności dokonano w ramach zarządzania scentralizowanego, 32 % – w ramach zarządzania zdecentralizowanego, a 26 % – w ramach zarządzania wspólnego ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zob. art. 118, 125 i 134 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1) oraz opinia Trybunału nr 9/2007 w sprawie projektu tego rozporządzenia (Dz.U. C 23 z 28.1.2008 s. 3).

⁽²⁾ Zasady dotyczące kontroli tych działań przez Trybunał określono w porozumieniu trójstronnym między EBI, Komisją a Trybunałem (art. 134 rozporządzenia (WE) nr 215/2008) z 2012 r.

⁽³⁾ Za zarządzanie 1,7 % wydatków z EFR odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO).

⁽⁴⁾ Zob. rozdział 7 „Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie” w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2013 r. dotyczącym wykonania budżetu UE.

⁽⁵⁾ W przypadku wsparcia budżetowego Komisja przekazuje do budżetu kraju partnerskiego fundusze, które uzupełniają środki budżetowe przeznaczone na realizację krajowej strategii rozwoju.

⁽⁶⁾ W przypadku zarządzania scentralizowanego działania pomocowe są realizowane bezpośrednio przez służby Komisji (centrale lub delegatury) bądź pośrednio przez organy krajowe (np. agencję ds. rozwoju w państwie członkowskim UE). W przypadku zarządzania zdecentralizowanego realizację zadań powierza się krajowi trzeciemu. W przypadku zarządzania wspólnego realizację zadań powierza się organizacji międzynarodowej.

UWAGI TRYBUNAŁU

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości

6. Wydatki będące przedmiotem niniejszego sprawozdania są dokonywane w 79 krajach z zastosowaniem różnorodnych metod realizacji. Przepisy i procedury, w tym te dotyczące przetargów i postępowań o udzielenie zamówienia, są często skomplikowane. Trybunał ocenił ryzyko wynikające z tego faktu jako wysokie.

7. W dwóch obszarach – wsparcia budżetowego ⁽⁷⁾ i wkładów UE do projektów z udziałem wielu darczyńców, realizowanych przez organizacje międzynarodowe ⁽⁸⁾, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) – charakter instrumentów i warunków płatności ogranicza podatność transakcji na błędy.

8. Wsparcie budżetowe stanowi wkład przekazywany do budżetu ogólnego państwa lub do budżetu przeznaczonego na realizację określonej polityki lub celu. Trybunał bada, czy Komisja przestrzegała szczegółowych warunków dokonywania płatności w ramach wsparcia budżetowego dla danego kraju partnerskiego oraz czy sprawdziła, czy nie zostały naruszone ogólne warunki kwalifikowalności (takie jak postępy w zarządzaniu finansami w sektorze publicznym).

9. Niemniej jednak Komisja ma dużą swobodę przy decydowaniu, czy warunki te zostały spełnione. Prowadzona przez Trybunał kontrola prawidłowości nie może wykraczać poza etap, na którym krajowi partnerskiemu wypłacana jest pomoc. Po przekazaniu środków są one włączane do budżetu kraju otrzymującego pomoc. Ewentualne uchybienia w sprawowanym przez ten kraj zarządzaniu finansami, stwierdzone w ramach prowadzonej przez Trybunał kontroli prawidłowości, nie są uznawane za błędy.

⁽⁷⁾ Płatności w ramach wsparcia budżetowego brutto zrealizowane z Europejskich Funduszy Rozwoju w 2013 r. wyniosły 718 mln euro.

⁽⁸⁾ Płatności brutto z EFR w 2013 r. na rzecz projektów z udziałem wielu darczyńców, realizowanych przez organizacje międzynarodowe, wyniosły 458 mln euro.

UWAGI TRYBUNAŁU

10. Wkłady finansowe Komisji do projektów z udziałem wielu darczyńców są łączone ze środkami przekazanymi przez innych darczyńców i nie są zarezerwowane na ściśle określone pozycje wydatków kwalifikowalnych. W ramach tzw. podejścia założeniowego Komisja przyjmuje, że leżące u podstaw wydatków transakcje są prawidłowe, pod warunkiem że łączna kwota pochodząca z różnych źródeł obejmuje dostateczne wydatki kwalifikowalne na pokrycie wkładu UE. Jeśli inni darczyńcy przyjęliby takie samo podejście i zastosowali takie same kryteria kwalifikowalności warunkujące przekazanie środków, zachodzi ryzyko, że łączne wydatki mogłyby nie spełniać warunków określonych przez Komisję i innych darczyńców.

ODPOWIEDZI KOMISJI

10. Zdaniem Komisji wprowadzone środki kontroli wewnętrznej wraz ze środkami stosowanymi przez organizacje międzynarodowe ograniczają teoretyczne ryzyko do poziomu, który jest rzeczywiście dopuszczalny. Komisja nie posiada informacji na temat żadnych szczególnych problemów z „podejściem założeniowym” (które zostało opracowane, aby umożliwić Komisji udział w działaniach podejmowanych przez wielu darczyńców, w tym w funduszach powierniczych). Takie podejście zapewnia spełnienie prawnych wymogów mających zastosowanie do finansowania przez UE działań zewnętrznych (poprzez zagwarantowanie, że kwota wniesiona przez innych darczyńców wystarczy na pokrycie kosztów wszelkich działań, które w świetle zasad UE są niekwalifikowalne) przy jednoczesnym wydatkowaniu środków UE w najbardziej efektywny sposób (poprzez koordynację działań darczyńców) zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Komisja ogranicza to ryzyko poprzez ocenę procedur z zakresu rachunkowości, kontroli, kontroli wewnętrznej, udzielania zamówień, publikacji informacji ex post oraz ochrony danych osobowych stosowanych przez międzynarodowe organizacje partnerskie przed przystąpieniem do wspólnych projektów, obecność swoich pracowników w terenie (oraz udział w grupach sterujących) i rygorystyczne wymagania w odniesieniu do sprawozdawczości finansowej w stosunku do danej organizacji międzynarodowej. Ponadto w trakcie realizacji programów działań zewnętrznych systemy poddaje się systematycznym przeglądom podczas wizyt kontrolnych przeprowadzanych przez kontrolerów zewnętrznych.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Komisję nie wykryto do chwili obecnej „szczególnych zagrożeń” tego rodzaju. Komisja nie ma również informacji na temat innego darczyńcy z „takimi samymi kryteriami kwalifikowalności”.

UWAGI TRYBUNAŁU

ROZDZIAŁ I – REALIZACJA ÓSMEGO, DZIEWIĄTEGO I DZIESIĄTEGO EFR**Realizacja**

11. Chociaż zobowiązania w ramach EFR są zaciągane zwykle na około pięć lat, to jednak płatności mogą być realizowane przez dłuższy okres. W 2013 r. zrealizowano płatności z ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR. W ramach ósmego EFR (1995–2000) dostępne były środki w wysokości 12 840 mln euro, zaś w ramach dziewiątego EFR (2000–2007) – środki w wysokości 13 800 mln euro.

12. W ramach dziesiątego EFR (2008–2013) dostępne były środki w wysokości 22 682 mln euro. Z tej kwoty 21 967 mln euro przeznaczono dla krajów AKP, a 285 mln euro dla KTZ, przy czym odpowiednio 1 500 mln euro i 30 mln euro jest przeznaczonych na instrument inwestycyjny dla krajów AKP i KTZ, którym zarządza EBI. 430 mln euro przeznaczono na pokrycie wydatków Komisji związanych z programowaniem i realizacją EFR.

13. W 2013 r. łączna wysokość wkładów wpłaconych przez państwa członkowskie wyniosła 3 200 mln euro, z czego 2 950 mln euro było przeznaczonych na działania zarządzane przez Komisję.

14. W **tabeli 2** przedstawiono wykorzystanie zasobów EFR zarówno w 2013 r., jak i w ujęciu całkowitym. Ponieważ po dniu 31 grudnia 2013 r. środki z dziesiątego EFR nie są już przyznawane⁽⁹⁾, Komisji udało się osiągnąć wyższe niż założone rezultaty pod względem zobowiązań: zobowiązania globalne i indywidualne były odpowiednio o 29 % i 31 % większe niż początkowo planowano. W konsekwencji płatności były o 7 % wyższe niż początkowo planowano, a zobowiązania pozostające do spłaty wzrosły o 8 % w stosunku do 2012 r.

⁽⁹⁾ Art. 1 ust. 5 Umowy wewnętrznej między przedstawicielami rządów państw członkowskich, zebranymi w Radzie, w sprawie finansowania pomocy wspólnotowej na podstawie wieloletnich ram finansowych na lata 2008–2013 zgodnie z umową o partnerstwie AKP-WE oraz w sprawie przydzielania pomocy finansowej dla krajów i terytoriów zamorskich, do których stosuje się część czwartą Traktatu WE (Dz.U. L 247 z 9.9.2006, s. 32).

Tabela 2 – Wykorzystanie zasobów EFR według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

	Stan na koniec 2012 r.		Wykonanie budżetu w roku budżetowym 2013 (netto) ⁽⁶⁾						Stan na koniec 2013 r.			
	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	8. EFR ⁽³⁾	9. EFR ⁽³⁾	10. EFR	Ogólna kwota	8. EFR	9. EFR	10. EFR	Ogólna kwota	Wskaźnik wykonania ⁽²⁾	
												Wskaznik wykonania ⁽²⁾
A – ZASOBY ⁽¹⁾	48 920		- 104	- 336	548	108	10 481	16 114	22 433	49 028		
B – WYKORZYSTANIE												
1. Zobowiązania globalne ⁽⁴⁾	43 991	89,9%	- 98	- 72	4 093	3 923	10 478	16 084	21 351	47 914	97,7%	
2. Zobowiązania indywidualne ⁽⁵⁾	38 059	77,8%	- 11	- 96	3 457	3 350	10 437	15 408	15 565	41 410	84,5%	
3. Płatności	32 417	66,3%	18	230	2 715	2 963	10 363	14 795	10 222	35 380	72,2%	
C – Zobowiązania pozostające do spłaty (B1-B3)	11 574	23,7%					115	1 289	11 129	12 534	25,6%	
D – Dostępne saldo (A-B1)	4 929	10,1%					3	30	1 082	1 114	2,3%	

⁽¹⁾ Wstępny przydział na 8., 9. i 10. EFR, współfinansowanie, odsetki, dochody różne, środki przesunięte z poprzednich EFR.

⁽²⁾ Jako odsetek zasobów.

⁽³⁾ Kwoty ujemne odpowiadają środkom anulowanym.

⁽⁴⁾ Zobowiązania globalne dotyczą decyzji finansowych.

⁽⁵⁾ Zobowiązania indywidualne dotyczą umów indywidualnych.

⁽⁶⁾ Zobowiązania netto po odjęciu środków anulowanych. Płatności netto po odjęciu zwrotów.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań z realizacji finansowej i sprawozdania finansowego dotyczącego EFR na dzień 31 grudnia 2013 r.

(w mln EUR)

UWAGI TRYBUNAŁU

Sprawozdanie roczne Komisji dotyczące zarządzania finansami ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR

15. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do dziesiątego EFR Komisja zobowiązana jest rokrocznie sporządzać sprawozdanie z zarządzania finansami EFR⁽¹⁰⁾. W opinii Trybunału w sprawozdaniu tym prawidłowo przedstawiono stosowne informacje finansowe.

⁽¹⁰⁾ Art. 118, 124 i 156 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

ROZDZIAŁ II – Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące EFR**Wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności dotyczące ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie niezależnego kontrolera**

I – Na mocy postanowień art. 287 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 141 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, jak również do poprzednich EFR, Trybunał zbadał:

- a) roczne sprawozdania finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju, obejmujące bilans, rachunek wyniku ekonomicznego, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz Europejskich Funduszy Rozwoju, a także sprawozdanie z realizacji finansowej za rok budżetowy zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r., zatwierdzone przez Komisję w dniu 17 lipca 2014 r.;
- b) legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań, zgodnie z przepisami prawa dotyczącymi EFR w odniesieniu do tej części środków EFR, która podlega zarządzaniu finansowemu Komisji⁽¹¹⁾.

Zadania kierownictwa

II – Na mocy art. 310–325 TFUE oraz rozporządzeń finansowych mających zastosowanie do ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR, kierownictwo odpowiada za sporządzenie i prezentację rocznego sprawozdania finansowego EFR zgodnie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego⁽¹²⁾ oraz za legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw tego sprawozdania. Do zadań kierownictwa należy także opracowywanie, wdrażanie i utrzymywanie systemów kontroli wewnętrznej umożliwiających sporządzenie 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 EFR 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 legalności i prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw. 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 roczne sprawozdanie finansowe EFR 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 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 sprawozdania finansowego lub istotnej niezgodności transakcji leżących u jego podstaw z wymogami przepisów EFR. 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 wykorzystywany do sporządzania i rzetelnej prezentacji sprawozdań finansowych system kontroli wewnętrznej oraz systemy nadzoru i kontroli wprowadzone w celu zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych sprawozdań. Kontrola obejmuje także ocenę stosowności przyjętych zasad rachunkowości oraz racjonalności sporządzonych szacunków księgowych, a także ocenę ogólnej prezentacji sprawozdania finansowego.

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

⁽¹¹⁾ Na mocy art. 2, 3, 4, art. 125 ust. 4 oraz art. 134 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do dziesiątego EFR, niniejsze poświadczenie wiarygodności nie obejmuje części środków EFR, którymi zarządza EBI i za które jest on odpowiedzialny.

⁽¹²⁾ Zasady rachunkowości przyjęte przez księgowego EFR oparte są na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych, a w kwestiach nimi nieobjętych – na Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) wydanych przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

Wiarygodność rozliczeń

Opinia na temat wiarygodności rozliczeń

VI – W opinii Trybunału roczne sprawozdanie finansowe ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r. przedstawia rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2013 r. oraz wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego.

Legalność i prawidłowość transakcji leżących u podstaw rozliczeń

Dochody

Opinia na temat legalności i prawidłowości dochodów leżących u podstaw rozliczeń

VII – W opinii Trybunału dochody leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Zobowiązania

Opinia na temat legalności i prawidłowości zobowiązań leżących u podstaw rozliczeń

VIII – W opinii Trybunału zobowiązania leżące u podstaw rozliczeń za rok zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r. są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach.

Płatności

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

IX – Trybunał stwierdził, że systemy nadzoru i kontroli są częściowo skuteczne pod względem zapewniania legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń. Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędów w płatnościach z ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR wynosi 3,4 %.

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

X – 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 2013 r. występuje istotny poziom błędów.

4 września 2014 r.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes

UWAGI TRYBUNAŁU

Informacje leżące u podstaw poświadczenia wiarygodności*Zakres kontroli i podejście kontrolne*

16. Ogólne podejście i metodyka Trybunału zostały opisane w sprawozdaniu rocznym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wykonania budżetu za rok 2013, rozdział 1, **załącznik 1.1**. W odniesieniu do kontroli EFR należy odnotować następujące kwestie:

17. Uwagi Trybunału co do wiarygodności rozliczeń EFR dotyczą sprawozdania finansowego⁽¹³⁾ i sprawozdania z realizacji finansowej ósmego, dziewiątego i dziesiątego EFR⁽¹⁴⁾ zatwierdzonych przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym dotyczącym EFR⁽¹⁵⁾ oraz przekazanych Trybunałowi, wraz z oświadczeniem księgowego, w dniu 17 lipca 2014 r. Kontrola polegała na badaniu kwot i informacji oraz ocenie stosowanych zasad rachunkowości, głównych szacunków sporządzanych przez kierownictwo oraz ogólnej prezentacji sprawozdania finansowego.

18. Kontrola prawidłowości transakcji objęła:

- a) badanie wszystkich wkładów państw członkowskich i próby innych rodzajów transakcji związanych z dochodami;
- b) badanie próby obejmującej 30 zobowiązań⁽¹⁶⁾;
- c) badanie próby obejmującej 165 transakcji⁽¹⁷⁾. Próbę tę dobrano tak, by była reprezentatywna dla wszystkich rodzajów płatności w ramach EFR. Składała się ona z 93 płatności zatwierdzonych przez 10 delegatur UE⁽¹⁸⁾ i 72 płatności zatwierdzonych przez centralę Komisji⁽¹⁹⁾;

⁽¹³⁾ Zob. art. 122 rozporządzenia (WE) nr 215/2008: sprawozdanie finansowe obejmuje bilans, rachunek wyniku ekonomicznego, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienie zmian w aktywach netto oraz tabelę pozycji płatnych na rzecz EFR.

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 123 rozporządzenia (WE) nr 215/2008: sprawozdanie z realizacji finansowej obejmuje tabele przedstawiające środki, zobowiązania i płatności.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 125 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

⁽¹⁶⁾ Globalne zobowiązania finansowe i odpowiadające im zobowiązania prawne (umowy finansowe) podjęte w następstwie przyjęcia decyzji o finansowaniu przez Komisję.

⁽¹⁷⁾ Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Trybunału Obrachunkowego dotyczącym wykonania budżetu za rok 2013, **załącznik 1.1**, pkt 7.

⁽¹⁸⁾ Unia Afrykańska, Kamerun, Demokratyczna Republika Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Lesotho, Mozambik, Nigeria, Rwanda i Zimbabwe.

⁽¹⁹⁾ EuropeAid: 34 płatności związanych z projektami i 35 płatności w ramach wsparcia budżetowego; DG ECHO: trzy płatności związane z projektami dotyczącymi pomocy humanitarnej.

UWAGI TRYBUNAŁU

- d) w przypadku wykrycia błędów – analizę odpowiednich systemów kontroli w celu zidentyfikowania konkretnych uchybień systemowych;
- e) ocenę systemów kontroli w EuropeAid i delegaturach UE, obejmującą:
- (i) kontrole *ex ante* przeprowadzone przez pracowników Komisji, audytorów zewnętrznych lub zewnętrzne podmioty nadzorujące przed dokonaniem płatności;
 - (ii) monitorowanie i nadzór, w szczególności działania następcze podjęte w wyniku kontroli zewnętrznych, wizyty weryfikacyjne, wizyty monitorujące i przeprowadzone przez EuropeAid badania dotyczące poziomu błędów resztowego w 2012 i 2013 r.;
 - (iii) audyt wewnętrzny;
- f) przegląd rocznego sprawozdania z działalności sporządzonego przez dyrektora generalnego EuropeAid;
- g) działania podjęte w następstwie wcześniejszych zaleceń Trybunału.

19. Jak wskazano w pkt 4, EuropeAid wdraża większość instrumentów pomocy wewnętrznej finansowanych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i z EFR. Uwagi Trybunału dotyczące zarówno skuteczności systemów nadzoru i kontroli, jak i wiarygodności rocznego sprawozdania z działalności i oświadczenia dyrektora generalnego za 2013 r. odnoszą się do całego obszaru odpowiedzialności EuropeAid.

Wiarygodność rozliczeń

20. W rachunku wyniku ekonomicznego po stronie dochodów uwzględniono odsetki od płatności zaliczkowych (5,7 mln euro) na rzecz beneficjentów na kwoty powyżej 250 000 euro. W przypadku płatności zaliczkowych przekraczających 750 000 euro Komisja jest zobowiązana do corocznego odzyskiwania odsetek od beneficjentów⁽²⁰⁾. Trybunał ustalił, że w stosunku do 2012 r. nastąpiła pod tym względem pewna poprawa, ponieważ liczba i wartość odzyskanych należności wzrosła⁽²¹⁾. Subdelegowani urzędnicy zatwierdzający wciąż jednak niesystematycznie stosują tę zasadę, a wysokość przychodów z tytułu odsetek ujawniona w sprawozdaniu finansowym częściowo opiera się na szacunkach. Ponadto odsetki naliczone od płatności zaliczkowych wynoszących od 250 000 do 750 000 euro wciąż nie są uznawane za dochód finansowy w sprawozdaniu finansowym, ponieważ Komisja nie ukończyła jeszcze prac nad systemem CRIS.

⁽²⁰⁾ Art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

⁽²¹⁾ W 2013 r. miały miejsce 24 przypadki odzyskania należności o łącznej wartości 4,7 mln euro, wobec 13 przypadków odzyskania należności o łącznej wartości 1,3 mln euro w 2012 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

*Prawidłowość transakcji***Dochody**

21. W wyniku kontroli dochodów Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu.

Zobowiązania

22. W wyniku kontroli zobowiązań Trybunał nie stwierdził istotnego poziomu błędu.

Płatności

23. Zestawienie wyników badania transakcji po stronie płatności przedstawiono w **załączniku 1**. Spośród 165 transakcji po stronie płatności skontrolowanych przez Trybunał w 45 (27 %) wystąpiły błędy. Na podstawie 32 skwantyfikowanych błędów Trybunał szacuje, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosi 3,4 %⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Projekty

24. Spośród 130 transakcji po stronie płatności skontrolowanych przez Trybunał w 42 (32 %) wystąpiły błędy, przy czym w 30 przypadkach (71 %) były to błędy kwantyfikowalne. Z 30 transakcji po stronie płatności zawierających błędy kwantyfikowalne 17 stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*.

23. Komisja nie podziela przeprowadzonej przez Trybunał analizy dwóch błędów, które dotyczyły udzielania zamówień i miały znaczący wpływ na oszacowany przez Trybunał poziom błędu. Zob. także odpowiedź Komisji na pkt 26b).

⁽²²⁾ Trybunał wylicza szacowany poziom błędu na podstawie statystycznie dobranej reprezentatywnej próby. Podana wartość to najlepszy uzyskany szacunek. Trybunał uzyskał pewność na poziomie 95 %, że poziom błędu w kontrolowanej populacji wynosi pomiędzy 1,4 % a 5,4 % (odpowiednio najniższy i najwyższy poziom błędu).

⁽²³⁾ W przypadku dwóch błędów, które zakwestionowała Komisja, jeden polegał na zamieszczeniu w ogłoszeniu o zamówieniu bardzo szczegółowej specyfikacji technicznej pojazdów. Biorąc pod uwagę, w jakim celu miały być używane te pojazdy, taki poziom szczegółowości nie był uzasadniony i spowodował *de facto* wykluczenie części potencjalnych oferentów, co podważyło cel postępowania. W przypadku drugiego błędu zamiast jednego nieograniczonego przetargu międzynarodowego przeprowadzono trzy lokalne przetargi nieograniczone, bez odpowiedniego uzasadnienia. Te błędy świadczą o uchybieniach w kontrolach przeprowadzonych przez delegatury UE, które wcześniej wydały zgodę na takie postępowania.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

25. Podobnie jak w 2012 r.⁽²⁴⁾, błędy częściej stwierdzano w transakcjach dotyczących prognoz programów, umów o dotacje i umów w sprawie wkładu finansowego zawieranych przez Komisję z organizacjami międzynarodowymi niż w przypadku innych form wsparcia. Błędy wystąpiły w 32 (44 %) spośród 72 skontrolowanych transakcji tego rodzaju.

26. Główne rodzaje błędów kwantyfikowalnych wykrytych przez Trybunał w transakcjach po stronie płatności związanych z projektami dotyczyły:

- h) braku dokumentów poświadczających, że działalność kwalifikowalna rzeczywiście miała miejsce (12 transakcji);
- i) nieprzestrzegania przez beneficjentów przepisów dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia (osiem transakcji);⁽²⁵⁾
- j) wydatków niekwalifikowalnych, takich jak wydatki odnoszące się do czynności nieprzewidzianych w umowie (pięć transakcji), niekwalifikowalny podatek VAT (trzy transakcje), wydatki poniesione poza okresem realizacji (dwie transakcje) lub niezgodne z regułą pochodzenia (jedna transakcja);

26.

- b) Komisja nie podzieli przeprowadzonej przez Trybunał analizy jednego błędu kwantyfikowalnego. Zdaniem Komisji specyfikacje techniczne sporządzone przez instytucję zamawiającą zgodnie z przysługującym jej szerokim zakresem swobody uznania, którą jako zasadę potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, nie były nieproporcjonalne i nie zakłócały konkurencji. Zasada ta gwarantuje pewność prawa instytucjom zamawiającym, której brak mógłby mieć negatywne skutki dla postępowań o udzielenie zamówienia przeprowadzanych w przyszłości.

W odniesieniu do innego wskazanego błędu związanego z przetargiem Komisja uważa, że wynika to z bardzo rygorystycznej interpretacji przepisów.

⁽²⁴⁾ Pkt 26 sprawozdania rocznego Trybunału za 2012 r.

⁽²⁵⁾ W przypadku dwóch błędów, które zakwestionowała Komisja, jeden polegał na zamieszczeniu w ogłoszeniu o zamówieniu bardzo szczegółowej specyfikacji technicznej pojazdów. Biorąc pod uwagę, w jakim celu miały być używane te pojazdy, taki poziom szczegółowości nie był uzasadniony i spowodował *de facto* wykluczenie części potencjalnych oferentów, co podważyło cel postępowania. W przypadku drugiego błędu zamiast jednego nieograniczonego przetargu międzynarodowego przeprowadzono trzy lokalne przetargi nieograniczone, bez odpowiedniego uzasadnienia. Te błędy świadczą o uchybieniach w kontrolach przeprowadzonych przez delegatury UE, które wcześniej wydały zgodę na takie postępowania.

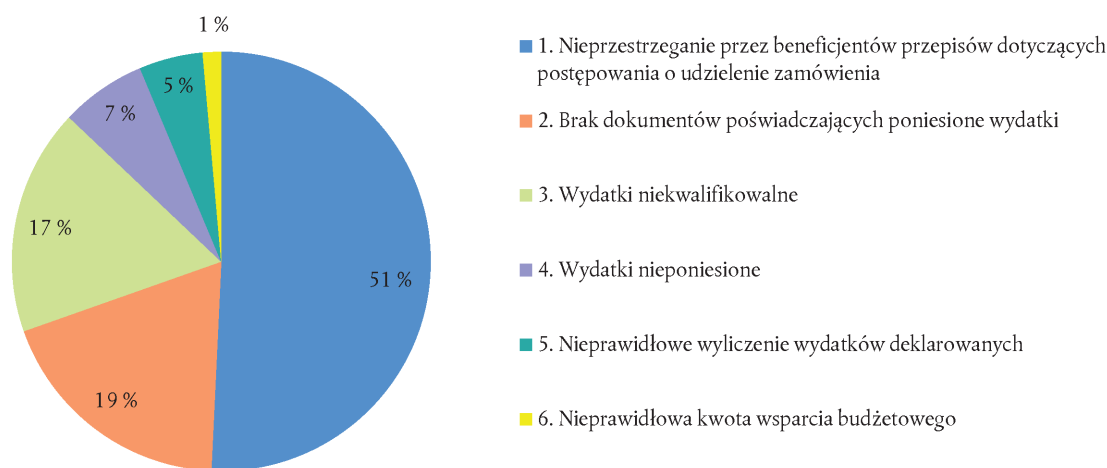
UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

- k) wydatków nieponiesionych przez beneficjentów (siedem transakcji);
- l) nieprawidłowego wyliczenia wydatków deklarowanych (pięć transakcji).

27. Na **wykresie 1** przedstawiono udział różnych kategorii błędów w ogólnym szacowanym poziomie błędów. Błędy związane z nieprzestrzeganiem przez beneficjentów procedur udzielania zamówień i brakiem dokumentów składają się na 70 % najbardziej prawdopodobnego poziomu błędów.

Wykres 1 – Udział różnych kategorii błędów w najbardziej prawdopodobnym poziomie błędów



Ramka 1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach związanych z projektami

Brak dokumentów poświadczających poniesione wydatki

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych w ramach programu „Support to peacebuilding and transition activities” (Wsparcie działań w zakresie budowania pokoju i transformacji) realizowanego w Afryce subsaharyjskiej przez organizację międzynarodową. Skontrolowano 25 pozycji wydatków. W przypadku czterech z nich, dotyczących wynagrodzeń pracowników i kosztów podróży na kwotę łącznie 18 200 euro, Trybunałowi nie dostarczono dokumentów poświadczających poniesione wydatki (takich jak umowa o pracę, karta płacy, dowód wypłaty wynagrodzeń, faktura, karty pokładowe, dowód opłacenia kosztów podróży).

Ramka 1 – Przykłady błędów kwantyfikowalnych w transakcjach związanych z projektami

--

Nieprzestrzeżenie przez beneficjentów procedur udzielania zamówień

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych w ramach programu „Assistance to Micro and Small Enterprises” (Pomoc dla małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw) prowadzonego w Afryce i wykrył błąd w postępowaniu o udzielenie zamówienia na sprzęt teleinformatyczny o wartości 23 398 euro dla centrum informacji gospodarczej. Zgodnie z treścią ogłoszenia o zamówieniu kryterium udzielenia zamówienia była najniższa cena. W sprawozdaniu z oceny nie przedstawiono w poprawny sposób złożonych ofert. W rezultacie oferentowi proponującemu najniższą cenę nie udzielono zamówienia.

Działający na zlecenie Komisji kontroler zewnętrzny, który przeprowadził kontrolę finansową tego programu, nie wykrył błędu.

Wydatki niekwalifikowalne i wydatki nieponiesione przez beneficjenta

Trybunał zbadał ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych w ramach programu „All ACP Agricultural Commodities Programme” (Program dotyczący obrotu towarami rolnymi z krajów AKP) realizowanego przez organizację międzynarodową. Partner wykonawczy zadeklarował wydatki w wysokości 254 000 USD, w tym 17 675 USD kosztów ogólnych. Ponieważ w umowie nie przewidziano finansowania kosztów ogólnych, zostały one uznane za niekwalifikowalne.

W dodatku wysokość kwoty wypłaconej przez organizację międzynarodową partnerowi wykonawczemu w ramach płatności zaliczkowej różniła się o 3 862 USD od wysokości rzeczywiście poniesionych wydatków.

Ta rozbieżność wskazuje na uchybienie w przeprowadzonej przez organizację międzynarodową kontroli zgodności programu z postanowieniami umowy i wykorzystania płatności zaliczkowych.

Wydatki niekwalifikowalne i wydatki nieponiesione przez beneficjenta

Komisja przypomniła tej organizacji o obowiązujących przepisach i obowiązkach. Wykryte przez Trybunał wydatki niekwalifikowalne umożliwią Komisji ponowne wyliczenie kwoty wkładu UE. W przyszłości programy, którymi zarządza ta organizacja, zostaną poddane wzmoczonej kontroli w ramach wizyt weryfikacyjnych.

28. Błędy niekwantyfikowalne dotyczyły niedociągnięć w zastosowanych procedurach udzielania zamówień (sześć transakcji), niewystarczającej dokumentacji poświadczającej poprawność wypłaconych kwot (trzy transakcje) i niedostatecznych informacji, na podstawie których Trybunał mógłby skwantyfikować błąd w zakresie kwalifikowalności wydatków (trzy transakcje).

Wsparcie budżetowe

29. Spośród zbadanych 35 transakcji wsparcia budżetowego w trzech (9 %) wystąpiły błędy, przy czym w dwóch przypadkach (67 %) były to błędy kwantyfikowalne.

30. Wykryte przez Trybunał błędy kwantyfikowalne w transakcjach wsparcia budżetowego wynikały z nieprawidłowego zastosowania metody punktacji służącej do określenia, czy odbiorcy spełnili warunki otrzymywania zmiennych transz płatności w zależności od uzyskanych wyników (jedna transakcja) oraz z zastosowania niewłaściwego kursu wymiany służącego do przeliczania wypłat w ramach wsparcia budżetowego na lokalną walutę (jedna transakcja).

29. Komisja pragnie zauważyć, że liczba błędów związanych z wsparciem budżetowym zmniejszyła się o 82 % w okresie od 2011 do 2013 r.

31. Trybunał zidentyfikował również jeden błąd niekwantyfikowalny. Komisja nie wymagała od odbiorcy przedstawienia dowodów na to, że do przeliczenia wypłat na lokalną walutę zastosowano właściwy kurs wymiany.

Ramka 2 – Przykład błędu kwantyfikowalnego w transakcji wsparcia budżetowego

Niewłaściwe zastosowanie metody punktacji w odniesieniu do zmiennej transzy płatności uzależnionej od uzyskanych wyników

Trybunał zbadał zmienną transzę płatności uzależnioną od uzyskanych wyników w wysokości 4 181 250 euro w ramach „Programme d'appui au plan de développement territorial” (Program wsparcia planu rozwoju terytorialnego) na Majotcie. Zgodnie z umową w sprawie finansowania Komisja powinna ocenić postępy poczynione w zakresie wiarygodności budżetu oddzielnie w odniesieniu do każdego wybranego rozdziału budżetu. Zamiast tego Komisja dokonała ogólnej oceny opartej na kwocie odpowiadającej wszystkim rozdziałom razem, co oznaczało, że pozytywne i negatywne zmiany w poszczególnych rozdziałach wzajemnie się znosiły po zsumowaniu. Niezastosowanie się do metody punktacji określonej w umowie w sprawie finansowania doprowadziło do nadpłaty w wysokości 222 861 euro (5,33 %).

Ramka 2 – Przykład błędu kwantyfikowalnego w transakcji wsparcia budżetowego

Niewłaściwe zastosowanie metody punktacji w odniesieniu do zmiennej transzy płatności uzależnionej od uzyskanych wyników

Komisja skorygowała tę kwotę o dokonane wypłaty i wystawiła nakaz odzyskania środków.

Badanie wybranych systemów kontroli

32. Zestawienie wyników przeprowadzonego przez Trybunał badania systemów EuropeAid przedstawiono w **załączniku 2**.

Kontrole **ex ante**

33. Z uwagi na środowisko wysokiego ryzyka (zob. pkt 6) struktura kontroli EuropeAid opiera się głównie na kontrolach *ex ante* (przeprowadzanych przez pracowników Komisji, zewnętrzne podmioty nadzorujące lub kontrolerów zewnętrznych przed dokonaniem płatności związanych z projektami), mających zapobiegać nieprawidłowym płatnościom lub je wykrywać i korygować. Podobnie jak w latach poprzednich często błędów stwierdzanych przez Trybunał – w tym błędów w ostatecznych zestawieniach poniesionych wydatków, które wcześniej zostały poddane kontrolom zewnętrznym i weryfikacji wydatków – wskazuje na niedociągnięcia w tych kontrolach *ex ante*.

UWAGI TRYBUNAŁU

34. W maju 2013 r. EuropeAid przyjęła plan działania mający na celu eliminację uchybień stwierdzonych podczas wdrażania systemu kontroli⁽²⁶⁾. W planie tym uwzględniono szereg zaleceń przedstawionych przez Trybunał w poprzednich sprawozdaniach rocznych, a także kwestie zidentyfikowane w ramach badań dotyczących poziomu błędów resztowego przeprowadzonych przez EuropeAid w 2012 i 2013 r. Kwestie te dotyczą m.in. działań informacyjnych, szkoleń i zapewniania wytycznych na temat głównych rodzajów błędów i sposobów ich unikania. W planie określono także działania służące poprawie jakości kontroli zewnętrznych⁽²⁷⁾, stanowiących kluczowy element systemów nadzoru i kontroli EuropeAid, oraz działania na rzecz zacieśniania współpracy z organizacjami międzynarodowymi w zakresie kontroli prawidłowości (zob. pkt 39).

Monitorowanie i nadzór

35. Jak wskazano we wcześniejszych sprawozdaniach rocznych Trybunału⁽²⁸⁾, w systemie informacji zarządczej EuropeAid istnieją niedociągnięcia w zakresie rezultatów kontroli zewnętrznych i działań następczych, weryfikacji wydatków oraz wizyt monitorujących. Niedociągnięcia te utrudniają dyrektorowi generalnemu narzucenie kierownikom działów lub szefom delegatur UE obowiązku terminowego podejmowania działań następczych i naprawczych w związku z uchybieniami systemowymi i wykrytymi błędami. EuropeAid prowadzi prace nad nowymi funkcjami w module audytowym systemu informacyjnego CRIS, tak aby umożliwić lepsze monitorowanie działań podjętych w następstwie sprawozdań z kontroli.

36. EuropeAid prowadzi też obecnie prace nad stworzeniem narzędzia pozwalającego delegaturom UE na skuteczniejsze przeszukiwanie bazy projektów i planowanie kolejności wizyt w oparciu o wyniki oceny ryzyka wskazujące, gdzie istnieje największa potrzeba monitorowania.

⁽²⁶⁾ Zob. roczne sprawozdanie z działalności EuropeAid za 2013 r., s. 188–190 i 195–196.

⁽²⁷⁾ Wzory umów zmodyfikowano w ten sposób, że Komisja ma teraz wpływ na wybór kontrolerów zewnętrznych. Należy opracować siatki jakości, które pozwolą oceniać wiarygodność sprawozdań z kontroli oraz dostarczą odpowiednich wskazówek na wypadek wystąpienia niezgodności. Stosowanie metodyki planowania kontroli opartej na analizie ryzyka ma stać się obowiązkowe.

⁽²⁸⁾ Sprawozdanie roczne za rok 2010, pkt 42, sprawozdanie roczne za rok 2011, pkt 43 oraz sprawozdanie roczne za rok 2012, pkt 35.

UWAGI TRYBUNAŁU

Badanie błędu resztowego za 2013 r.

37. EuropeAid po raz drugi przeprowadziła badanie poziomu błędu resztowego mające na celu pomiar poziomu błędów, którym w ramach kontroli zarządczych nie zapobieżono, bądź których nie wykryto lub nie skorygowano. Badanie polegało na sprawdzeniu reprezentatywnej próby transakcji dotyczących umów zamkniętych w okresie od września 2012 r. do sierpnia 2013 r. w celu oszacowania najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu w populacji umów zamkniętych.

38. Wyniki badania poziomu błędu resztowego za 2013 r. przedstawiono w rocznym sprawozdaniu z działalności⁽²⁹⁾. Pokazują one, że szacowany poziom błędu resztowego wynosi 3,35 %, co oznacza, że przekracza on próg istotności 2 % wyznaczony przez Komisję. Główne rodzaje błędów zidentyfikowanych w ramach badania to:

- m) nieprzekazanie przez organizacje będące beneficjentami wystarczających dokumentów poświadczających kwalifikowalność (51,63 % poziomu błędu resztowego);
- n) błędy, które zostały jedynie oszacowane, gdyż nie przedstawiono wystarczających dowodów w celu sprawdzenia prawidłowości transakcji (17,82 % poziomu błędu resztowego);
- o) nieprzestrzeganie procedur udzielania zamówień (12,45 % poziomu błędu resztowego);
- p) kwoty nieodzyskane i nieskorygowane (8,71 % poziomu błędu resztowego);
- q) inne rodzaje błędów (9,39 %).

39. Transakcje zrealizowane przez organizacje międzynarodowe stanowią jedną piątą próby transakcji, lecz składają się na 29,18 % poziomu błędu resztowego.

40. Jak wykazano w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2012 rok⁽³⁰⁾, koncepcja metodyki badania poziomu błędu resztowego była zasadniczo odpowiednia. W drugim badaniu poziomu błędu resztowego dokonano pewnych udoskonaleń dotyczących wyliczania poziomów błędu w indywidualnych transakcjach i sposobu postępowania w przypadku transakcji, w odniesieniu do których nie dysponowano żadnymi informacjami.

⁽²⁹⁾ S. 140–142.

⁽³⁰⁾ Pkt 39.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

41. W rocznym sprawozdaniu z działalności podkreślono⁽³¹⁾, że metodyka badania poziomu błędu resztowego „umożliwiła poprawną ocenę występowania błędów niewykrytych przez ogólny system kontroli” i że „wynik tej ogólnej oceny wyrażono następnie jako faktyczny poziom błędu z pewnością na poziomie 95 %”. Takie przedstawienie wyników badania poziomu błędu resztowego nie jest jednak całkowicie poprawne:

- r) metodyka badania poziomu błędu resztowego uwzględnia kwestie racjonalności finansowej, zwłaszcza jeżeli chodzi o stopień, w jakim można polegać na wcześniejszych sprawozdaniach z kontroli lub weryfikacji, i zakres przeprowadzonych badań bezpośrednich. Takie podejście wiąże się z ograniczeniem zakresu badania poziomu błędu resztowego, o czym należy poinformować, tak aby można było właściwie zrozumieć wyniki tego badania;
- s) na podstawie badania poziomu błędu resztowego z 2013 r. ustalono, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu to istotnie 3,35 %, lecz uzyskana pewność na poziomie 95 % oznacza, że poziom błędu znajduje się pomiędzy najniższym i najwyższym poziomem błędu, które jednak nie zostały podane.

Kontrola wewnętrzna

42. W sprawozdaniu rocznym za 2011 r.⁽³²⁾ Trybunał zauważył, że przeprowadzona w 2011 r. reorganizacja Komisji miała istotny wpływ na działalność jednostki audytu wewnętrznego⁽³³⁾. W odpowiedzi na sprawozdanie roczne Trybunału za 2011 r. Komisja zobowiązała się, że oceni kompetencje jednostki audytu wewnętrznego oraz rozważy jej ewentualne wzmocnienie, jeśli uzna to za konieczne⁽³⁴⁾. Takich działań nie podjęto, a w 2013 r. nie odnotowano znaczącej poprawy w funkcjonowaniu jednostki.

41.

- a) Aby propagować badanie poziomu błędu resztowego w sposób skuteczny i efektywny kosztowo, w metodyce badania poziomu tego błędu przewidziano, że będzie się ono opierać na wynikach wcześniejszych kontroli, w tym kontrolach technicznych i finansowych, poświadczeniach wiarygodności, weryfikacjach, ocenach i sprawozdaniach z nadzoru technicznego.

Ten aspekt metodyki badania poziomu błędu resztowego opiera się na założeniu, że procedury badania poziomu tego błędu nie przyniosą korzyści przekraczających korzyści, które już wynikają z obszernych i rzetelnych wcześniejszych kontroli. Wcześniejsze kontrole przeprowadza się zazwyczaj bardziej intensywnie i przy większych nakładach niż w przypadku procedur badania poziomu błędu resztowego.

- b) W instrukcjach wydanych przez centralne służby Komisji nie przewidziano wyraźnie podania najniższego i najwyższego poziomu błędu w rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r.

42. Komisja podjęła pewne działania, aby zwiększyć zdolności jednostki audytu wewnętrznego.

⁽³¹⁾ S. 141.

⁽³²⁾ Pkt 50 sprawozdania rocznego Trybunału za 2011 r.

⁽³³⁾ Jednostka audytu wewnętrznego jest jednostką dyrekcji generalnej Komisji. Na jej czele stoi kierownik, który podlega bezpośrednio dyrektorowi generalnemu. Jednostka ma za zadanie w sposób niezależny poświadczać skuteczność systemu kontroli wewnętrznej, mając na uwadze poprawę funkcjonowania dyrekcji generalnej.

⁽³⁴⁾ Odpowiedź Komisji na pkt 59 lit. e) sprawozdania rocznego Trybunału za 2011 r.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

Przegląd rocznego sprawozdania z działalności

43. W swym oświadczeniu dyrektor generalny przedstawił zastrzeżenie dotyczące legalności i prawidłowości transakcji, gdyż kwota uznana za obciążoną ryzykiem (228,55 mln euro) stanowi ponad 2 % płatności dokonanych przez EuropeAid w 2013 r. Dyrektor stwierdził jednak również, że obowiązujące procedury kontroli dają niezbędną gwarancję legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw rozliczeń. Zdaniem Trybunału nie jest to logiczny wniosek, ponieważ systemów kontroli, które nie zapobiegają istotnym błędom ani nie umożliwiają ich wykrywania i korekty, nie można uznać za skuteczne.

44. Zastrzeżenie odnosi się do legalności i prawidłowości całości wydatków, jakimi zarządza EuropeAid. Zastrzeżenie jest uzasadnione, jeśli uchybienia kontroli dotyczą określonych dochodów lub wydatków⁽³⁵⁾, lecz nie wtedy, gdy wadliwe jest działanie systemu kontroli jako całości, a finansowy wpływ uchybień przekracza próg istotności ustalony dla całego budżetu znajdującego się w gestii dyrektora generalnego. Stałe instrukcje Komisji dotyczące rocznych sprawozdań z działalności za 2013 r. nie odnoszą się jednak w jasny sposób do takiej sytuacji.

WNIOSKI I ZALECENIA**Wnioski dotyczące 2013 r.**

45. Na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych Trybunał stwierdza, że sprawozdanie finansowe dotyczące EFR za rok budżetowy zakończony dnia 31 grudnia 2013 r. we wszystkich istotnych aspektach rzetelnie przedstawia sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2013 r. oraz wyniki transakcji i przepływy pieniężne za zakończony w tym dniu rok, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego dotyczącego EFR i z zasadami rachunkowości przyjętymi przez księgowego.

46. Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do roku budżetowego zakończony w dniu 31 grudnia 2013 r.:

- t) w dochodach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- u) w zobowiązaniach EFR nie wystąpił istotny poziom błędu;
- v) w transakcjach po stronie płatności EFR wystąpił istotny poziom błędu (zob. pkt 23–31).

⁽³⁵⁾ Zob. art. 66 ust. 9 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) i art. 38 rozporządzenia (WE) nr 215/2008.

UWAGI TRYBUNAŁU

ODPOWIEDZI KOMISJI

47. Zbadane systemy EuropeAid zostały uznane za częściowo skuteczne (zob. pkt 19 i 32–38) ⁽³⁶⁾. W maju 2013 r. EuropeAid przyjęła jednak plan działania mający na celu wyeliminowanie głównych uchybień.

Zalecenia

48. Wyniki dokonanego przez Trybunał przeglądu postępów w realizacji zaleceń ujętych w poprzednich sprawozdaniach rocznych przedstawiono w **załączniku 3**. W sprawozdaniach rocznych za 2010 i 2011 r. Trybunał przedstawił 14 zaleceń. EuropeAid w pełni wdrożyła trzy z nich, cztery wdrożono w przeważającej mierze, pięć – częściowo, natomiast dwa nie zostały wdrożone wcale.

49. Efektem niewdrożenia dwóch zaleceń jest to, że EuropeAid nie wprowadziła obowiązku stosowania wytycznych dotyczących analizy ryzyka w procesie przygotowywania rocznych planów kontroli i nie dokonała oceny zdolności jednostki audytu wewnętrznego do skutecznego wykonywania jej zadań.

50. Jeżeli chodzi o zalecenia wdrożone zaledwie częściowo:

- w) EuropeAid uczestniczyła w pracach grupy roboczej, której przewodniczy DG ds. Budżetu, z zamiarem dokonania przeglądu racjonalności finansowej swego ogólnego systemu kontroli. W rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. EuropeAid po raz pierwszy podała dane dotyczące przewidywanych kosztów kontroli i korzyści. Wynika z tego, że EuropeAid zwróciła należyłą uwagę na potrzebę monitorowania skuteczności systemów nadzoru i kontroli. Trybunał stwierdził jednak pewne uchybienia w zakresie kwantyfikacji korzyści, co wpłynęło negatywnie na wiarygodność stosunku kosztów do korzyści;
- x) EuropeAid prowadzi prace nad narzędziami i wytycznymi dla delegatur UE mającymi usprawnić wybór projektów, które mają zostać objęte wizytami monitorującymi, na podstawie priorytetów oraz ułatwić dokonywanie oceny jakości sprawozdań z kontroli;
- y) EuropeAid prowadzi prace nad nowymi funkcjami w module audytowym systemu informacyjnego CRIS, tak aby umożliwić lepsze monitorowanie działań podjętych w następstwie sprawozdań z kontroli (zob. pkt 35).

47. Komisja zgadza się z tym, że jakkolwiek struktura systemu kontroli jest zasadniczo spójna i logiczna, to konieczna jest poprawa w zakresie wdrażania mechanizmów kontroli. Realizacja planu działania już zmierza w tym kierunku.

49. Komisja podjęła pewne działania, aby zwiększyć zdolności jednostki audytu wewnętrznego.

50.

- a) Zaproponowano wskazówki dotyczące ewentualnych metod obliczania lub szacowania korzyści i kosztów najbardziej powszechnych systemów kontroli wewnętrznej w Komisji, w połączeniu z odpowiednimi szablonami kontroli wewnętrznej.

Każda dyrekcja generalna ma stosować te metody w celu szacowania korzyści i kosztów swoich strategii kontroli wewnętrznej dla odpowiednich wydatków, w tym jak najtrafniejszego szacowania zarówno kwantyfikowalnych, jak i niekwantyfikowalnych korzyści z kontroli.

Zgodnie ze zobowiązaniami przyjętymi w sprawozdaniu podsumowującym Dyrekcja Generalna ds. Budżetu będzie dalej pracowała nad wskazówkami, wskaże pewną określoną liczbę wskaźników efektywności kosztowej, które mogłyby być stosowane w całej Komisji, i bardziej szczegółowo określi metody ich obliczania.

⁽³⁶⁾ Wniosek dotyczący systemów odnosi się wyłącznie do systemów wybranych do kontroli zgodnie z zakresem kontroli przedstawionym w pkt 18 lit. e).

UWAGI TRYBUNAŁU

51. Na podstawie tego przeglądu oraz ustaleń i wniosków odnoszących się do 2013 r. Trybunał zaleca, aby EuropeAid:

- **Zalecenie 1:** dopilnowała, by wszyscy subdelegowani urzędnicy zatwierdzający odzyskiwali narosłe odsetki od płatności zaliczkowych przewyższających 750 000 euro rocznie.
- **Zalecenie 2:** do końca 2014 r. zakończyła prace nad systemem CRIS, tak aby odsetki od płatności zaliczkowych wynoszących od 250 000 do 750 000 euro mogły być uznawane za dochód finansowy.
- **Zalecenie 3:** dokonała przeglądu sposobów kwantyfikacji korzyści płynących z przeprowadzonych kontroli.
- **Zalecenie 4:** uwzględniła w rocznym sprawozdaniu z działalności informacje o stopniu realizacji planu działania mającego na celu eliminację uchybień w systemie kontroli.
- **Zalecenie 5:** zamieściła w rocznym sprawozdaniu z działalności informacje na temat zakresu badania poziomu błędu resztowego oraz szacowanego najniższego i najwyższego poziomu błędu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

51.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Działania podjęte przez Komisję już przyniosły dobre wyniki. Komisja nasili te działania w 2014 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Ze względu na wejście w życie nowego rozporządzenia finansowego oraz związane z tym wprowadzenie ABAC nie było możliwości wprowadzenia tej funkcji zgodnie z planem. Ukończenie jest obecnie planowane na ostatni kwartał 2014 r.

Komisja przyjmuje to zalecenie i będzie w dalszym ciągu udoskonalać kwantyfikację korzyści z kontroli zgodnie ze wskazówkami swoich centralnych służb.

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się z tym zaleceniem i uzgodni z Trybunałem dalsze szczegóły jego realizacji. Definicja poziomu błędu resztowego oraz obliczenie kwoty obciążonej ryzykiem będą nadal oparte na najbardziej prawdopodobnym poziomie błędu.

ZAŁĄCZNIK 1

WYNIKI BADANIA TRANSAKcji W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU

	2013			2012	2011	2010
	Projekty	Wsparcie budżetowe	Razem			
LICZEBNOŚĆ I STRUKTURA PRÓBY						
Łączna liczba transakcji:	130	35	165	167	163	165
WYNIKI BADANIA ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Odsetek (liczba) zbadanych transakcji, w których:						
nie wystąpiły błędy	68 % (88)	91 % (32)	73 % (120)	74 %	67 %	73 %
wystąpił co najmniej jeden błąd	32 % (42)	9 % (3)	27 % (45)	26 %	33 %	27 %
Analiza transakcji, w których wystąpiły błędy						
Analiza wg rodzaju błędu						
Inne błędy dotyczące zgodności i błędy niekwantyfikowalne:	29 % (12)	33 % (1)	29 % (13)	32 %	46 %	49 %
Błędy kwantyfikowalne:	71 % (30)	67 % (2)	71 % (32)	68 %	54 %	51 %
SZACOWANY WPŁYW BŁĘDÓW KWANTYFIKOWALNYCH						
Najbardziej prawdopodobny poziom błędu	3,4 %			3,0 %	5,1 %	3,4 %
Najwyższy poziom błędu (NWPB)	5,4 %					
Najniższy poziom błędu (NNPB)	1,4 %					

⁽¹⁾ Aby uwidocznic 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

WYNIKI BADANIA WYBRANYCH SYSTEMÓW W ZAKRESIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY ROZWOJU I POMOCY
ROZWOJOWEJ FINANSOWANEJ Z BUDŻETU UE**Ocena zbadanych systemów**

System	Kontrole ex ante	Monitorowanie i nadzór	Audyt wewnętrzny	Ocena ogólna
EuropeAid	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczne	Częściowo skuteczny	Częściowo skuteczne

ZAŁĄCZNIK 3

DZIAŁANIA PODJĘTE W NASTĘPSTWIE WCZEŚNIEJSZYCH ZALECEŃ – EUROPEJSKIE FUNDUSZE ROZWOJU

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji	
		W pełni zrealizowane		W trakcie realizacji		Niezrealizowane	Zalecenie już nieaktualne		Niewystarczające dowody
		Zrealizowane w przeważającej mierze	Całkowicie zrealizowane						
2011	<p>Zalecenie 1: EuropeAid powinna usprawnić zarządzanie procedurami udzielania zamówień poprzez określenie jasnych kryteriów wyboru i lepsze dokumentowanie procesu oceny (zob. pkt 59 lit. a) sprawozdania rocznego za 2011 r.).</p> <p>Zalecenie 2: EuropeAid powinna wprowadzić udokumentowane planowanie oparte na analizie ryzyka i systematyczne monitorowanie wyników wizyt weryfikacyjnych oraz kontroli na miejscu (zob. pkt 59 lit. b) sprawozdania rocznego za 2011 r.).</p>	x						<p>Komisja stara się usprawnić planowanie wizyt kontrolnych dotyczących poszczególnych projektów na podstawie ryzyka, jakim są one obciążone. Służby Komisji pracują nad narzędziami, które ułatwi delegatorem zarządzanie portfelem projektów i pomoże zapewnić pierwszeństwo tym wizytom, które dotyczą projektów najbardziej wymagających monitorowania.</p> <p>Zważywszy na ograniczone zasoby – które prawdopodobnie w przyszłości ulegną dalszemu uszczupleniu – Komisja musi pamiętać o aspektach efektywności kosztowej.</p> <p>Należy także mieć na uwadze ewentualne ograniczenia związane z bezpieczeństwem – w niektórych krajach otrzymujących pomoc kontrole na miejscu mogą narażać na ryzyko osoby wyznaczone do ich dokonania lub być bardzo trudne do przeprowadzenia.</p> <p>W swojej odpowiedzi na pierwotne zalecenie Komisja stwierdziła, że „rozważy wprowadzenie, począwszy od 2013 r., obowiązku stosowania metodyki EuropeAid w zakresie analizy ryzyka związanego z planowaniem audytu”.</p> <p>Wyniki analizy wewnętrznej są pozytywne i w związku z tym analiza ryzyka zostanie uznana za obowiązkową w planie kontroli, począwszy od 2015 r.</p>	

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Niezrealizowane	Zalecenie już nieaktualne	Niewystarczające dowody	
			Zrealizowane w przeważającej mierze	Częściowo zrealizowane				
2011	Zalecenie 3: EuropeAid powinna wprowadzić obowiązek przestrzegania wytycznych dotyczących analizy ryzyka w procesie opracowywania rocznych planów kontroli w delegaturach i centrali EuropeAid (zob. pkt 59 lit. c) sprawozdania rocznego za 2011 r.).			x				
	Zalecenie 4: EuropeAid powinna przeprowadzić przegląd kluczowych wskaźników wykonania w celu zapewnienia ich jednoznaczności i łatwości ich interpretacji (zob. pkt 59 lit. d) sprawozdania rocznego za 2011 r.).	x						
	Zalecenie 5: EuropeAid powinna dokonać oceny zdolności jednostki audytu wewnętrznego do skutecznego wykonywania jej zadań (zob. pkt 59 lit. e) sprawozdania rocznego za 2011 r.).			x				Komisja podjęła pewne działania, aby zwiększyć zdolności jednostki audytu wewnętrznego.
2010	Zalecenie 1: EuropeAid powinna opracować kluczowy wskaźnik określający szacowany wpływ finansowy błędów resztowych utrzymujących się po przeprowadzeniu wszystkich kontroli <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> (zob. pkt 62 lit. a) sprawozdania rocznego za 2010 r.).	x						
	Zalecenie 2: EuropeAid powinna ocenić efektywność kosztową różnych mechanizmów kontrolnych, w szczególności systemów kontroli <i>ex post</i> transakcji (zob. pkt 62 lit. b) sprawozdania rocznego za 2010 r.).			x				Ponieważ EuropeAid w swoim rocznym sprawozdaniu z działalności za 2013 r. oceniła efektywność kosztową swoich kontroli na podstawie wskaźników centralnych służb Komisji, EuropeAid uważa, że zalecenie to zostało wdrożone.
	Zalecenie 3: EuropeAid powinna zwiększyć skuteczność monitorowania projektów, w tym kontroli na miejscu, na podstawie monitorowania programów wieloletnich oraz planów oceny (zob. pkt 62 lit. c) sprawozdania rocznego za 2010 r.).			x				

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Niezrealizowane	Zalecenie już nieaktualne	Niewystarczające dowody	
			Zrealizowane w przeważającej mierze	Częściowo zrealizowane				
2010	Zalecenie 4: EuropeAid powinna kontrolować wiarygodność poświadczeń wystawianych przez zewnętrzne podmioty nadzorujące, uzyskiwanych w następstwie kontroli zewnętrznych lub zewnętrznej weryfikacji wydatków (zob. pkt 63 lit. a) sprawozdania rocznego za 2010 r.).			x				Nawet jeżeli Komisja przyjęła to zalecenie, w wyniku dalszych analiz stwierdzono, że tego rodzaju weryfikacja wiarygodności nie jest zadaniem Komisji. Plan działania mający wyeliminować uchybienia we wdrażaniu systemu kontroli wewnętrznej obejmuje środki, które mają poprawić jakość i zwiększyć skuteczność kontroli zewnętrznych i kontroli wydatków. Wzory umów zmodyfikowano w taki sposób, aby Komisja miała wpływ na wybór kontrolerów zewnętrznych. Uchybienia wskazane w sprawozdaniach z weryfikacji już przeanalizowano, a siałki jakości mają zostać opracowane do końca 2014 r., aby można było ocenić ich wiarygodność i zapewnić wskazówki w przypadku braku zgodności.
	Zalecenie 5: EuropeAid powinna wdrożyć systemy informacji zarządczej, które umożliwią dyrektorowi generalnemu oraz szefom delegatur lepsze monitorowanie wyników wizyt kontrolnych na miejscu oraz kontroli i weryfikacji wydatków prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (zob. pkt 63 lit. b) sprawozdania rocznego za 2010 r.).			x				Jak Trybunał stwierdził w punkcie 50, prace w tym zakresie trwają.
	Zalecenie 6: EuropeAid powinna dokonać integracji systemów informacyjnych CRIS Audit oraz CRIS Recovery Orders (zob. pkt 63 lit. c) sprawozdania rocznego za 2010 r.).	x						
	Zalecenie 7: EuropeAid powinna kontynuować starania, których celem jest rejestrowanie danych w systemie CRIS w sposób spójny, dokładny i terminowy (zob. pkt 63 lit. d) sprawozdania rocznego za 2010 r.).					x		

Rok	Zalecenie Trybunału	Osiągnięty postęp – analiza Trybunału						Odpowiedź Komisji
		W pełni zrealizowane	W trakcie realizacji		Niezrealizowane	Zalecenie już nieaktualne	Niewystarczające dowody	
			Zrealizowane w przeważającej mierze	Częściowo zrealizowane				
2010	<p>Zalecenie 8: EuropeAid powinna zadbać o to, by delegatury konsekwentnie stosowały nowy format oraz wytyczne w swoich sprawozdaniach rocznych dotyczących reform systemów zarządzania finansami publicznymi w krajach otrzymujących pomoc, tak aby przedstawiały one w sposób uporządkowany i sformalizowany postępy w zarządzaniu finansami publicznymi (zob. pkt 64 lit. a) sprawozdania rocznego za 2010 r.).</p> <p>Zalecenie 9: W ramach dialogu na temat polityki EuropeAid powinna dążyć do ustanowienia przejrzystych ram oceny w programach reform zarządzania finansami publicznymi w krajach otrzymujących pomoc (zob. pkt 64 lit. b) sprawozdania rocznego za 2010 r.).</p>		x					

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL